

Dny práva 2012 – Days of Law 2012

Část II. - 20 let po rozpadu čs. federace - co nás spojuje a rozděluje

Masarykova univerzita

Brno, 2013

LEGISLATÍVNY PROCES V ČESKEJ REPUBLIKE A V SLOVENSKEJ REPUBLIKE - VZÁJOMNÁ KOMPÁRACIA¹

ZUZANA ANTOŠOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá problematikou legislatívneho procesu. Autorka vymedzuje legislatívny proces v Slovenskej republike a v Českej republike, pričom objasňuje jeho charakteristické črty. Pomocou komparácie autorka poukazuje na spoločné a rozdielne znaky legislatívnych procesov v Českej a Slovenskej republike. Zároveň hodnotí vhodnosť danej úpravy legislatívneho procesu v oboch krajinách a poukazuje na niektoré nedostatky tvorby právnych predpisov.

Key words in original language

Legislatíva, legislatívny proces, Národná rada, parlament, Česká republika, Slovenská republika

Abstract

Contribution deals with the legislative process. The author defines legislative process in the Slovak Republic and in the Czech Republic, and explains its characteristics. By comparison author points to the common and different characters of the legislative process in the Slovak and Czech Republics. She evaluates also the adequacy of the legislation in both countries and highlights some defects in law-making process.

Key words

Legislation, legislative process, National Council, parliament, Czech Republic, Slovak Republic

PÁR SLOV NA ÚVOD

Pojem legislatíva, synonymom ktorého je pojem zákonodarstvo, znamená tvorbu zákonov.² Podľa súčasného jazykového usúsu sa používajú oba spomínané pojmy. V širšom význame ako synonymá

¹ Príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA č. 1/0692/12 - Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva.

² Pojem zákonodarstvo (legislatíva) strictly senzu znamená tvorbu zákonov, teda tým rozumieme tvorbu ústavných zákonov, ako aj "obyčajných zákonov" a largo senzu tvorbu písaného práva vôbec.

pojmu "tvorba práva". Pojem zákonodarstvo (legislatíva) sa stal polysémom a má viacero významov. Neoznačuje iba tvorbu práva ako činnosť, ale aj výsledok tvorby práva, teda právny poriadok ako množinu právnych nariem.³

Podľa J. Sváka vymedzenie legislatívy v systéme tvorby slovenského práva umožnilo nájdenie jednej z ciest k definovaniu podstaty a významu legislatívy. Pojem legislatíva sa stotožnil predovšetkým s tvorbou právnych predpisov, čím sa

- vymedzil jeho vzťah k iným formám prameňov práva v Slovenskej republike,
- odlišil od pojmu zákonodarstvo, ktorý obsahuje tvorbu zákonov a legislatíva je tak vo vzťahu k zákonodarstvu širším pojmom,
- umožnilo chápanie zákonodarstva ako originálnej legislatívnej právomoci, ktorá sa môže v rámci ústavných možností delegovať na orgány verejnej moci a verejnej správy,
- rozlíšil dva subjekty zákonodarnej moci, a to parlament a občanov, pričom pod pojmom legislatíva spadá v plnom rozsahu len zákonodarná moc realizovaná parlamentom.

Podľa názoru J. Sváka "možno legislatívu definovať ako pravidlami riadenú činnosť orgánov a inštitúcií, pri ktorej v rozsahu svojej právomoci a presne stanoveným postupom tvoria právne predpisy".⁴

Na základe uvedeného vyvstáva potreba definovať pojem legislatívny proces. V širšom zmysle je legislatívny proces (ako proces tvorby právnych nariem) spoločenský proces, ktorý je možné skúmať a pozorovať z dvoch hľadiší a to z hľadiska právneho a z hľadiska sociálneho. Ide o cielený a racionálny proces, ktorý zároveň by mal byť vedecky fundovaný. Obidva aspekty spolu súvisia a v oboch významoch ide o politický proces, ktorý tvorí súčasť právnej politiky štátu. Z právneho hľadiska sa legislatívny proces chápe ako formálny a spravidla právom upravený, t.j. normalizovaný proces tvorby právnej normy, resp. právneho predpisu. Zo sociálneho hľadiska sa legislatívny proces chápe ako súčasť spoločenského procesu, ktorý od spoločenského vedomia vedie k spoločenským vzťahom, to znamená k spoločenskej praxi, s cieľom ju ovplyvniť a usmerniť žiaducim spôsobom, resp. zachovať jej homeostatický stav.⁵

Proces tvorby právnych predpisov sa uskutočňuje na troch úrovniach:

1. Za najvyššiu úroveň sa považuje proces tvorby právnych predpisov zákonodarným orgánom, prípadne priamo občanmi v rámci referenda. V tomto prípade ide o proces prijímania ústavy, ústavných zákonov a

³ Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 106.

⁴ Svák, J. a kol. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012, str. 51.

⁵ Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 108.

zákonov, teda ide o legislatívny proces v užšom zmysle slova, ktorému bude ďalej venovaná pozornosť v príspevku.

2. Proces prijímania vykonávacích právnych predpisov, to znamená normatívnych právnych aktov odvodených.

3. Normotvorný proces vydávania všeobecne záväzných noriem obcí a vyšších územných celkov.⁶

V ďalšom texte svoju pozornosť zameriavame na legislatívny proces v užšom zmysle, to znamená na proces tvorby právnych predpisov v zákonodarnom orgáne v Slovenskej republike a v Českej republike.

1. LEGISLATÍVNY PROCES V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Legislatívny proces v Slovenskej republike je upravený v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len Ústava SR) a v zákonoch a to konkrétnie v zákone č. 350/1996 Z. z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len Rokovací poriadok NR SR) a v zákone č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov (ďalej len zákon o Zbierke zákonov). Ťažisko úpravy legislatívneho procesu je v interných normatívnych aktoch, čo na úrovni Národnej rady Slovenskej republiky predstavujú Legislatívne pravidlá tvorby zákonov (uverejnené v Zbierke zákonov pod č. 19/1997 Z. z.) a na úrovni vlády ide o uznesenie vlády č. 352/2010 Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky. Na proces tvorby právnych predpisov však majú vplyv aj interné normatívne akty ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy (rôzne štatúty a organizačné poriadky).

Jednotlivé štádia legislatívneho procesu je možné určiť rôznym spôsobom a podľa rôznych kritérií. Konkrétna podoba legislatívneho procesu závisí najmä na druhu právneho predpisu, ktorý sa má v jeho priebehu vytvoriť. Pri zohľadnení špecifík tvorby jednotlivých druhov právnych predpisov je možné legislatívny proces rozdeliť na tieto etapy:

1. Predprípravná etapa

Cieľom predprípravnej etapy je rozhodnutie o tom, či je potrebné pripraviť a priať novú právnu úpravu, resp. zmeniť alebo doplniť už

⁶ Ottová, E. Teória práva. Šamorín: Heuréka, 2010, str. 203-204.

existujúci právny predpis. Takéto rozhodnutie je spojené s oprávnením tzv. legislatívnej (zákonodarnej) iniciatívy.⁷

Podľa čl. 87 ods. 1 Ústavy SR zákonodarnú iniciatívu⁸ majú výbory Národnej rady SR, poslanci NR SR a vláda SR.

V prípade, ak ide o zákon s významným hospodárskym a finančným dosahom alebo v prípade rekodifikácie kľúčových kódexov ďalšími obligatórnymi fázami predprípravnej etapy legislatívneho procesu sú vytvorenie legislatívneho zámeru a schválenie legislatívneho zámeru.⁹

2. Prípravná etapa

V prípravnej etape legislatívneho procesu ide o prípravu návrhu samého právneho predpisu. Samotná príprava návrhu právneho predpisu prebieha v ďalších etapách:

1. Príprava paragrafového znenia právneho predpisu, ktorá predstavuje jadro tvorby zákona. Jeho obsahom je využitie metód a prostriedkov legistiky a legismatiky pri dodržiavaní všetkých legislatívnych pravidiel. Ide o neformalizovanú fazu prípravnej etapy legislatívneho procesu.

Návrh zákona obsahuje paragrafové znenie a dôvodovú správu. Znenie návrhu zákona musí byť zrozumiteľné a musí byť z neho zrejmé, čo sa má zákonom dosiahnuť.

Dôvodová správa obsahuje všeobecnú a osobitnú časť. Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje:

- Zhodnotenie súčasného stavu (najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky).
- Zdôvodnenie potreby novej zákonnej úpravy.
- Spôsob vykonania novej zákonnej úpravy.
- Hospodársky a finančný dosah novej zákonnej úpravy (najmä jej vplyv na štátny rozpočet), nároky na pracovné sily a organizačné zabezpečenie.
- Súlad návrhu zákona s ústavou.
- Súvislosť s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami.
- Súlad návrhu zákona s právom EÚ vypracovaný vo forme doložky zlučiteľnosti tohto návrhu s právom EÚ.
- Rozbor ďalších otázok nevyhnutný na všestranné posúdenie návrhu zákona.

⁷ Svák, J. a kol. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUROPÓDEX, s.r.o., 2012, str. 143.

⁸ Zákonodarná iniciatíva je právo podať návrh zákona a to s tým, že NR SR je povinná sa týmto návrhom zaoberať.

⁹ Svák, J. – Cibulka, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Osobitná časť, Bratislava: EUROPÓDEX, s.r.o., 2009, str. 1031.

Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje odôvodnenie jednotlivých ustanovení návrhu zákona.¹⁰

2. Pripomienkové konanie. Niektorí autori ho označujú za kľúčovú etapu legislatívneho procesu vo sfére výkonnej moci. Je možné rozlišovať štyri základné formy pripomienkového konania:

- vnútrezortné pripomienkové konanie, ktoré sa vykonáva orgánmi a inštitúciami, ktoré pôsobia v oblasti štátnej správy riadenej predkladateľom návrhu právneho predpisu. Vykonáva sa ako súčasť prvej fázy prípravnej etapy legislatívneho procesu a je osobitnou formou získania poznatkov využitých pri tvorbe návrhu paragrafového znenia zákona. Nie je obligatórnou súčasťou legislatívneho procesu.
- medzirezortné pripomienkové konanie je obligatórnou fázou prípravnej etapy legislatívneho procesu. Pri určovaní okruhu pripomienkových miest z dôvodov vhodnosti je potrebné vychádzať z vecného zamerania návrhu zákona, ako aj z obsahu činnosti potencionálneho pripomienkového miesta. Lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní odo dňa zverejnenia návrhu zákona na pripomienkovanie na portáli. Ďalšie pokračovanie legislatívneho procesu závisí od charakteru pripomienok. Ak ide o odporúčajúcu pripomienku, je na úvahе predkladateľa, či ju bude alebo nebude akceptovať. Ak ide o zásadné pripomienky, ktoré navrhovateľ neakceptuje, dochádza k osobitnému legislatívному procesu, ktorý má dve fázy. V prvej fáze ide o vzájomné prerokovanie týchto zásadných pripomienok v rámci zvolanej medzirezortnej porady k vyhodnoteniu pripomienok a o vzájomné prerokovanie zásadných pripomienok medzi predkladateľom a pripomienkovým miestom na najvyššej politickej úrovni ministerstva. Ak v prvej fáze nedôjde k dohode a rozpor ďalej trvá, nasleduje druhá fáza, ktorou je predloženie rozporu na prerokovanie a rozhodnutie vlády. Vyhodnotenie pripomienkového konania je súčasťou materiálu, ktorý prechádza z druhej fázy prípravnej etapy do tretej fázy.
- predbežné pripomienkové konanie. Týka sa najmä posúdenia vybraných vplyvov návrhu zákona. Táto fáza legislatívneho procesu sa nevykonáva pri návrhoch zákonov, ktorými Slovenská republika preberá alebo vykonáva právne záväzné akty Európskej únie.
- vnútrokomunitárne pripomienkové konanie, ktoré sa koná vtedy, ak má byť návrh zákona predmetom pripomienkového konania podľa právne záväzného aktu Európskej únie s Európskou komisiou a členskými štátmi alebo Európskou centrálnou bankou. Priebeh v tejto fáze legislatívneho procesu sa prerokuje najprv v Legislatívnej rade vlády a potom v Európskej komisii alebo Európskej centrálnej banke.

¹⁰ Bližšie pozri § 67 a 68 zákona č. 350/1996 Z.z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

3. Prerokovanie návrhu zákona s príslušnými subjektmi, ktoré nerozhodujú o prijatí právneho predpisu, čo v prípade návrhu zákona ide o prerokovanie v Legislatívnej rade vlády SR. Ide o obligatórnú súčasť legislatívneho procesu. Legislatívna rada vypracováva k návrhu zákona kvalifikovaný právny názor, ktorý ma podstatný vplyv na rozhodovanie vlády o tomto návrhu.¹¹

3. Schvaľovacia

Výsledkom schvaľovacej etapy legislatívneho procesu je prijatie alebo neprijatie právneho predpisu. Schvaľovacia etapa legislatívneho procesu má dve základné fázy, a to prerokovanie právneho predpisu v legislatívnych orgánoch, ktoré majú právomoc prijať právny predpis a rozhodnutie o prijatí právneho predpisu. V legislatívnom procese pri prerokovaní a schvaľovaní sa rozlišuje medzi všeobecným legislatívnym konaním a osobitnými formami legislatívneho konania, kde možno zaradiť rokovanie o návrhu zákona o štátom rozpočte a rokovanie o medzinárodnej zmluve. Všeobecné legislatívne konanie je upravené v Rokovacom poriadku NR SR.¹²

Návrh právneho predpisu sa predkladá písomne predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky v potrebnom počte výtláčkov a v elektronickej forme. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky skúma, či návrh má predpísané náležitosti. Ak zistí, že návrh má nedostatky, odporučí navrhovateľovi, aby tieto nedostatky odstránil. Ak navrhovateľ s týmto odporúčaním nesúhlasí, predloží predseda Národnej rady Slovenskej republiky svoje odporúčanie spolu so stanoviskom navrhovateľa na najbližšiu schôdzku Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá o nich rozhodne bez rozpravy. Ak návrh splňa všetky náležitosti, predseda Národnej rady Slovenskej republiky ho doručí bezodkladne všetkým poslancom a aj vláde, ak nie je navrhovateľom, na zaujatie stanoviska v lehote 30 dní. Vláda zašle stanovisko predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky. Ak vláda stanovisko nezaujme v stanovenej 30 dňovej lehote, rokuje sa o návrhu zákona aj bez stanoviska vlády.¹³

Všeobecné legislatívne konanie má tri obligatórne etapy: 1. čítanie, 2. čítanie a 3. čítanie.

1. čítanie

Hlavný význam a účel prvého čítania je posúdiť, či návrh zákona z hľadiska svojho vecného zamerania a spôsobu navrhovanej úpravy

¹¹ Svák, J. a kol. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012, str. 155-163.

¹² Tamtiež, str. 165.

¹³ Palúš, I. – Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ, 2011, str. 309.

je potrebný. Účelom je teda pohľad na návrh zákonnej úpravy z hľadiska jej koncepčnosti a významu pre spoločnosť a štát.

Predseda Národnej rady Slovenskej republiky doručí návrh zákona všetkým poslancom najmenej 15 dní pred schôdzou Národnej rady Slovenskej republiky, do programu ktorej návrh zákona zaradil na prvé čítanie a navrhne prideliť návrh zákona ústavnoprávnemu výboru a podľa povahy veci aj ďalším výborom a zároveň navrhne gestorský výbor. Návrh zákona na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky uvedie navrhovateľ, po ňom vystúpi spravodajca určený gestorským výborom. O návrhu zákona a jeho podstate sa koná všeobecná rozprava, v rámci ktorej nemožno predkladať návrhy na zmeny a doplnky predloženého návrhu. Po skončení rozpravy Národná rada Slovenskej republiky uznesením môže rozhodnúť, že:

- vráti návrh zákona navrhovateľovi na dopracovanie,
- nebude pokračovať v rokovani o návrhu zákona,
- prerokuje návrh zákona v druhom čítaní.

Ak sa Národná rada rozhodne prerokovať návrh zákona v druhom čítaní, zároveň rozhodne aj o návrhu predsedu Národnej rady Slovenskej republiky na pridelenie návrhu zákona výborom a na určenie gestorského výboru. Návrh zákona sa vždy pridelí ústavnoprávnemu výboru Národnej rady Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky súčasne určí aj lehotu na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, pričom táto lehota nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa pridelenia návrhu zákona.

2. čítanie

V druhom čítaní prebieha rokovanie o návrhu zákona vo výboroch, ktorým bol pridelený. Výbor o výsledku rokovania vypracuje pre Národnú radu SR písomnú správu. Písomná správa obsahuje stanovisko výboru k návrhu zákona, pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy a odporúčanie Národnej rade Slovenskej republiky, či má návrh schváliť. Túto písomnú správu schvaľuje výbor uznesením. Ak návrh zákona prerokovali viaceré výbory, podajú Národnej rade Slovenskej republiky písomnú spoločnú správu, ktorú vypracuje gestorský výbor. Úlohou gestorského výboru je zjednotiť stanoviská výborov a osobitným uznesením schvaľuje spoločnú správu výborov a určí spoločného spravodajcu. Spoločná správa výborov tvorí podklad pre rozpravu a hlasovanie o návrhu zákona na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky. Spoločná správa výborov sa doručí všetkým poslancom a navrhovateľovi. Druhé čítanie sa uskutoční na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov. Ak Národná rada Slovenskej republiky nevráti návrh navrhovateľovi na dopracovanie, alebo neodloží rokovanie o ňom, alebo nerozhodne o nepokračovaní rokovať o ňom, postupuje návrh zákona do rozpravy na schôdzi pléna Národnej rady Slovenskej republiky. V priebehu rozpravy môžu poslanci podávať pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy k návrhu zákona. Na podávanie pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov k návrhu zákona je potrebný súhlas aspoň 15 poslancov. Ak

neboli podané na schôdzi Národnej rady SR nijaké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, pristúpi sa k hlasovaniu o návrhoch zo spoločnej správy výborov. Ak však boli podané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom a hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o rozdaných návrhoch podaných na schôdzi NR SR sa koná najskôr druhý deň po ich rozdaní.

3. čítanie

Ak v druhom čítaní neboli schválené žiadne pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy pristúpi sa k hlasovaniu o návrhu zákona ako o celku. Ak boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, tretie čítanie sa koná najskôr na druhý deň po schválení pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v druhom čítaní. Rokovanie sa obmedzí len na tie ustanovenia návrhu, ku ktorým boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. V treťom čítaní poslanec môže navrhnuť len opravu legislatívno-technických a jazykových chýb. Iné pozmeňujúce a doplňujúce návrhy musí predložiť najmenej 30 poslancov. Ak v treťom čítaní neboli schválené žiadne pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, hlasuje sa o návrhu ako celku, čo má za následok buď schválenie alebo neschválenie zákona.¹⁴

Rozhodnutie o prijatí právneho predpisu

Národná rada Slovenskej republiky je uznášaniaschopná, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, tzv. kvórum. V Slovenskej republike platia rozdielne požiadavky pre schválenie obyčajných zákonov a pre schválenie ústavy a ústavných zákonov. Na prijatie obyčajného zákona sa vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. Na prijatie ústavy a ústavných zákonov je potrebná kvalifikovaná väčšina, teda súhlas trojpätnovej väčšiny všetkých poslancov.¹⁵

4. Promulgačná.

Promulgačná etapa je záverečnou etapou legislatívneho procesu, ktorá pozostáva zo signácie právneho textu kompetentnou osobou a z uverejnenia právneho predpisu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Prijatý návrh zákona podpisuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky a predseda vlády

¹⁴ Bližšie pozri desiatu časť zákona č. 350/1996 Z. z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

¹⁵ Prusák, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1995, str. 201-202.

Slovenskej republiky. Svojimi podpismi najvyšší ústavní činitelia autorizujú znenie zákona.

Predseda Národnej rady Slovenskej republiky svojím podpisom preberá na seba ústavnoprávnu zodpovednosť, že legislatívny proces pri schvaľovaní zákona prebehol v súlade s Ústavou SR a Rokovacím poriadkom NR SR a že text zákona poslaný do redakcie Zbierky zákonov na vyhlásenie je totožný s tým, ktorý schválili poslanci NR SR.

Podpis prezidenta Slovenskej republiky predstavuje súhlas s obsahom zákona. Právo odoprietiť súhlas s obsahom zákona sa nazýva právo veta. Teda prezident môže vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky zákon s prípomienkami v lehote 15 dní od doručenia schváleného zákona. Prezident nemôže právo veta uplatniť vo vzťahu k ústavnému zákonom. Národná rada Slovenskej republiky prerokuje zákon vrátený prezidentom v druhom a treťom čítaní, pričom predmetom rokovania sú iba prípomienky prezidenta. Tie musia obsahovať presné znenie navrhovanej právnej úpravy. Národná rada Slovenskej republiky po rozprave hlasuje osobitne o prípomienkach prezidenta a osobitne o zákone ako celku. Parlament môže, ale nemusí zohľadniť prípomienky prezidenta. Na opäťovné schválenie zákona vráteného prezidentom je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, tzv. absolútnej väčšiny. Ide o tzv. suspenzívne veto, ktoré môže parlament prelomiť novým hlasovaním, ktorým je vrátený zákon opäť schválený.

Svojim podpisom predseda vlády na seba preberá ústavnoprávnu zodpovednosť za to, že exekutíva bude zákon rešpektovať a aplikovať a že vláda vytvorí všetky podmienky (materiálne, finančné sa pod.) nevyhnutné na aplikáciu, ako aj realizáciu zákona.¹⁶

Vyhľásením nadobúda zákon platnosť. Zákony sa vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky zašle schválený zákon najneskôr do 21 dní od jeho schválenia na uverejnenie v Zbierke zákonov. Publikáciou nadobúda právny akt platnosť. Dňom uverejnenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platí domnenka, že právna norma sa stala známa každému. Právne predpisy nadobúdajú účinnosť spravidla 15. dňom po ich uverejnení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ak sami neustanovujú neskorší dátum nadobudnutia ich účinnosti. Výnimcoľ može stanoviť aj skorší dátum účinnosti, najskôr však deň vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.¹⁷

¹⁶ Svák, J. a kol. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012, str. 189-202.

¹⁷ Palúš, I., Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2004, str. 217.

2. LEGISLATÍVNY PROCES V ČESKEJ REPUBLIKE

Legislatívny proces v Českej republike je upravený v Ústave Českej republiky (ústavný zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky) a v zákonoch, konkrétnie ide o zákon o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne (zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké snémovny) a zákon o rokovacom poriadku Senátu (zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu). Legislatívny proces v Českej republike je upravený aj v iných právnych aktoch, ako napr. Legislatívne pravidlá vlády ČR.

Zákonodarná moc je v Českej republike upravená v 2. Hlave Ústavy Českej republiky. Podľa čl. 15 Ústavy ČR zákonodarná moc prináleží parlamentu, ktorý je tvorený dvoma komorami, a to Poslaneckou snemovňou a Senátom. Komory Parlamentu nie sú v zákonodarnom procese v rovnom postavení, nemajú rovnakú silu pri tvorbe zákonov. Úloha Senátu v porovnaní s Poslaneckou snemovňou je slabšia, čo je vyjadrené vo všetkých etapách zákonodarného procesu.¹⁸

V podmienkach Českej republiky existujú tri typy zákonodarnej procedúry v Parlamente:

- Prijímanie návrhov zákonov v štandardnom legislatívnom procese. Práve tomuto spôsobu prijímania zákonov sa budeme venovať v ďalšom texte príspevku.
- Prijímanie návrhov zákonov, u ktorých je potrebný súhlas obidvoch komôr parlamentu. Ústava ČR takúto procedúru predpisuje pre prijatie ústavných zákonov, volebných zákonov, zákona o rokovacom poriadku Senátu (zákon o jednacím řadu Senátu) a zákona o zásadách rokovania a styku obidvoch komôr medzi sebou, ako aj navonok (zákon o zásadách jednaní a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek). Posledný uvedený zákon zatial' neboli prijatý.
- Prijatie návrhov zákonov v jedinej komore. Takýto spôsob prijímania sa týka iba jediného zákona o to zákona o štátom rozpočte (zákon o státním rozpočtu), ktorý sa prejednáva a schvaľuje iba v Poslaneckej snemovni.

Podľa A. Gerlocha môžeme legislatívny proces rozdeliť do viacerých fáz (štádií). Jednotlivé fázy však je možno vymedziť podľa rôznych kritérií a v právnej teórii neexistuje zhoda o tom, ako tieto kritéria stanoviť a špecifikovať. Ak vezmeme do úvahy časové hľadisko môžeme legislatívny proces rozdeliť do štyroch štádií, a to zákonodarná iniciatíva, prerokovanie návrhu zákona, hlasovanie o návrhu zákona a promulgácia zákona.

¹⁸ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, str. 758-760.

1. Príprava návrhu zákona a jeho prerokovanie pred predložením zákonodarnému orgánu

Príprava návrhu zákona tvorí podstatnú časť legislatívneho procesu. Je výsledkom rozhodnutia realizovať legislatívny zámer. Vecný zámer zákona vypracovávajú ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy. Nejde však o všeobecne uplatňovaný postup pri príprave návrhu zákona.

S vyššie uvedením súvisí zákonodarná iniciatíva. Podľa čl. 41 ods. 2 Ústavy ČR môže návrh zákona podať poslanec, skupina poslancov, Senát (ako celok), vláda a zastupiteľstvo vyššieho územného samosprávneho celku.

Z formálneho hľadiska má návrh zákona dve časti a to osnovu zákona, to znamená, že návrh zákona musí obsahovať presné znenie toho, na čom sa má Parlament uznieť. Návrh zákona má byť predložený v paragrafovom znení. Druhou časťou návrhu zákona je dôvodová správa, ktorá odôvodňuje jednotlivé princípy novej právnej úpravy. Dôvodová správa má všeobecnú a špeciálnu časť. Všeobecná časť má preukázať zmysel zákona. Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje zhodnotenie platného právneho stavu a zdôvodnenie nevyhnutnosti novej právnej úpravy. Dôvodová správa tiež obsahuje predpokladaný hospodársky a finančný dosah navrhovanej úpravy, najmä nároky na štátny rozpočet, rozpočty kraju a rozpočty obcí, ako aj zhodnotenie súladu návrhu zákona s medzinárodnými zmluvami podľa čl. 10 Ústavy, zlučiteľnosť s právnymi aktmi EÚ a s ústavným poriadkom Českej republiky. Vo zvláštnej časti dôvodová správa obsahuje stručné odôvodnenie každého paragrafu.¹⁹

Ešte pred samotným predložením návrhu zákona zákonodarnému orgánu, musí návrh zákona prejsť pripomienkovým konaním, a to jednak vnútrezortným pripomienkovým konaním, ako aj medziministerským pripomienkovým konaním.

Vnútrezortné pripomienkové konanie, zmyslom ktorého je posúdiť súladnosť všeobecného a rezortného záujmu a prístupu k riešenie základných otázok obsahu právnej regulácie, predovšetkým pokial' ide o dosiahnutie stanoveného cieľa a to z hľadiska iných ústredných orgánov.

Medziministerské pripomienkové konanie nasleduje po vnútrezortnom pripomienkovom konaní, kedy sa návrh zákona rozposiela ostatným ministerstvám, Českej národnej banke. Za podmienky, že sa ich návrh zákona týka, rozposiela sa návrh zákona aj iným ústredným orgánom štátnej správy, Bezpečnostnej informačnej službe, Kancelárii prezidenta republiky, Kancelárii poslaneckej snemovne, Kancelárii Senátu, Najvyššiemu kontrolnému úradu,

¹⁹ Gerloch, A. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, str. 82-84.

pripomienkovým miestam, ktorým sa návrh zákona zasiela v prípadoch ustanovených zákonom alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je ČR viazaná. Pokiaľ to orgán, ktorý návrh vypracoval pokladá za potrebné, pošle sa návrh zákona k pripomienkovaniu aj ďalším miestam. Lehota na zaslanie pripomienok je najmenej 20 pracovných dní od dňa doručenia návrhu zákona. Návrh zákona upravený podľa výsledkov pripomienkového konania zašle príslušný člen vlády k prerokovaniu vláde a súčasne ho zašle k prerokovaniu Legislatívnej rade vlády. Návrh zákona prejednáva Legislatívna rada vlády v lehote do 60 dní. Zaujíma stanoviská k vecným zámerom zákonov a k návrhom zákonov. Legislatívna rada vlády predkladá svoje stanovisko k návrhu vláde.²⁰

Návrh zákona sa predkladá predsedovi Poslaneckej snemovne v listinnej podobe v troch rovnopisoch a v elektronickej podobe v jednom rovnopise. Ak je navrhovateľom Senát, musí byť prednávrh zákona prerokovaný a prijatý v Senáte skôr ako bude podaný Poslaneckej snemovne. Predseda Poslaneckej snemovne postúpi návrh zákona organizačnému výboru. Zároveň predseda Snemovne doručí návrh zákona všetkým poslancom. Pokiaľ nejde o vládny návrh zákona, predseda Snemovne zašle návrh zákona aj vláde a požiada ju, aby v lehote 30 dní zaujala k návrhu zákona stanovisko. Vláda zasiela svoje stanovisko k návrhu zákona predsedovi Poslaneckej snemovne. Ak vláda nevyjadri svoje stanovisko včas, platí, že sa vláda vyjadrila kladne. Po vyjadrení vlády k návrhu zákona, resp. jej nevyjadrení v lehote 30 dní od doručenia žiadosti k zaujatiu stanoviska, odporučí organizačný výbor do 15 dní predsedovi Poslaneckej snemovne zaradiť predložený návrh zákona do programu schôdzky Poslaneckej snemovne a zároveň navrhne, ktorým výborom ma byť návrh pridelený a určí spravodajcu. Návrh zákona sa doručí poslancom a poslaneckým klubom najneskôr 10 dní pred schôdzou Poslaneckej snemovne, na ktorej má dôjsť k jeho prvému čítaniu.²¹

2. Prerokovanie návrhu zákona

Samotné prerokovanie návrhu zákona podobne ako v podmienkach Slovenskej republike prebieha v troch čítaniach.

1. čítanie

Návrh zákona uvedie navrhovateľ. Po ňom vystúpi spravodajca, ktorého určil organizačný výbor alebo predseda Poslaneckej snemovne. Po ich vystúpení nasleduje všeobecná rozprava. Po skončení rozpravy môže byť návrh zákona vrátený navrhovateľovi na

²⁰ Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 98-100.

²¹ Pozri § 87, 88, 89 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké snémovny.

dopracovanie alebo môže dôjsť k jeho zamietnutiu. Ak sa tak nestane, uznesením Poslaneckej snemovne (pre prijatie uznesenia je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, pričom Poslanecká snemovňa je uznášaniaschopná ak je prítomná jedna tretina poslancov, čo predstavuje minimálne kvórum uznášaniaschopnosti) sa návrh zákona prikáže niektorým z výborov. Výbor prejednáva návrh zákona v lehote do 60 dní.

2. čítanie

Druhé čítanie sa sústredí na prerokovanie vo výboroch, ktorým bol návrh zákona prikázaný. Končí uznesením, v ktorom výbor odporučí Poslaneckej snemovne, či má návrh zákona schváliť²². Uznesenie výboru sa doručí poslancom najneskôr 24 hodín pred začatím druhého čítania. Po prerokovaní návrhu zákona vo výboroch je návrh zaradený do programu ďalšej schôdze Poslaneckej snemovne na druhé čítanie. V druhom čítaní návrh zákona uvedie navrhovateľ, po ktorom vystúpi spravodajca výboru. O návrhu zákona sa koná všeobecná rozprava. Po všeobecnej rozprave môže Snemovňa vrátiť návrh zákona späť výboru k novému prerokovaniu alebo rozhodnúť, že návrh zákona zamieta. V opačnom prípade nasleduje podrobňa rozprava, počas ktorej sa predkladajú k návrhu zákona pozmeňujúce, resp. iné návrhy. Snemovňa môže aj po podrobnej rozprave rozhodnúť o vrátení zákona výborom k novému prerokovaniu alebo rozhodnúť o jeho zamietnutí. Po druhom čítaní musí predseda Snemovne všetky pozmeňujúce návrhy doručiť poslancom.

3. čítanie

Tretie čítanie sa môže uskutočniť najskôr po uplynutí 72 hodín po doručení pozmeňujúcich návrhov poslancom. V treťom čítaní sa koná rozprava, v ktorej je možné navrhnúť iba opravu legislatívno-technických chýb, gramatických chýb, chýb písomných alebo tlačových, úpravy, ktoré logicky vyplývajú z prednesených pozmeňujúcich návrhov alebo podať návrh na opakovanie druhého čítania.

3. Hlasovanie o návrhu zákona

Najprv sa hlasuje o pozmeňujúcich návrhoch obsiahnutých v uznesení výboru, následne o pozmeňujúcich návrhoch jednotlivých poslancov prednesených v rámci podrobnej rozpravy v druhom čítaní a nakoniec o návrhoch podaných v treťom čítaní. Na záver tretieho čítania sa hlasuje o tom, či snemovňa vyslovuje súhlas s návrhom zákona ako celkom.²²

²² Pozri § 90 - § 95 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké snémovny.

Po tom, čo Snemovňa vyslovila súhlas s návrhom zákona, jej predseda zašle návrh zákona bez zbytočného odkladu Senátu v troch rovnopisoch v listinnej podobe a v elektronickej podobe. Ak Senát schválí návrh zákona, s ktorým Snemovňa vyslovila súhlas, alebo sa k nemu do 30 dní od jeho postúpenia neuznesie alebo sa vyjadri uznesením vôle nezaoberať sa takýmto návrhom, je návrh zákona prijatý.

Ak Senát návrh zákona uznesením zamietne, predseda ho na najbližej schôdzi, najskôr však za 10 dní od doručenia uznesenia poslancom, predloží Snemovni, aby oňom hlasovala znova. Návrh zákona je prijatý, ak ho Poslanecká snemovňa schválí nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov. Pokial Senát návrh zákona nezamietol, ale ho Poslaneckej snemovni vrátil s pozmeňovacími návrhmi, rozpošle predseda Poslaneckej snemovne príslušné uznesenie Senátu všetkým poslancom. Na najbližej schôdzi, najskôr však po desiatich dňoch od doručenia uznesenia Senátu poslancom, sa môže konať hlasovanie o návrhu zákona v znení schválenom Senátom. Ak Snemovňa prijme uznesenie, ktorým vysloví súhlas s návrhom Senátu, je zákon prijatý. Ak Snemovňa návrh zákona v znení schválenom Senátom neschválí, hlasuje o návrhu zákona znova v znení, v ktorom bol postúpený Senátu. Návrh zákona je prijatý, ak ho Poslanecká snemovňa schválí nadpolovičnou väčšinou poslancov.²³

V prípade ústavných zákonov Senát nemôže byť prehlasovaný. Poslanecká snemovňa schvaľuje ústavné zákony trojpäťinovou väčšinou všetkých poslancov a Senát trojpäťinovou väčšinou prítomných senátorov.²⁴

Prijatý zákon postúpi predseda Poslaneckej snemovne prezidentovi republiky v troch rovnopisoch v listinnej podobe. Ak prezident vráti zákon Snemovni v lehote 15 dní odo dňa, kedy mu bol postúpený, doručí sa vrátený zákon so stanoviskom prezidenta poslancom. Predseda predloží vrátený zákon na najbližej schôdzi Snemovne, najskôr však 10 dní od jeho doručenia poslancom. Pozmeňovacie návrhy nie sú prípustné. Ak Snemovňa zotrva na vrátenom zákone nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov, zákon sa vyhlási. Inak platí, že zákon nie je prijatý. Suspenzívne veto nemôže prezident republiky použiť voči ústavným zákonom.²⁵

4. Promulgácia zákona

Zákon podpisuje predseda Poslaneckej snemovne, prezident republiky (pokiaľ zákon nevráti) a predseda vlády. Podpisy ústavných činiteľov nie sú spojené s právnymi dôsledkami. Podpisovanie zákonov má viac

²³ Blížie pozri § 97 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké snemovny.

²⁴ Pozri § 39 ods. 4 ústavného zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

²⁵ Pozri § 98 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké snemovny.

menej význam ústavného osvedčenia a pokiaľ ide o podpis predsedu vlády, tak aj formálneho výrazu zodpovednosti vlády za vykonávanie zákona.

K platnosti zákona je potrebné, aby bol zákon vyhlásený. Zákony sa vyhlasujú (publikujú) v Zbierke zákonov. Účinnosť zákona nastáva dňom uvedeným v jeho poslednom ustanovení, inak pätnastym dňom po jeho oficiálnom vyhlásení. Ak si to vyžaduje naliehavý všeobecný záujem môže výnimočne stanoviť skorší začiatok účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia.²⁶

3. ČO NÁS SPÁJA A ČO ROZDEĽUJE

Tak Slovenská republika, ako aj Česká republika, sú unitárne štáty. V obidvoch uvedených krajinách patrí zákonodarná moc parlamentu, ktorý je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom. Napriek tomu, že oba štáty sú štátmi unitárnymi, už v základnej štruktúre parlamentu týchto štátov nachádzame zásadný rozdiel, ktorý spočíva v tom, že kým Slovenská republika má jednokomorový parlament²⁷, parlament Českej republiky je tvorený dvomi komorami, a to Poslaneckou snemovňou a Senátom.²⁸ Tu vyvstáva otázka, či pre unitárny štát je lepšie, ak má jednokomorový alebo dvojkomorový parlament. Odpoveď sa pokúsime nájsť na základe analýzy ďalších rozdielov v legislatívnych procesoch týchto krajín.

Jedným z rozdielov medzi legislatívnym procesom v Slovenskej republike a legislatívnym procesom v Českej republike je rozdiel v okruhu subjektov, ktoré majú zákonodarnú iniciatívu. Zákonodarnú iniciatívu v oboch krajinách majú poslanci, skupina poslancov a vláda. V Slovenskej republike majú zákonodarnú iniciatívu aj výbory Národnej rady SR. V podmienkach Českej republiky majú zákonodarnú iniciatívu aj zastupiteľstvá vyšších územných celkov a Senát ako jedna z komôr parlamentu.

Pokiaľ ide o ďalší priebeh legislatívneho procesu (máme na mysli vypracovanie návrhu zákona a jeho prerokovanie) nenachádzame v ňom zásadné rozdiely. Rozdiely sú v lehotách. Kým v Slovenskej republike je potrebné pred 1. čítaním doručiť návrh zákona poslancom najneskôr 15 dní pred schôdzou Národnej rady SR, do programu ktorej je návrh zákona zaradený, v Českej republike je to 10 dní pred schôdzou Poslaneckej snemovne. Ďalší rozdiel v lehotách je, pokiaľ

²⁶ Pavláček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, str. 797-798.

²⁷ V podmienkach Slovenskej republiky ide o Národnú radu Slovenskej republiky, ktorá má 150 poslancov volených na štyri roky.

²⁸ Poslanecká snemovňa má 200 poslancov volených na štyri roky na rozdiel od Senátu, ktorý má 81 senátorov volených na šesť rokov, pričom každé dva roky sa volí tretina senátorov.

ide o prerokovanie návrhu zákona vo výboroch parlamentu, pretože v Slovenskej republike je to minimálne 30 dní odo dňa pridelenia návrhu zákona, kým v Českej republike je to lehota 60 dní. Druhé čítanie sa v Slovenskej republike uskutoční najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov, kým v Českej republike najskôr po uplynutí 24 hodín. Rozdiel v lehotách nachádzame aj pokial' ide o tretie čítanie, ktoré sa v SR koná najskôr na druhý deň po schválení pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní. V Českej republike sa tretie čítanie môže uskutočniť najskôr po uplynutí 72 hodín po doručení pozmeňujúcich návrhov poslancom.

Rozdiel medzi legislatívnymi procesmi nachádzame pri hlasovaní o návrhu zákona, pokial' ide o kvórum a počet hlasov potrebných na prijatie návrhu zákona. Aby Národná rada Slovenskej republiky bola uznášaniaschopná, je potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. V Českej republike sú komory parlamentu spôsobilé uznášať sa za prítomnosti aspoň jednej treťiny svojich členov. Na to, aby v Slovenskej republike bol návrh zákona prijatý, je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. V prípade schvaľovania ústavy a ústavných zákonov sa vyžaduje kvalifikovaná väčšina, to znamená trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov. Ináč to je v Českej republike, kde na prijatie návrhu zákona je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov Poslaneckej snemovne. Po prijatí návrhu zákona v Poslaneckej snemovni, postupuje návrh zákona do Senátu, kde na jeho prijatie je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných senátorov. Ak by Senát návrh zákona neprijal (alebo vrátil s pozmeňovacími návrhmi), môže Poslanecká snemovňa Senát prehlasovať a to nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov. Na základe vyššie uvedeného zastávame názor, že v Českej republike má Senát v legislatívnom procese slabé postavenie. Máme za to, že túto skutočnosť potvrdzuje aj to, že návrh zákona o štátom rozpočte prerokúva a schvaľuje iba Poslanecká snemovňa a Senát sa týmto návrhom nezaoberá a to aj napriek tomu, že zákon o štátom rozpočte je základným zákonom pre fungovanie štátu, najmä pre výkon štátnej a verejnej správy. Pokial' ide o prijímanie ústavy a ústavných zákonov v Českej republike je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov Poslaneckej snemovne a trojpäťinovej väčšiny prítomných senátorov Senátu. V prípade návrhov ústavy a ústavných zákonov má Senát povinnosť zaoberať sa takýmito návrhmi. Poslanecká snemovňa v tomto prípade nemá možnosť Senát prehlasovať. Preto ak Senát s návrhom takého zákona nesúhlasi, takýto zákon nie je možné prijať. Práve takúto úpravu prijímania ústavy a ústavných zákonov považujeme za dobré riešenie, pretože mám za to, že dosiahnutie trojpäťinovej väčšiny v oboch komorách parlamentu je podstatne zložitejšie ako v podmienkach jednokomorového parlamentu Slovenskej republiky.

Taká istá procedúra schvaľovania ako pre ústavné zákony sa použije pre volebné zákony, zákon o rokovacom poriadku Senátu (zákon o jednacím řadu Senátu) a zákon o zásadách rokovania a styku obidvoch komôr medzi sebou, ako aj navonok (zákon o zásadách jednaní a styku obou komor mezi sebou, akož i navenek), avšak hlasovacie väčšiny sú ako u štandardných zákonov, to znamená

nadpolovičná väčšina prítomných poslancov a nadpolovičná väčšina prítomných senátorov.

Pokiaľ ide o právo prezidenta odmietnuť podpísať zákon, môžeme konštatovať, že právna úprava v oboch krajinách je totožná. Veto prezidenta je suspenzívne, čo znamená, že poslanci ho môžu prelomiť nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov.

4. NIEKTORÉ PROBLÉMY TVORBY PRÁVNYCH PREDPISOV

V tejto časti príspevku by sme chceli poukázať na niektoré nedostatky legislatívnych procesov, ktoré ovplyvňujú výslednú podobu zákonov (ako dôležitých, resp. základných prameňov práva).

Kľúčovým problémom legislatívnych procesov v oboch krajinách je hypertrofia²⁹ právnych predpisov, teda vysoký objem tvorby právnych predpisov, čo je tiež spojené s komplikovanosťou vzťahu vnútrostátneho právneho poriadku s medzinárodným právom a s právom Európskej únie, a teda s neprehľadným množstvom medzinárodných zmlúv majúcich prednosť pred zákonmi a s prednosťou právne záväzných aktov EÚ. Máme za to, že vysoký objem právnych predpisov sťaže právnu orientáciu aj bežnú dostupnosť, prehľadnosť a zrozumiteľnosť práva ako celku.

Ďalším z nedostatkov je presun právotvorby návrhov zákonov na pôdu parlamentu, pretože Národná rada SR nevracia návrh zákona navrhovateľovi na dopracovanie. Navrhovatelia zákona v prvom čítaní sľubujú, že nedostatky odstránia v druhom čítaní, a keďže tieto sľuby nedodržia, spôsobuje to, že spoločná správa výborov je niekol'konásobne rozsiahlejšia ako návrh zákona.

Problémy spôsobuje aj rozsiahle predkladanie pozmeňovacích návrhov prostredníctvom poslancov. Návrhy sú sice vypracované ministerskými úradníkmi, či členmi vlády, ktorí z dôvodu, aby sa vyhli medzirezortnému pripomienkovému konaniu, podávajú návrhy prostredníctvom spriaznených poslancov. Často ide o pozmeňujúce návrhy, ktoré menia pôvodnú filozofiu návrhov zákonov, pričom obsahujú rozsiahlu novelu iných zákonov, ktoré s pôvodným návrhom nesúvisia a mali by sa riešiť samostatnými novelami príslušných zákonov.

Jedným z nedostatkov je, že zákony majú nedostatočne dlhú legisvakačnú lehotu. Podobne je to aj v Českej republike, kde je legisvakačná lehota tri dni.

²⁹ Hypertrofia právnych predpisov sa označuje aj ako legislatívna smršť, inflácia a pod.

V oboch legislatívnych systémoch sa vyskytuje nesprávna prax aj ohľadne používania poznámok pod čiarou v právnych predpisoch.

Za problém považujeme tiež novelizáciu zákonov, ktoré ešte nenadobudli účinnosť. Táto skutočnosť spôsobuje právnu neistotu.

Ďalšou skutočnosťou, ktorá spôsobuje nesystematicosť a neprehľadnosť zákonov, je predkladanie viacerých návrhov noviel zo strany vlády na jednu schôdzku Národnej rady Slovenskej republiky. Prejavuje sa to aj pri problémoch nemožnosti presného číslovania paragrafov a označovania pododsekov a preto konečnú podobu dostáva zákon až v redakcii Zbierky zákonov.

ZÁVER

Príspevok sa venuje tvorbe právnych predpisov zákonodarným orgánom. Ide o proces tvorby právnych predpisov v užšom zmysle (máme na mysli tvorbu ústavy, ústavných zákonov a zákonov).

Na základe analýzy legislatívnych procesov v Českej republike a v Slovenskej republike sme dospeli k určitým záverom. Napriek tomu, že Slovenská republika, ako aj Česká republika sú unitárne štáty s parlamentnou formou vlády, líšia sa od seba štruktúrou parlamentu ako jediného zákonodarného orgánu. Komparáciou legislatívnych procesov sme dospeli k záveru, že medzi legislatívnym procesom v Slovenskej republike a legislatívnym procesom v Českej republike nenachádzame zásadné rozdiely. Samozrejme základný rozdiel nachádzame pokial ide o prerokovanie návrhu zákona v Senáte ako jednej z komôr Parlamentu Českej republiky na rozdiel od legislatívneho procesu v Slovenskej republike, keďže parlament Slovenskej republiky je jednokomorovým orgánom. Na tomto mieste si dovolíme konštatovať, že postavenie Senátu je slabé, preto je otázne, či existencia Senátu je potrebná. Na druhej strane však vidíme veľký prínos Senátu ako jednej z komôr parlamentu pri schvaľovaní návrhov ústavy a ústavných zákonov. Zastávame názor, že Senát by mal mať silnejšie postavenie, aby existencia dvojkomorového parlamentu v Českej republike bola opodstatnená.

V príspevku poukazujeme aj na niektoré nedostatky, resp. problémy tvorby právnych predpisov, pretože máme za to, že nekvalitná tvorba právnych predpisov má za následok neprehľadnosť a nezrozumiteľnosť právnych predpisov, čo v konečnom dôsledku spôsobuje právnu neistotu a nedôveru občanov v právo a právny poriadok.

Literature:

- Gerloch, A. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, 308 s., ISBN 978-80-7380-233-2.

- Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- Ottová, E. Teória práva. Šamorín: Heuréka, 2010, 323 s. ISBN 978-80-89122-59-2.
- Palúš, I. – Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ, 2011, 558 s., ISBN 978-80-7097-787-3.
- Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, 1120 s., ISBN 978-80-87212-90-5.
- Prusák, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1999, 331 s. ISBN 80-7160-113-6.
- Svák, J. et al.: Teória a prax legislatívy, Bratislava: EUROPÓDEX, s.r.o., 2012, 440 s., ISBN 978-80-89447-65-7.
- Svák, J. – Cibulka, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Osobitná časť, Bratislava: EUROPÓDEX, s.r.o., 2009, 1072 s., ISBN 978-80-89447-06-0.
- Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. Praha: C.H. Beck, 2003, 207 s. ISBN 80-7179-832-0.
- zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké sněmovny.
- zákon č. 350/1996 Z. z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.
- ústavný zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

Contact – email
zuzana.kasardova@gmail.com

PRÁVOMOCI A SPÔSOB VOL'BY PREZIDENTA SLOVENSKÉJ REPUBLIKY - KROK SPÄŤ, KROK VPRED, KROK SPÄŤ

BORIS BALOG

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská republiky

Abstract in original language

Česká republika sa rozhodla vykročiť cestou priamej voľby hlavy štátu – prezidenta. Slovenská republika sa rozhodla touto cestou vydať už v roku 1999. Okrem zmeny voľby prezidenta bolo od roku 1993 prijatých niekoľko zmien Ústavy Slovenskej republiky, ktoré sa dotýkali postavenia prezidenta Slovenskej republiky. Tieto zmeny sa týkali tak právomocí prezidenta, ako aj jeho vzťahu s vládou Slovenskej republiky, ale aj vzťahu k Národnej rade Slovenskej republiky. Nie všetky zmeny je možné hodnotiť pozitívne – niektoré predstavovali krok vpred, kým iné krok späť. Práve tieto – pozitívne a aj negatívne – sú predmetom príspevku. Okrem parlamentu sa na formovaní postavenia prezidenta Slovenskej republiky podieľal svojou rozhodovacou činnosťou aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorého relevantné rozhodnutia sú tiež v príspevku analyzované.

Key words in original language

Prezident, priama voľba, vláda, menovanie členov vlády, Národná rada Slovenskej republiky, ústava, zmena ústavy

Abstract

The Czech Republic has decided to move towards direct election of the head of state - the president. The Slovak Republic has decided to take this already in 1999. In addition to the changes in presidential elections, since 1993 have been adopted some Amendments to the Constitution of the Slovak Republic, which affected the position of President of the Slovak Republic. These Amendments are related to the competences of the President, as well as its relationship with the Government of the Slovak Republic, but also its relationship with the National Council of the Slovak Republic. Not all changes can be assessed positively - some were a step forward, while others were a step back. Just this - the positive and the negative - are subject of the contribution. In addition to Parliament in shaping the position of President of the Slovak Republic participated in its decision-making activities of the Constitutional Court of the Slovak Republic, the relevant decisions are also analyzed in this paper.

Key words

The president, direct election, the government, the appointment of members of the Government, the National Council of the Slovak Republic, the Constitution, the Amendment of the Constitution

1. ÚVOD

V januári 2013 pristúpia občania Českej republiky k prvej priamej voľbe hlavy štátu – prezidenta. V Slovenskej republike tak urobia občania v roku 2014 už po štvrtýkrát. To, čo Slovenskú republiku a Českú republiku po januári budúceho roku bude spájať je skutočnosť, že oba štáty prekonali československé ústavné tradície voľby hlavy štátu parlamentom a vydali sa cestou priamej voľby.

Postavenie prezidenta Slovenskej republiky prekonalo od 1. januára 1993 taký vývoj, ako žiadnen iný ústavný orgán Slovenskej republiky. Aj aktuálne výkladové rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) z 24. októbra 2012¹ poukázalo na to, že ani po 20 rokoch nemožno postavenie prezidenta, jeho právomoci a ich výkon pokladať za ustálený a jasný.

Ostatných 20 rokov prinieslo niekoľko zásahov do ústavného postavenia prezidenta – tieto boli buď výsledkom ústavodarnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) alebo ústavno-ochrannej právomoci ústavného súdu uplatňovanej v rámci výkladovej právomoci. Práve tieto ústavodarné a ústavno-ochranné zásahy do postavenia prezidenta predstavujú predmet predloženého príspevku.

Jednotlivé zásahy do ústavného postavenia prezidenta vnímam ako kroky, ktoré pomeriavam vo vzťahu k východisku, ktorým je (ideálne) postavenie prezidenta v republikánskej parlamentnej forme vlády a podľa toho, či postavenie slovenského prezidenta od postavenia prezidenta v parlamentnej forme vlády vzdialujú alebo ho k nemu približujú ich hodnotím ako kroky späť, či kroky vpred. Nenárokujem si pritom na to, že mnou ponúkaný výpočet krovok je konečný a ich charakteristika je správna.²

2. KROK SPÄŤ HNEĎ NA ÚVOD

Napriek tomu, že dôvodová správa k návrhu Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „slovenská ústava“ alebo „ústava“) z roku 1992 deklarovala, že cielom tejto ústavy bude vytvorenie parlamentnej formy vlády v Slovenskej republike,³ dalo by sa o takejto forme vlády v Slovenskej republike po 1. januári 1993 pochybovať.

¹ PL. ÚS 4/2012.

² Keďže som názov príspevku zvolil a vložil do konferenčného informačného systému ešte pred 24. 10. 2012 nezohľadňuje rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2012, pod dojmom ktorého by názov príspevku mal znieť: „Právomoci a spôsob voľby prezidenta Slovenskej republiky – krok späť, krok vpred, krok späť a ešte jeden krok späť“.

³ Text dôvodovej správy k čl. 1 napr. v - ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica Slovenská, Bratislava, 1997, s. 47.

Pochybnosti sú spájané práve s prezidentom, a to tak z hľadiska jeho voľby, ako aj z hľadiska jeho právomocí, ktoré mu ústavodarca zveril. Niektoré ustanovenia pôvodného textu ústavy vybočovali z rámca parlamentnej formy vlády (ustanovenia o zodpovednosti prezidenta a možnosti jeho odvolania, niektoré jeho právomoci, resp. absencia niektorých jeho právomocí a pod.).⁴

Podľa pôvodnej ústavnej úpravy z roku 1992 bol prezident volený národnou radou tajným hlasovaním na päť rokov. Na zvolenie prezidenta sa podľa čl. 101 ods. 3 ústavy vyžadovala najmenej 3/5 väčšina všetkých poslancov národnej rady. Za prezidenta mohol byť zvolený každý občan, ktorý mal právo voliť a dosiahol vek aspoň 35 rokov. Tá istá osoba mohla byť za prezidenta zvolená najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiah. Zvolený prezident skladal sľub do rúk predsedu národnej rady, zloženie sľubu malo konštитutívne účinky.

Tak ako národná rada prezidenta volila, mala ako jediná právo ho aj odvolať za podmienok upravených v čl. 106 ústavy – národná rada mohla prezidenta odvolať, iba ak by vyvíjal činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky alebo činnosť smerujúcu k odstráneniu demokratického ústavného zriadenia Slovenskej republiky. návrh na odvolanie musela podať najmenej nadpolovičná väčšina všetkých poslancov národnej rady a na odvolanie prezidenta sa vyžadovala najmenej 3/5 väčšina všetkých poslancov národnej rady.

Prezident bol ústavne zodpovedný iba za vlastizradu a za tú podliehal na základe žaloby národnej rady ústavnému súdu.

Pre postavenie prezidenta bolo charakteristické, že ho ústava chápala ako prezidenta aktívneho. Jeho aktivita sa mohla prejavovať aj smerom k vláde, čo bolo dané aj tým, že prezident mal právo sa nielen zúčastňovať zasadnutí vlády, ale mal aj ústavné právo schôdzam vlády predsedat'. Je pozoruhodné, že ústava v roku 1993 nepoznala inštitút kontrasignácie a výkon žiadnej prezidentovej právomoci nebol viazaný na podpis či už predsedu vlády alebo príslušného ministra.⁵

Z hľadiska znakov parlamentnej formy vlády vykazovali niektoré právomoci prezidenta podľa pôvodného ústavného katalógu jeho právomoci skôr odklon od klasickej parlamentnej formy vlády. Išlo napr. o právomoc prezidenta byť prítomný na schôdzach vlády, právomoc prezidenta predsedat' vláde a o právomoc prezidenta vyžadovať si od vlády alebo od jej členov správy. Prezident síce neboličenom vlády a v prípade prítomnosti na jej schôdzi nemal ani právo

⁴ CIBULKA, Ľ.: Druhé decénium Ústavy Slovenskej republiky. Desať rokov slovenskej štátnosti, zákonomdarstva a jeho perspektívy. II. právnické dni Karola Planka, Nadácia profesora Karola Planka, Bratislava, 2004, s. 157.

⁵ BALOG, B. - TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť (interpretáčné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). Právnik 8/2010, s. 804.

hlasovať, ale v zásade mohol cez svoje právo jej predsedu stanovovať program, či predmet rokovania vlády.

Už hned v prvý rok existencie Slovenskej republiky sa vzájomné vzťahy prezidenta a vlády, resp. predsedu vlády stali predmetom sporu, ktorý vyústil do výkladového rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93. Predmetom sporu medzi prezidentom a predsedom vlády bolo odvolanie člena vlády na návrh predsedu vlády.

Ústavný súd ním podal výklad čl. 116 ods. 4 ústavy, podľa ktorého toto ustanovenie ústavy „upravuje oprávnenie predsedu vlády Slovenskej republiky podať právne významný návrh na odvolanie člena vlády Slovenskej republiky. Podaním návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky na odvolanie člena vlády vzniká prezidentovi Slovenskej republiky právna povinnosť návrhom sa zaoberať. Prezident po posúdení okolnosti prípadu musí rozhodnúť, či návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky vyhovie a člena vlády odvolá, alebo či návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky nevyhovie a člena vlády neodvolá. Článok 116 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky prezidentovi Slovenskej republiky neukladá povinnosť odvolať člena vlády, ak to predseda vlády navrhne.“.

Za prvý krok späť z hľadiska formovania parlamentnej formy vlády v Slovenskej republike pokladám práve toto výkladové rozhodnutie ústavného súdu. Ústavný súd sa v odôvodnení tohto výkladu vyjadril k vzťahu prezidenta a vlády v ústavnom systéme Slovenskej republiky aj širšie ako iba vo vzťahu k menovacím právomociam prezidenta na návrh predsedu vlády. Ústavný súd v tomto rozhodnutí ponúkol svoj pohľad na postavenie prezidenta v systéme výkonnej moci Slovenskej republiky a vyslovil, že „Hoci vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) je najvyšším orgánom výkonnej moci (čl. 108), ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky je v skutočnosti dominantné voči ústavnému postaveniu vlády. Bez prejavu vôle prezidenta nedôjde k vzniku ani zániku členstva vo vláde (čl. 111). Z tohto postavenia vyplýva relatívna, nie absolútна dominancia prezidenta Slovenskej republiky vo vzťahu k vláde. Vo vzťahu k predsedovi vlády Slovenskej republiky Ústava Slovenskej republiky upravuje prezidentovu právomoc vymenovať a odvolať predsedu vlády (čl. 110 ods. 1). Okrem toho mu priznáva dominantné postavenie voči predsedovi vlády po prijatí demisie podanej členom vlády alebo po odvolaní člena vlády, pretože prezident určí, ktorý z členov vlády bude dočasne spravovať veci člena vlády, ktorého demisiu prijal (čl. 116 ods. 7). Pre tento prejav vôle prezidenta Slovenskej republiky Ústava Slovenskej republiky nevyžaduje ani návrh, ani súhlas predsedu vlády. Naopak, predsedovi vlády Slovenskej republiky Ústava Slovenskej republiky nepriznáva právomoci vo vzťahu k prezidentovi. Táto okolnosť znemožňuje prijatie takej interpretácie Ústavy Slovenskej republiky, ktoré by priznalo prezidentovi Slovenskej republiky všeobecnú povinnosť pripať podnety a návrhy predsedu vlády bez možnosti ich odmietnuť.“.

Osobitne vo vzťahu k výkonu menovacích právomoci prezidenta na návrh predsedu vlády ústavný súd odôvodnil svoj výklad tým, že za účelom vytvorenia vnútornej vyváženosťi výkonnej moci ústava ukladá prezidentovi iba povinnosť návrhom predsedu vlády sa zaoberať, ale nie povinnosť tomuto návrhu vyhovieť. K splneniu povinnosti prezidenta Slovenskej republiky zaoberať sa návrhom predsedu vlády Slovenskej republiky na odvolanie člena vlády dôjde v okamihu, keď prezident Slovenskej republiky rozhodne, či člena vlády Slovenskej republiky odvolá, alebo návrh predsedu vlády Slovenskej republiky odmietne. Toto rozhodnutie je súčasťou základnej právomoci prezidenta Slovenskej republiky.

Ústavný súd sa v roku 1993 snažil o taký výklad ústavy, ktorým by prispel k vyváženosťi výkonnej moci, teda k vyváženému vzťahu prezidenta a vlády ako dvoch ústavných orgánov, ktoré predstavujú v Slovenskej republike výkonnú moc. Takáto snaha ústavného súdu a jej vyjadrenie v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 39/93 nezodpovedala podľa mňa pôvodnej predstave o implementovaní parlamentnej formy vlády na Slovensku, pretože pre túto formu vlády nie je typické či charakteristické to, že by hlava štátu mala mať v oblasti výkonnej moci s vládou vyvážené právomoci. Už samotné zaradenie hlavy štátu do výkonnej moci nie je z hľadiska parlamentnej formy vlády úplne typické, pretože táto skôr preferuje postavenie hlavy štátu ako arbitra ústavno-politickej vplyvov.

3. KROK VPRED – ÚSTAVNÝ ZÁKON Č. 9/1999 Z. Z. A Č. 90/2001 Z. Z.

Za krok vpred smerom k budovaniu štandardnej parlamentnej formy vlády z hľadiska postavenia prezidenta pokladám v prvom rade ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým bola po druhýkrát novelizovaná ústava. Do tohto kroku zaraďujem aj ďalšiu novelu ústavy, a to ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorý nezaraďujem ako samostatný krok vpred preto, lebo chápem jeho úpravu vo vzťahu k prezidentovi ako takú, ktorá nadväzovala na zmeny vykonané ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z., doladovala ich a precizovala. Preto tieto dva ústavné zákony chápem z hľadiska úpravy postavenia prezidenta ako jeden krok vpred.

Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. predstavoval o. i. aj reakciu ústavodarca na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93, snahou ústavodarca bola taká výslovná úprava ústavného postavenia prezidenta a vlády, ktorý by zodpovedala parlamentnej forme vlády a prekonala aj z tohto pohľadu nie úplne vhodné zmienená rozhodnutie ústavného súdu.

Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. došlo k úprave postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky na základe kombinácie troch prvkov –

- zostala zachovaná pôvodne zvolená štruktúra ústavy, podľa ktorej je prezident súčasťou výkonnej moci a ústavodarca nepristúpil k jeho vyčleneniu napr. do samostatnej hlavy – to

- si vyžiadalo precíznu úpravu vzájomných vzťahov prezidenta a vlády v rámci výkonnej moci,
- súčasne ale ústavodarca vyjadril základnú ústavnú úlohu prezidenta, a to svojim rozhodovaním zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov, čím ho vlastne zadefinoval ako arbitra sporov a nakoniec
 - zmenil sa spôsob voľby prezidenta na priamu, čím prezent získal priamu legitimitu.

Hlava štátu v parlamentnej vládnej forme nebýva ani jediným a ani hlavným nositeľom výkonnej moci, ale predovšetkým reprezentantom štátu navonok i dovnútra a vo vzťahoch legislatívnej a exekutívnej má spravidla úlohu sprostredkovateľa (arbitra) pri riešení ústavných konfliktov.⁶ V súčasnosti ale vo viacerých demokratických štátoch hlava štátu disponuje paralelne aj právomocami na úseku výkonnej moci, aj právomocami umožňujúcimi jeho pôsobenie ako arbitra ústavno-politických sporov. V takejto situácii je ústavná konštrukcia postavenia (vrátane tvorby) hlavy štátu a jej vzťahu k ostatným najvyšším štátnym orgánom zložitejším teoreticko-právnym i praktickým problémom, a to najmä vtedy, keď ústavy neurčujú dominanciu jednej z funkcií hlavy štátu, resp. nedostatočne harmonizujú rozsah nominálnych ústavných právomocí so spôsobom jeho kresťania a postavením v štruktúre ústavných orgánov.⁷

Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. došlo v čl. 101 ods. 1 k novému ústavnému definovaniu a vymedzeniu postavenia prezidenta ako hlavy štátu. Prezident je podľa čl. 101 ods. 1 ústavy hlavou Slovenskej republiky, reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi. Ústava už nepriznáva prezidentovi právo zúčastňovať sa na schôdzach vlády a predsedovať im. Naďalej mu bolo ponechané právo vyžadovať si od vlády a jej členov informácie potrebné na plnenie svojich úloh ako hlavy štátu.

Ďalšiu kľúčovú zmenu prinieslo nové znenie čl. 101 ods. 2 ústavy, ktoré zaviedlo priamu voľbu prezidenta. Prezidenta volia občania Slovenskej republiky v priamych voľbách tajným hlasovaním na päť rokov. Právo voliť prezidenta majú tí občania, ktorí majú právo voliť do národnej rady. Bližšie ústavné podmienky priamej voľby prezidenta boli následne upravené v čl. 101 ods. 3 až 10 a v čl. 103 a 104 ústavy.

⁶ SVÁK, J. - CIBULKA, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky. 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava, 2006, s. 372-373.

⁷ PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Právnická fakulta UPJŠ Košice, 2002, s. 244.

S priamou voľbou prezidenta súvisí tiež ústavná úprava možnosti odvolania prezidenta počas volebného obdobia podľa čl. 106 ústavy. Prezidenta možno počas volebného obdobia odvolať len ľudovým hlasovaním. Ľudové hlasovanie je oprávnená iniciovať len národná rada a na platné prijatie uznesenia o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta sa vyžaduje ústavná, 3/5 väčšina všetkých poslancov národnej rady. Stanovenie takého kvóra je vyjadrením skutočnosti, že sa ľudovým hlasovaním zasahuje do postavenia prezidenta zvoleného priamou voľbou, preto sa vyžaduje najvyššie ústavné kvórum, aké sa v podmienkach slovenského parlamentu používa. Pre odvolanie prezidenta platí, že sa na jeho schválenie vyžaduje nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Uvedené môže znamenať, že na odvolanie prezidenta v ľudovom hlasovaní sa vyžaduje vyššia väčšina, než aká mohla byť potrebná na samotnú voľbu prezidenta, keďže v prípade voľby prezidenta až v druhom kole na jeho voľbu postačovala nadpolovičná väčšina hlasov zúčastnených voličov.

Ústavná úprava ľudového hlasovania o odvolení prezidenta bola tiež doplnená určitým vyvažovacím nástrojom, ktorý by sme mohli označiť ako nástroj „schladenia hláv“ v podmienkach Slovenskej republiky. Ak totiž nastane situácia, že prezent nebude v ľudovom hlasovaní odvolaný, prezent je podľa ústavy povinný rozpustiť národnú radu. V tomto prípade sa totiž do zjavného rozporu dostala národná rada, resp. (až) jej 3/5 väčšina všetkých poslancov a ľud, ktorý táto národná rada zastupuje. Takýto konflikt je v súlade s princípom suverenity ľudu možné riešiť iba rozpuštením národnej rady, ktorá už nereprezentuje zdroj moci a uskutočniť nové voľby. Navyše, prezidentovi po neúspešnom ľudovom hlasovaní začína plynúť nové volebné obdobie.

Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. priniesol do ústavného postavenia prezidenta aj inštitút kontrasignácie, ktorý pôvodne v ústave absentoval⁸ – podľa čl. 102 ods. 2 ústavy je rozhodnutie prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) a podľa písm. j), ak ide o udelenie amnestie, a podľa písm. k) ústavy platné, ak ho podpíše predseda vlády alebo ním poverený minister. V týchto prípadoch za rozhodnutie prezidenta zodpovedá vláda. Podľa čl. 102 ods. 2 ústavy sú teda na kontrasignáciu predsedu vlády alebo ním povereného ministra viazané rozhodnutia prezidenta –

- prijímať, poverovať a odvolávať vedúcich diplomatických misií,
- zahľádzať odsúdenie formou amnestie a
- ako hlavného veliteľa ozbrojených síl.

⁸ Snaha o zavedenie tohto ústavného inštitútu do formy vlády v Slovenskej republike bola už v roku 1997, kedy boli podané dva návrhy novely ústavy, ktoré inštitút kontrasignácie obsahovali, ani jeden z nich ale nebolo úspešný.

Vzhľadom na rozsah právomoci prezidenta v čl. 102 ods. 1 ústavy by sa mohlo zdať, že kontrasignované právomoci prezidenta v rozsahu tri predstavujú len malý podiel na jeho právomociach a je to pravda.⁹ Na druhej strane je potrebné pozitívne vnímať úpravu kontrasignácie, ktorú priniesol ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. aspoň v tom, že tento inštitút vôbec zakotvil a zadefinoval jeho prvý rozsah, ktorý sa sice nezmenil, ale ani nie je nemenný a ústavodarca ním môže disponovať.

Ak vnímame inštitút kontrasignácie aj v súvislosti so zmenou spôsobu kreovania prezidenta Slovenskej republiky, ktorá sa udiala tým istým ústavným zákonom, môže potenciálne dochádzať k napätiu medzi hlavou štátu a vládou, resp. Jej predsedom v otázke spolupodpisovania aktov hlavy štátu. Zdrojom možného napäťa je skutočnosť, že výkon právomoci ústavného orgánu s priamou legitimitou bude závisieť od ústavného orgánu, ktorého legitimita je (len) odvodnená od legitimity parlamentu.¹⁰

V súvislosti s ukončením výkonu funkcie prezidenta došlo ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. aj k presnejšej úprave možnosti jeho stíhania, a to za úmyselné porušenie ústavy a za vlastizradu. Obžalobu na prezidenta podáva národná rada na základe uznesenia prijatého najmenej 3/5 väčšinou všetkých poslancov a o obžalobe rozhoduje v pléne ústavná súd. Odsudzujúce rozhodnutie ústavného súdu znamená stratu funkcie prezidenta a spôsobilosti túto funkciu opäťovne získať.

V súvislosti s úmyselným porušením ústavy ako dôvodu na obžalobu a odsúdenie prezidenta platí, že každé porušenie ústavy, ktorého sa prezident dopustí, môže byť príčinou na jeho odvolanie, ak sa preukáže, že prezident sa úmyselne správal v nesúlade s ústavou.¹¹

Na základe rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93 a v snahe o jasné zakotvenie ústavnej povinnosti prezidenta rešpektovať pri tvorbe vlády personálne návrhy predsedu vlády došlo ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. k zmene ústavy v čl. 111 a slová „vymenúva“ a „odvoláva“, ktorú umožňovali fakultatívnosť konania boli nahradené slovami „vymenuje“ a „odvolá“, ktoré mali vyjadriť jeho obligatórnosť.

Zmyslom tejto zmeny bolo práve obmedzenie voľného uváženia prezidenta pri rozhodovaní o tom, či vyhovie návrhu predsedu vlády vo veci menovania a odvolania členov vlády smerom k stanoveniu povinnosti prezidenta návrhu vyhovieť. Z tejto novej formulácie možno vyvodíť názor, že prezident má povinnosť vyhovieť návrhu

⁹ Z členských štátov Európskej únie je možné obdobne skromný rozsah kontrasignovaných právomoci nájsť napr. v Ústave Republiky Litva.

¹⁰ Prakticky sa tento problém v Slovenskej republike neprejavil.

¹¹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky - Komentár. Heuréka, Šamorín, 2007, s. 812.

predsedu vlády na menovanie člena vlády za splnenia podmienok uvedených v čl. 110 ods. 2 ústavy, alebo návrhu na odvolanie člena vlády. Samotná zmena čl. 111 ústavy spocívajúca v nahradení slov „vymenúva“ a „odvoláva“ za slová „vymenuje“ a „odvolá“ nie je jednoznačná a (možné) interpretačné a aplikačné problémy úplne nevylučuje. Svedčí o tom aj skutočnosť, že ani vo vede slovenského ústavného práva nie je jednotný názor na túto zmenu ústavy a dôsledok, ktorý vyvolala/mala vyvolať. Podľa názoru prof. Cibulku, „Ak navrhne prezidentovi republiky odvolanie člena vlády predsedu vlády, prezident je povinný tohto člena vlády odvolať.“¹² Rovnaký názor (aj keď s určitou mierou opatrnosti) možno nájsť u prof. Sváka, podľa ktorého „Z porovnania znenia pôvodného článku 111 Ústavy SR a súčasne platného znenia článku 111 Ústavy SR je možné dospieť k záveru, že prezident SR je návrhom predsedu vlády SR na vymenovanie alebo odvolanie člena vlády viazaný.“¹³ Rozdielny názor zastáva doc. Drgonec, podľa ktorého „Ústava SR neurčuje viazanosť prezidenta SR návrhom predsedu vlády SR. Prezident SR môže odmietnuť vymenovať navrhnutého kandidáta, ale nemôže vymenovať za člena vlády SR osobu, ktorú nenavrhol predsedu vlády SR.“¹⁴

Novelizácia ústavy ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. sice priniesla úpravu čl. 111, ale ponechala pôvodnú dikciu kreačnej právomoci prezidenta v čl. 102 ods. 1 písm. g), kde zastala vo vzťahu k menovaniu členov vlády zachovaná dikcia „vymenúva“ a „odvoláva“. Skutočnosť, že čl. 102 ods. 1 ústavy zostal v tých ustanoveniach, ktoré upravujú kreačnú právomoc prezidenta nedotknutý viedlo k ďalším interpretačným a aplikačným problémom.¹⁵

Ústavné vymedzenie postavenia a pôsobnosti prezidenta bolo upravené aj novelizáciou ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2001.

¹² CIBULKA, L.: Prezident SR - ústavné postavenie v kontexte 15-tich rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: Orosz, L.; Dobrovičová, G.(ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky, zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 6.-7. septembra 2007, s.198.

¹³ SVÁK, J. - CIBULKA, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky. 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava, 2006, s. 369.

¹⁴ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky, komentár, 2. vydanie, Heuréka, Šamorín, 2007, s. 825.

¹⁵ K tomu detailne pozri – BALOG, B. – TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť (interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). Právnik 8/2010.

Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. ústavodarca nezasiahlo do štruktúry ústavy a ponechal ústavnú úpravu postavenia prezidenta v rámci výkonnej moci, čo si ale vyžiadalo zmenu ústavného postavenia nielen prezidenta ale aj vlády. Keďže ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. došlo k definovaniu prezidenta v podstate ako arbitra sporov, bolo potrebné nanovo definovať aj postavenie vlády. Toto bolo predmetom ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.

Ústava pôvodne definovala vládu ako najvyšší orgán výkonnej moci. Takéto ústavné vymedzenie vlády v spojení so zaradením prezidenta do výkonnej moci navodzovalo dojem, ako keby bola vláda najvyšším orgánom výkonnej moci nadradená všetkým orgánom výkonnej moci, teda aj vrátane prezidenta.

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. došlo k odstráneniu tejto pochybnosti v postavení vlády smerom k prezidentovi v tom, že jej postavenie najvyššieho orgánu výkonnej moci bolo zmenené na postavenie vrcholného orgánu výkonnej moci. Tým bola vláda zadefinovaná ako jeden z najvyšších ústavných orgánov výkonnej moci. Vláde ako vrcholnému orgánu výkonnej moci patrí všetka vládna a výkonná právomoc vyplývajúca zo zákonodarnej pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky.

Inšpiráciou pre slovenského ústavodarca v roku 2001 pri hľadaní ústavného definovania vlády bol práve čl. 67 ods. 1 Ústavy Českej republiky, ktorý definuje vládu ako vrcholný orgán výkonnej moci. Ústavný systém Českej republiky je z hľadiska ústavného zaradenia prezidenta a vlády charakteristický tiež tým, že oba tieto ústavné orgány sú, tak ako v slovenskej ústave, upravené v rámci výkonnej moci.

Kombinácia ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z. vytvorila v podmienkach parlamentnej formy vlády také ústavné postavenie prezidenta (a jeho vzťah k vláde), ktoré Slovenskú republiku najviac priblížilo ideálnej úprave postavenia hlavy štátu v republikánskej parlamentnej forme vlády. Táto ústavnú úprava zostala zachovaná 10 rokov a k ďalším zásahom do ústavného postavenia prezidenta došlo až v rokoch 2011 a 2012.

4. KROK SPÄŤ PO DRUHÉ

Z hľadiska postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky možno ako najväčší krok späť pokladať ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorý predstavoval desiatu priamu novelu ústavy.¹⁶ Týmto ústavným zákonom sa doplnením čl. 115 ústavy o nový odsek 3 vytvoril ústavný základ pre riešenie situácie, ktorá môže nastať po odvolaní vlády prezidentom podľa čl. 115 ods. 1 ústavy bez toho, aby došlo k bezprostrednému vymenovaniu novej vlády – prezident poverí

¹⁶ Elektronická verzia napr. na <http://www.epredpisy.sk/images/stories/pdf/novely/2011/356n.pdf>.

vykonávaním (ústavne obmedzených) právomocí odvolanú vládu, a to až do vymenovania novej vlády.

Toto riešenie situácie a postupu prezidenta po odvolaní vlády preberá prvky z postupu prezidenta po prijatí demisie vlády podľa čl. 115 ods. 2 ústavy, a to v tom zmysle, že ak prezident odvolá vládu a súčasne nevymenuje bezprostredne vládu novú, až do vymenovania novej vlády poverí odvolanú vládu vykonávaním jej pôsobnosti. Ústava taxatívne vymedzuje/obmedzuje vecný rozsah poverenia odvolanej vlády vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády len na niektoré právomoci, ktorými inak vláda disponuje. Takéto ústavné vymedzenie, či obmedzenie je dôsledkom skutočnosti, že prezident poveruje vykonávaním týchto pôsobností vládu, ktorá je odvolaná. Odvolanie vlády prezidentom je zase dôsledkom skutočnosti, že národná rada vyslovila vláde nedôveru, alebo že zamietla jej návrh na vyslovenie dôvery. Ide teda o vládu, ktorá nemá dôveru národnej rady. Konštrukcia čl. 115 ods. 3 ústavy z hľadiska vymedzenia vecného rozsahu poverenia odvolanej vlády preto na jednej strane zohľadňuje skutočnosť, že ide vládu bez dôvery národnej rady, preto je toto poverenie ústavne obmedzené, ale na druhej rešpektuje potrebu zabezpečenia fungovania výkonnej vládnej moci.

V súvislosti s ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. a konštrukciou ústavných vzťahov medzi prezidentom a vládou, ktoré vytvoril, je možné sa aj hlbšie zamyslieť nad určitým posunom, ktorý v ústavnom systéme a forme vlády Slovenskej republiky nastal. Vo vzťahu k postaveniu prezidenta, čo je predmetom predloženého príspevku možno hovoriť o posilnení postavenia prezidenta voči takejto poverenej vláde a prenose výkonnej moci na funkciu prezidenta.

V situácii podľa čl. 115 ods. 3 ústavy už nemožno hovoriť o prezidentovi (iba) ako o arbitrovi, ktorý reálne mocensky nevstupuje do výkonu exekutívnych právomocí a tiež iba ľažko možno hovoriť o vláde ako o vrcholnom orgáne výkonnej moci. Okrem toho, čo je uvedené vyššie, že rozsah právomocí, ktoré môže vykonávať vláda poverená podľa čl. 115 ods. 3 ústavy je obmedzený, dochádza nepochybne k vychýleniu vnútornej deľby moci v rámci výkonnej moci v prospech prezidenta, a to na základe toho, že ústava súčasne v čl. 115 ods. 3 stanovuje, že výkon pôsobnosti poverenej vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) ústavy je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta.

Štandardne je v parlamentnej forme vlády výkon niektorých právomocí hlavy štátu viazaný na kontrasignáciu predsedu vlády alebo príslušného ministra. Tento inštitút je ústavným vyjadrením rozhodujúceho postavenia vlády v rámci výkonnej moci a slabého postavenia hlavy štátu. Kontrasignáciu od roku 1999, aj keď v relatívne úzkom rozsahu, upravuje aj slovenská ústava.

Ústavná úprava v čl. 115 ods. 3 ústavy je ale opačná a predpokladá, že výkon niektorých právomocí vlády, podľa čl. 108 ústavy vrcholného orgánu výkonnej moci, bude vyžadovať predchádzajúci súhlas prezidenta. Tým v podstate bude o výkone takto podmienených

právomocí rozhodovať prezident. Pritom skutočný rozsah týchto právomocí nie je možné úplne presne identifikovať a určiť, pretože čl. 119 písm. r) ústavy odkazuje na (akékoľvek) ďalšie otázky, ak to ustanoví (akýkoľvek) zákon.

Na druhej strane je ale potrebné tiež doplniť, že ústava neobsahuje žiadnu sankciu v prípade, ak by poverená vláda vykonala niektorú z právomocí podľa čl. 119 písm. m) alebo r) ústavy bez predchádzajúceho súhlasu prezidenta alebo iným spôsobom, než na aký dostala súhlas od prezidenta. Ústavná sankcia v podstate neexistuje – národná rada jej nemôže vyslovíť nedôveru, pretože táto vláda už jej dôveru nemá a prezident ju nemôže odvolať, pretože ona už odvolaná je.

Čl. 115 ods. 3 ústavy reguluje situáciu, ktorá by mala nastať len veľmi výnimcoľne. Nemožno preto hovoriť o tom, že by ústavný zákon č. 356/2012 Z. z. systémovo a trvalo narušil parlamentný charakter Slovenskej republiky. Slovenská republika sice zostáva parlamentná forma vlády, ale je nepochybne, že ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. do parlamentnej formy vlády vniesol prvky, ktoré tento ústavný systém v určitých momentoch vychýľujú smerom k systému silnejšieho prezidenta.¹⁷

Doplnenie ústavy ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. prináša niekoľko vážnych otázok, ktoré zostávajú v ústavnom texte nezodpovedané a nie je na ne možné jednoznačne na základe textu ústavy odpovedať. Vo vzťahu k postaveniu prezidenta ide najmä o vzťah čl. 115 ods. 3 ústavy a tam založenej právomoci prezidenta k čl. 105 ods. 1 ústavy.

S výkonom právomoci prezidenta súvisí aj čl. 105 ods. 1 ústavy, ktorý upravuje situácie, keď prezident nie je zvolený alebo ak sa funkcia prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody. V takýchto situáciach časť oprávnení prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 prechádza na vládu, ktorá ich vykonávaním môže poveriť svojho predsedu, časť prechádza priamo na predsedu vlády a časť prechádza na predsedu národnej rady. Vo všetkých prípadoch je ústavný výpočet taxatívny a je zrejmé, že aj dnes existujú niektoré právomoci prezidenta, ktoré neprechádzajú na žiadneho iného ústavného činiteľa, pretože vzhľadom na ich charakter sú viazané len a výlučne na osobu prezidenta (napr. udeľovanie milosti a amnestie).

Nová právomoc prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. u) ústavy - rozhodovať o poverení vlády a dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 ústavy - bude tiež patriť do skupiny právomocí,

¹⁷ K tomu pozri aj BALOG, B.: Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?). Creative and Knowledge Society, International Scientific Jurnal, Paneurópska vysoká škola, 2/2011, s. 70 – 82.

ktoré neprechádzajú. Otázka je, či to bol úmysel ústavodarcu alebo jeho nedokonalosť? Domnievam sa, že to druhé. Vychádzam pri tom z toho, že základná ústavná právomoc prezidenta týkajúca sa analyzovanej situácia, a to vymenovanie a odvolávanie členov vlády prechádza na predsedu národnej rady. Prečo by ústavodarca pripustil prechod právomoci prezidenta vymenovať a odvolať členov vlády na predsedu národnej rady a právomoc „len“ ich poveriť vykonávaním funkcie do vymenovania novej vlády by pokladal za tak významnú, že by táto mala byť viazaná len na osobu prezidenta a neprechádza na nikoho iného? Uvedené nemá logiku. Práve naopak, logickým riešením v súlade s ústavou by bolo, ak by aj právomoc prezidenta poverovať odvolanú vládu vykonávaním jej právomocí a dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 ústavy prešla na predsedu národnej rady.

V prípade, ak by takto ústava nebola perspektívne doplnená, a ak by situácia predpokladaná čl. 115 ods. 3 ústavy nastala v čase, keď prezident nie je zvolený alebo ak sa funkcia prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody, uvedené ustanovenie by sa nemohlo použiť. Predseda národnej rady by musel podľa čl. 105 ods. 1 ústavy vládu odvolať a súčasne by musel vymenovať novú vládu, pretože na to by ústavné splnomocnenie mal, ale poverenie by nebolo možné.

Ďalej je potrebné preskúmať, či je postavenie prezidenta také, že môže v súlade s ústavou poverenie vláde ukončiť, zrušiť či odňať, a to pred vymenovaním novej vlády? Je možné konštatovať, že ústava ani na jednom mieste, kde upravuje poverovanie (čl. 115 ods. 2 a 3) výslovne neupravuje žiadne ďalšie nakladanie s ním – neupravuje jeho následné napr. zužovanie alebo rozširovanie, ale neupravuje ani jeho odnímanie, zrušovanie či iné ukončovanie, okrem implicitného ukončenia poverenia doterajšej vlády vymenovaním novej vlády.

Čo sa týka odvolania člena vlády, zastávam názor, že člen vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy nemôže byť zo svojej funkcie odvolaný na návrh predsedu vlády podľa čl. 111 ústavy. Členovia vlády podľa čl. 115 ods. 3 už odvolaní sú a toto odvolanie predchádza vydaniu rozhodnutia prezidenta o poverení. Preto už nikoho z nich odvolať nie je možné. Je ale možné nejakým iným ústavným spôsobom ukončiť členstvo niekoho v takejto vláde?

Pri aplikácii ústavy sa nijaké ustanovenie nemôže vyčleňovať z kontextu ústavy a interpretovať samo osebe. Pri interpretácii a aplikácii ústavy sa nesmie porušiť, či ignorovať príčinná súvislosť medzi tými ustanoveniami ústavy, ktoré na seba významovo nadvádzajú a vytvárajú komplexný súbor ústavných vzťahov. Preto ani ustanovenie čl. 115 ods. 3 ústavy nie je množné aplikovať izolované a ako ustanovenie upravujúce vzťah prezidenta a vlády pri výkone ústavných právomocí vlády je ho potrebné interpretovať a aplikovať v kontexte celej ústavnej úpravy vzťahov prezidenta a vlády. Na druhej strane ale pre takúto interpretáciu a aplikáciu čl. 115 ods. 3 ústavy by mala samotná ústava vytvárať aspoň nevyhnutný základ,

z ktorého by bolo zrejmé, že ide o ustanovenie, ktoré systematicky dotvára ústavnú úpravu vzťahu prezidenta a vlády pri výkone ústavných právomocí vlády. Čl. 115 ods. 3 bol ale „vsadený“ do ústavy bez vyriešenia a ústavného vyjadrenia jeho ústavných súvislostí. Je preto otázne, či možno v prípade identifikácie medzery v ústave použiť napr. analogicky ustanovenia ústavy, ktoré upravujú podobnú situáciu.

Ak ide o výkon ústavných právomocí ústavných orgánov, tak čl. 2 ods. 2 ústavy vytvára prekážku takému chápaniu, interpretácií a aplikácií ústavy. V opačnom prípade by išlo o svojvôľu ústavných orgánov. „Článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. V uvedenom smere čl. 2 ods. 2 ústavy upravuje princíp právneho štátu, t. j. vládu práva. V dôsledku toho možno štátnej moc uplatňovať len pri splnení viacerých podmienok. Prvou z nich je tá, že k uplatneniu štátnej moci dochádza (môže dôjsť) len vtedy, ak to ustanovuje zákon. Každý orgán štátu má buď ústavou alebo zákonom určený rozsah právomoci, ktorý nemôže prekročiť, takže môže konáť len to, čo mu ústava alebo zákon dovoľuje.“.¹⁸ Z uvedeného rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky je možné vyvodíť, že v dôsledku čl. 2 ods. 2 ústavy sa štátnym orgánom Slovenskej republiky neumožňuje, aby samostatne rozhodovali o konaní nad rámec ústavy a zákona, t. j. mimo rozsah ústavou a zákonom ustanovených právomocí. Ústavou a zákonom ustanovený rozsah právomoci jednotlivých orgánov štátu je stabilný a k jeho zmene môže dôjsť len v dôsledku neskoršej a obsahovo odlišnej ústavnej alebo zákonnej úpravy. Ten orgán štátu, ktorého postavenie a právomoci ústava upravuje, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia a podľa vlastnej úvahy konáť nad rozsah svojich ústavných právomocí, keďže takéto konanie ústava neupravuje. Uvedené platí aj pre predsedu vlády a pre prezidenta pri riešení ukončenia pôsobenia člena vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy.

Vyvstáva otázka, či je výkon ústavných právomocí a ich ústavnú úpravu možné chápať tak, že ak ústava priznáva niektorému ústavnému činiteľovi nejakú ústavnú právomoc, implicitne mu tým priznáva aj právomoc „reverznú“? Napr. znamená výslovna ústavná právomoc niekoho vymenovať aj právomoc ho odvolať, aj keď to nie je výslovne súčasťou ústavného katalógu právomocí príslušného ústavného orgánu a toto odvolanie by sa vyvodilo (iba) ako nejaká „implied power“?

V prípade vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy, ústava výslovne zrušenie poverenia neupravuje a toto oprávnenie prezidenta nie je možné vyvodíť z textu ústavy ani implicitne, pretože by to narážalo na čl. 2 ods. 2 ústavy. Zastávam názor, že v tomto prípade nie je možné aplikovať skrytú reverznú právomoc prezidenta zrušiť či

¹⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 3/98.

odňať poverenie. V prípade kreačných právomocí prezidenta ústava výslovne uvádzajú menovanie, resp. vymenovanie a na druhej strane odvolanie, resp. odvolávanie (najmä v čl. 102 ods. 1 a v čl. 111). Výslovné uvedenie právomoci prezidenta ústavného činiteľa alebo vysokého štátneho funkcionára (aj) odvolať by nemalo význam, ak by prezident takoto právomocou tak či tak disponoval na základe teórie o reverznej právomoci vyplývajúcej z toho, že disponuje menovacou právomocou. Výslovné uvedenie „odvolávacej“ právomoci znamená, že tam, kde je to uvedené ľiou prezident disponuje, ale v iných prípadoch bez výslovnej ústavnej úpravy nie.¹⁹ Prezident preto nemá ústavné oprávnenie na vykonávanie personálnych zmien vo vláde poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy.

5. INTERMEZZO

Dňa 24. októbra 2012 došlo k ďalšiemu posunu v chápaní postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky, a to vo vzťahu k výkonu jeho menovacích právomocí. Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2012 podal výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy. Predmetom výkladu bol postup prezidenta pri menovaní generálneho prokurátora na návrh národnej rady.

Ústavný súd podal výklad, podľa ktorého „Prezident Slovenskej republiky je povinný zaoberať sa návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že toho kandidáta nevymenuje.“. A ďalej ústavný súd doplnil, že „Nevymenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky). Prezident uvedie dôvody nevymenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.“.

Ústavný súd sa týmto výkladom pokúsil vniest viac svetla do otázky viazanosti prezidenta návrhom národnej rady, ktorého obsahom je kandidát na generálneho prokurátora.

Menovacia právomoc prezidenta vo vzťahu ku kandidátovi národnej rady na generálneho prokurátora bola od počiatku v zmysle jej formulácie v čl. 150 ústavy sporná. V roku 1997 prvý komplexný

¹⁹ BALOG, B.: Odvolanie odvolaného člena vlády. Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae. 1/2012, s. 46.

komentár k ústave k tomuto uviedol – „Čl. 150 ústavy výslovne nerieši ani otázku viazanosti prezidenta Slovenskej republiky návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie alebo na odvolanie generálneho prokurátora. ... Je však sporné, aké právne dôsledky má podanie takéhoto návrhov, či zakladá povinnosť prezidenta Slovenskej republiky podaný návrh realizovať alebo len povinnosť sa týmto návrhom zaoberať a o ľom rozhodnúť budť tak, že generálneho prokurátora vymenuje či odvolá, alebo tak, že návrh zamietne.“²⁰ Z dielce použitej v komentári z roku 1997 je zrejmé, že jeho autor bol ovplyvnený dielciou rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93, ktorý vyvodil vo vzťahu k menovacím právomociam prezidenta len ústavnú povinnosť sa nimi zaoberať.

Ústavodarca, ako som uviedol vyššie, sa snažil rozhodnutie sp. zn. I. ÚS 39/93 prekonať ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z., a to hlavne ústavným vymedzením postavenia prezidenta v čl. 101 ods. 1 ústavy ako nezávislého arbitra v celkovo slabými právomocami.

Práve zo základnej ústavnej povinnosti prezidenta svojím rozhodovaním zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov by mala v podmienkach parlamentnej formy vlády vyplývať povinnosť prezidenta sa nielen návrhom národnej rady zaoberať, ale aj tomuto návrhu vyhovieť. Ústava nezverila národnej rade právomoc ako jediný orgán podávať prezidentovi návrhy na vymenovanie za generálneho prokurátora. Dôvodom je práve skutočnosť, že národná rada je najvyšší zastupiteľský orgán v Slovenskej republike, ktorý reprezentuje všetkých jej občanov. Tento orgán je oprávnený na navrhovanie kandidáta na čelo ústavného orgánu, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy všetkých osôb a aj štátu. Súčasne jeho menovanie prezidentom znamená, že sa na jeho kreovaní podielajú orgány tak zákonodarnej ako aj výkonnej moci, čo zodpovedá zaradeniu prokuratúry v slovenskej ústave, ktoré nie je súčasťou žiadnej z troch mocí.

Generálny prokurátor nezodpovedá za výkon svojej ústavnej funkcie prezidentovi. Už skôr je možné vyvodiť jeho zodpovednosť národnej rade, ktorá jediná je oprávnená podať prezidentovi návrh na jeho odvolanie a ktorej generálny prokurátor aj predkladá každoročne správy o činnosti prokuratúry. Mocenský vstup prezidenta do menovania generálneho prokurátora preto nemá z hľadiska jeho postavenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky logiku a predstavuje výrazný krok späť od parlamentnej formy vlády, pretože znamená oslabenie postavenia národnej rady. Súčasne sa ukázalo, že rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93, ktoré od začiatku existencie Slovenskej republiky predstavovalo krok zlým smerom, nebolo doteraz prekonané a v klúčových otázkach postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky stále vypadáva ako „kostlivec zo skrine“.

²⁰ ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica Slovenská, Bratislava, 1997, s. 572.

Napriek tomu, že ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. bol pozitívny krok späť, ústavodarca neboli dôsledný. Resp., ústavodarca bol v roku 1999 pravdepodobne až príliš optimistický v tom, že zadefinovanie prezidenta ako nezávislého arbitra v čl. 101 ods. 1 ústavy bude automaticky vyžarovať do celej ústavnej úpravy postavenia prezidenta v každom jednom ustanovení ústavy a že tieto sa budú aj bez výslovej zmeny interpretovať v zmysle tohto postavenia prezidenta. V podmienkach slovenského konštитucionalizmu to tak ale zjavne nefunguje...

6. ZÁVER

Ústava, ktorej úlohou je nielen transformovať spoločenské a iné zmeny prebiehajúce v existujúcom štáte, ale byť aj spoločenskou zmluvou zakladajúcou nový samostatný štát s minimálnou historickou skúsenosťou je viac či menej určitým experimentom so všetkými znakmi pokusov a hľadaní optimálneho vzorca, a to aj optimálneho vzorca vytvárajúceho vo výsledku parlamentného formu vlády.

Prvých dvadsať rokov (z hľadiska veku ústavy ide o jej detskú periód) života ústavy je preto previazaných s problémami, ktoré sú viac alebo menej spojené s potrebami spoločnosti a predstavami politických strán v konečnom dôsledku v ústavnom systéme Slovenskej republiky rozhodujúcich o obsahu ústavy.

Prvých dvadsať rokov existencie slovenskej ústavy poukázalo na potrebu jasného vymedzenia postavenia a pôsobnosti jednotlivých ústavných orgánov v ústavnom systéme štátu. Žiadnemu ústavnému orgánu nebola venovaná toľká pozornosť ako postaveniu prezidenta a napriek tomu je jeho postavenie dodnes nejasné.

Zakomponovanie postavenia prezidenta do ústavného modelu parlamentnej formy vlády v spojení s jeho priamou volbou je o to citlivejšie, že silná legitimita priamo zvoleného prezidenta nabáda na posilnenie jeho právomoci. Hlasy, ktoré žiadajú silnejšie postavenie prezidenta, pretože je priamo zvolený, nie sú v Slovenskej republike ojedinelé. Domnievam sa, že aj Česká republika bude stáť pred výzvou hľadania správneho postavenia hlavy štátu v ústavnom systéme, keď získa priamu legitimitu.

Pri formovaní postavenia hlavy štátu je ale potrebné upustiť, aj na základe negatívnych slovenských skúseností, od momentálnych a krátkozrakých ústavných riešení motivovaných len momentálnou politickou situáciou.

Literature:

- Balog, B.: Odvolanie odvolaného člena vlády, Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae, Paneurópska vysoká škola, 1/2012
- Balog, B.: Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?), Creative and Knowledge Society, International Scientific Jurnal, Paneurópska vysoká škola, 2/2011
- Balog, B. – Trellová, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť (interpretáčné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia), Právník 8/2010
- Cibulka, L.: Druhé decénium Ústavy Slovenskej republiky, Desať rokov slovenskej štátnosti, zákonodarstva a jeho perspektívy, II. právnické dni Karola Planka, Bratislava: Nadácia profesora Karola Planka, 2004, 192 s., ISBN 80-968898-1-8
- Cibulka, L. : Prezident SR- ústavné postavenie v kontexte 15-tich rokov Ústavy Slovenskej republiky, In: Orosz, L.; Dobrovičová, G.(ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky, zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 6.-7. septembra 2007, Košice, 2007
- Čič, M. et al.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Bratislava: Matica Slovenská, 1997, 598 s., ISBN 80-7090-444-5
- Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky, komentár, 2. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2007, 1197 s., ISBN 80-89122-38-8
- Palúš, I. - Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: Právnická fakulta UPJŠ Košice, 2002, 388 s., ISBN 80-7097-482-6
- Svák, J. - Cibulka, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky, 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, 2006, 642 s., ISBN 80-88931-46-0

Contact – email

boris.balog@uninova.sk

CO ZBYLO Z ÚSTAVNÍHO SOUDU ČSFR

JAROSLAV BENÁK¹

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno

Abstract in original language

Příspěvek analyzuje právní úpravu ústavního soudnictví v ČR a SR a hledá pozůstatky právní úpravy ČSFR

Key words in original language

ústavní soudnictví, ústavní soud, ČSFR, ČR, SR

Abstract

Paper deals with constitutional review in the Czech Republic and Slovakia. The author looks for remainders of the Constitutional court of Czechoslovakia.

Key words

constitutional court, Czechoslovakia, Czech Republic, Slovakia

1. ÚVOD

Právní historie stejně jako právní komparatistika představují experimentální laboratoř, v níž můžeme sledovat, jak fungují právní instituty, které se v našem právním rádu de lege lata nevyskytují. Díky pohledu do této laboratoře můžeme lépe pochopit náš vlastní právní rád a také zhodnotit, zda je jeho nastavení optimální či zda je prostor pro zlepšení.

Předkládaný příspěvek se zabývá otázkou, jaký je v dnešní době význam právní úpravy Ústavního soudu ČSFR. Přesněji řečeno, které instituty z této právní úpravy se udržely i v právní úpravě ČR či SR.

2. ŘÍZENÍ O KONTROLE NOREM

V řízení o kontrole norem obsahovala federální úprava koncepci, podle níž derogovaný právní předpis vyhlášením nálezu ve sbírce pozbyvá účinnosti a po dobu následujících šesti měsíců jej ten, kdo předpis vydal, může uvést do souladu s ústavním pořádkem. Nestane-li se tak, pozbyvá předpis platnost.²

Tuto koncepci ČR opustila a vychází z toho, že právní předpis je zrušen dnem, který Ústavní soud v nálezu označí (může tedy jít i o pozdější datum, hovoříme pak o odložené vykonatelnosti derogačního

¹ Příspěvek je výstupem projektu specifického výzkumu reg. č. MUNI/A/0933/2011, Ústavní soudnictví zemí V4.

² Podle čl. 3 odst. 1 zákona č. 91/1991 Sb. O Ústavním soudu České a Slovenské federativní republiky.

nálezu). Naproti tomu Slovensko si tuto právní úpravu ponechalo a Orosz to označuje za klad.³

3. ŘÍZENÍ O VÝKLADU ÚSTAVY

Federální Ústavní soud mohl na návrh kvalifikovaného navrhovatele podat všeobecně závazný výklad Ústavy. Tuto kompetenci, která není mezi ústavními soudy příliš obvyklá, má z nástupnických států jen Slovensko. Jakkoliv to Orosz označuje za výhodu⁴, je třeba poukázat na to, že např. v případě (ne)jmenování generálního prokurátora výsledek realizace této kompetence nenaplnil očekávání, která byla s podaným návrhem spojována.⁵

4. ŘÍZENÍ O ÚSTAVNÍCH STÍŽNOSTECH

Federální Ústavní soud od samého počátku poměrně široce otevřel přístup individuálním stěžovatelům. Jak uvádí Ludwikowski, je snadný přístup k ústavnímu soudnictví důležitou součástí náprávy kolektivního právního vědomí v postkomunistických státech.⁶

Zajímavé je, že federální právní úprava v § 64 zákona č. 491/1991 Sb. o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním zakotvovala možnost soudu uložit poplatkovou povinnost tomu, kdo podal stížnost, která byla odmítnuta jako nepřípustná nebo zjevně neopodstatněná. Dokonce bylo možné, aby soud vyzval stěžovatele k úhradě zálohy na tento poplatek v případě, kdy bylo lze důvodně pochybovat o opodstatněnosti ústavní stížnosti.⁷ Bohužel nejsou k dispozici žádná data o využívání tohoto institutu.

Česká republika koncepci institutu ústavní stížnosti převzala a nově zavedla možnost spojit se stížností návrh na zrušení právního předpisu.⁸ Naproti tomu Slovensko po dlouhou dobu umožňovalo pouze podání podnětu, po jehož podání soud na základě svého správního uvážení rozhodl, zda se bude věcí zabývat. Plnohodnotné ústavní stížnosti se na Slovensku objevují až v roce 2002.⁹ Dosud však

³ OROSZ, Ladislav. Ústavný súd Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 9.

⁴ OROSZ, Ladislav. Ústavný súd Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 15.

⁵ Srov. například diskusi na <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/ustava-ako-kuzelnicky-klobuk-saga.html> [citováno 7. 12. 2012].

⁶ LUDWIKOWSKI, Rett R. *Constitution-making in the region of former Soviet dominance*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1996, s. 215.

⁷ Podle ustanovení § 64 odst. 2 zákona č. 491/1991 Sb.

⁸ Srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu.

⁹ Konkrétně jde o změnu provednou ústavním zákonem č. 90/2001 z. z. S účinností od 1. 1. 2002.

není možné takovou stížnost spojit s návrhem na zrušení právního předpisu.¹⁰

5. ZÁVĚR

Rozborem právní úpravy ČR a Slovenska docházíme k závěru, že slovenská úprava si ponechává základní rysy načrtnuté v ústavním zákoně č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské federativní republiky. Jde zejména o možnost poskytovat abstraktní výklad Ústavy a koncepce, podle níž derogovaný právní předpis nejprve pozbude účinnosti a v době šesti měsíců je možné napravit ústavní deficit.

Naproti tomu Česká republika zachovala institut ústavních stížností, jehož českou úpravou se posléze (jak uvádí Orosz¹¹) inspirovalo i Slovensko.

Bohužel ani jeden z nástupnických států si neponechal úpravu obdobnou § 64 zákona č. 491/1991 Sb., podle níž bylo možné vybírat poplatek obdobný tzv. Missbrauchsgebühr v SRN.

Literature:

- LUDWIKOWSKI, Rett R. *Constitution-making in the region of former Soviet dominance*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1996, ix, 641 p. ISBN 08-223-1797-4.
- <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/ustava-ako-kuzelnicky-klobuk-saga.html> [citováno 7. 12. 2012]
- OROSZ, Ladislav. Ústavný súd Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky. [online]. [cit. 2012-12-08]. Dostupné z: <http://portal.concourt.sk/download/attachments/11699004/kromeriz+2012.pdf>
- ústavní zákon č. 91/1991 o Ústavním soudu České a Slovenské federativní republiky
- zákon č. 491/1991 o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Contact – email

jaroslav.benak@law.muni.cz

¹⁰ OROSZ, Ladislav. Ústavný súd Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 11.

¹¹ OROSZ, Ladislav. Ústavný súd Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky, s. 11.

VOL'BY ZÁSTUPCOV MIESTNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY V ČECHÁCH A NA SLOVENSKU

RICHARD BRIX - MARTIN ŠVIKRUHA

Fakulta sociálnych vied/ UCM Trnava, Slovenská republika

Abstract in original language

Rozdelenie spoločného štátu Čechov a Slovákov na začiatku deväťdesiatych rokov dvadsiateho storočia patrí medzi pertraktované témy, ktoré aj dvadsať rokov od odlúčenia oboch národov sú stále súčasťou mnohých úvah či diskusií. Problematika rozpadu Česko – Slovenska rozoberaná z rôznych hľadísk bola súčasťou mnohých analýz, pričom cieľom nášho príspevku je analýza volieb predstaviteľov samospráv v Čechách a na Slovensku. V našom príspevku priblížime samosprávny vývoj na území oboch štátov po rozpade spoločnej republiky, pričom našu pozornosť budeme venovať najmä voľbám predstaviteľov miest a obcí a taktiež vyšších územných celkov, ako na Slovensku, tak aj v Česku, kde problematika nepriamej voľby predstaviteľov samospráv a jej možná zmena je v poslednom období veľmi aktuálna. Komparáciou oboch rozdielnych spôsobov volieb predstaviteľov samospráv, teda priamej voľby uplatňujúcej sa v podmienkach Slovenskej republiky a nepriamej voľby uskutočňovanej v Českej republike sa pokúsime vymedziť pozitíva a negatíva oboch volebných spôsobov.

Key words in original language

Vol'by; samospráva; priama voľba; nepriama voľba; Slovenská republika; Česká republika

Abstract

The separation of common state Czechoslovakia in the early nineties of 20-th century has been one of the most discussed topics, which even twenty years after separation of both nations is still a part of many various reasoning and discussions. The Czechoslovakian break-up issue were a part of many analyses from different points of view, while the object of our article is to analyse governing region representatives elections in Czech republic and Slovakia. In our article we will make a closer view on autonomous development within both states after collapse of the common republic, while paying attention on election representatives of towns and villages and also on elections of representatives of governing regions both in Slovakia and Czech republic, where is the topic of possible indirect voting system of governing representatives is highly topical in recent time. By comparison of both different ways of voting of governing representatives, thus comparing direct election used in Slovak republic and indirect election system applied in Czech republic, we will try to emphasize positives and negatives of both election systems.

Key words

elections, an autonomy, direct elections, indirect elections, Slovak republic, Czech republic

1. VÝVOJ A POSTAVENIE MIESTNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU A V ČESKU

Samosprávny vývoj v oboch krajinách, teda na Slovensku a v Česku bol veľmi podobný, keďže dlhé obdobie obe krajiny koexistovali v spoločnom štátom zväzku. Reforma verejnej správy na Slovensku, ktorej súčasťou bola aj reforma územnej samosprávy prebiehala prakticky nepretržite od zmeny režimu, pričom až do rozdelenia republiky v roku 1992 bol v oboch krajinách identický vývoj. V období po páde komunistického režimu upravovali organizáciu miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy zákony jednotlivých národných rád, keďže to nebolo predmetom federálnej ústavy. Postupne sa situácia v spoločnom štáte vyvinula tak, že Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky dňa 25. novembra 1992 schválilo ústavný zákon č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej republiky. Na základe tohto zákona teda 1. januára 1993 zaniklo Česko – Slovensko a pôsobnosti orgánov federácie sa presunuli na nástupnické štáty, ktorými sa stala Česká republika a Slovenská republika.¹ 1. Septembra 1992 bola prijatá Ústava Slovenskej republiky zákonom č. 460/1992 Zb., v ktorej okrem iného bolo venované miesto aj základnej štruktúre orgánov verejnej správy, pričom zákon, ktorý sa dotýkal obcí bol zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý určil nové postavenie obcí v rámci štátu po zmene politického režimu.

Obce a mestá fungovali do roku 1990 pod štátom a ich činnosť bola podrobovaná kontrole zo strany nadriadených okresných a krajských národných výborov. Zákonom o obecnom zriadení nadobudli obce a subjekty vlastné právnu subjektivitu, nadobudli majetok s ktorým mohli samostatne zaobchádzať a právomoci, ktoré mohli samostatne vykonávať. Postupne nastalo posilňovanie právomocí územnej samosprávy, čo sa prejavilo v roku 2001, keď bola zriadená druhá úroveň územnej samosprávy v podobe vytvorenia vyšších územných celkov. V tomto období prebehla celková reforma verejnej správy, ktorej súčasťou bolo premiestnenie veľkého súboru právomocí zo štátu na územnú samosprávu a vytvorenie nového modelu jej financovania. V dôsledku posilňovania územnej samosprávy dochádzalo k oslabovaniu centrálnej vlády, čo sa prejavilo okrem

¹ Pozri MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. 2002: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. SÚVISLOSTI, AKTÉRI, VOLBY*. Bratislava: IVO, 2002

iného zrušením okresných úradov. Postupnými novelizáciami zákonov upravujúcich vzťahy orgánov samosprávy dochádzalo tiež k posilňovaniu právomocí ich výkonných orgánov. Takýmto zákonom bol zákon č. 334/2007, ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov a dopĺňal zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov² a najnovšie tiež zákon č. 102/2010 Z. z.³, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Výkon samosprávnych jednotiek na krajskej úrovni na Slovensku bol od začiatku 90. rokov chýbajúcim článkom v systéme verejnej správy. Zákon o obecnom zriadení z roku 1990 definoval samosprávu len na miestnej úrovni. Následné zmeny prišli až v roku 1996, kedy sice vzniklo 8 krajov, no boli len akousi predĺženou rukou štátneho mocenského aparátu. Vývoj regionálnej samosprávy sa na Slovensku začína datovať od roku 2001. Koncepcia reformy verejnej správy, jej decentralizácia a modernizácia sa uskutočňovala pod vedením splnomocnenca vlády Viktora Nižňanského. Napriek vládnej zhode pre model usporiadania 12 vyšších územných celkov, nestabilita vtedajších koaličných strán umožnila presadiť pozmeňujúci návrh HZDS, ktorým sa schválil model 8+8. Na rozdiel od Českej republiky kde vznikli kraje, na Slovensku bol prítomný terminologický chaos o názve pre tieto územno-správne jednotky. V historii sa na území SR vyskytovali hradstvá či španstvá, uvažovalo sa o župách. Napriek tomu sa schválilo pomenovanie „vyššie územné celky“. Zaujímavosťou je že niektoré právne normy hovoria o VÚC, iné zase o samosprávnych krajoch. Spolu s modernizáciou bola hlavným prvkom reformy verejnej správy jej decentralizácia. Táto sa uskutočňovala v postupných etapách od decentralizácie moci, kompetencií až po decentralizáciu majetku a financií. Práve finančná časť tejto reformy bola (a stále je) jedným z najväčších problémov, ktoré sa v procese zmien vyskytli. V rámci legislatívneho rámca boli rozhodujúce tieto zákony:

- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov
- Zákon o voľbách do samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. 333/2001
- Zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. 416/2001 Z. z.

„Vyšší územný celok zakotvuje Ústava SR v čl. 64 ako jeden z územnosprávnych, samosprávnych a správnych celkov SR, ktoré

² Pozri LÁŠTIC, E. 2010: Územná samospráva. Učebný text 1. Vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010.

³ Táto novela zákona o obecnom zriadení, ktorá bola prijatá v parlamente v marci 2010 posilnila pozíciu starostu v obci voči zastupiteľstvu.

tvoria územnú samosprávu (druhým, základným prvkom je obec). Zákon v úvode hovorí, že vyšší územný celok je samosprávny kraj.⁴

„Kompetencie samosprávnych krajov na Slovensku sú pomerne rozsiahle no často výrazne limitované nedostatkom finančných prostriedkov na ich realizáciu. „Pôsobnosť územnej samosprávy vychádza z ústavného rámca, z usporiadania vzťahov medzi troma úrovňami verejnej správy (štát, kraj, obec) v rámci schválenej koncepcie decentralizácie verejnej správy a z dodržania princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti.“⁵

Medzi najdôležitejšie okruhy kompetencií slovenských samosprávnych krajov patria:

- Kompetencie v oblasti stredného školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry
- Hromadná doprava, cesty 2. a 3. Triedy
- Regionálny rozvoj
- Územné plánovanie
- Záväzné nariadenia, referendum

„Do pôsobnosti zastupiteľstva spadajú najdôležitejšie kompetencie ako rozpočet, rozhodovanie zásadných otázok rozvoja územného obvodu kraja či rozhodovanie o väčších majetkovoprávnych transakcií kraja. Zastupiteľstvo kraja má rovnako právo podať parlamentu návrh zákona⁶.“ Medzi najvýraznejšie kompetencie českých regionálnych samosprávnych celkov patrí:

- oblasť dopravy
- oblasť zdravotníctva a sociálnej starostlivosti
- oblasť školstva
- oblasť územného plánovania a pamiatkovej starostlivosti

V Českej republike bola prijatá ústava 16. decembra 1992, pätnásť dní pred zánikom federácie. Nová Ústava ČR sa výrazne zaoberala problematikou územnej samosprávy, kde podrobne a dôkladne upravuje túto problematiku v porovnaní s predošlou federálnou ústavou. V ústave bolo stanovené, že republika sa člení na obce, ktoré sú základnými územnými samosprávnymi celkami a vyššie územné samosprávne celky (VÚSC), ktorými sú krajinu alebo kraje a to aký

⁴ Zákon č.302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov

⁵ NIŽŇANSKÝ, V 2005. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu (1995-2005)*, Bratislava: Považská tlačiareň s.r.o. pre Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca pre decentralizáciu verejnej správy, 2005,s.188

⁶ VODIČKA, K.- CABADA, L. *Politický systém Českej republiky. Historie a súčasnosť*, Praha,2003, s.310

názov si vyberie ponechal na zastupiteľstve VÚSC⁷. Ako možno vidieť v porovnaní so Slovenskom v Česku nastala dvojkoľajnosť územnej samosprávy omnoho skôr vlastne ihneď po vzniku samostatnej republiky, kdežto na Slovensku ako sme už uviedli v predošej podkapitole boli zriadené vyššie územné celky až v roku 2001 s účinnosťou od roku 2002.⁸

Diskusie o forme a usporiadanií krajov v Českej republike boli prítomné od počiatku 90 rokov. O vytvorení regionálnej či zemskej úrovne sa v Československu začalo uvažovať ihneď po zrušení krajských národných výborov, ktoré zanikli k 31. Decembru 1990. „Pri koncipovaní Ústavy ČR do nej český zákonodarca včlenil pasáž o tom, že bude zriadená regionálna samospráva. Tieto jednotky sú v Ústave pomenované ako vyššie územné samosprávne celky.“⁹ Okrem krajského usporiadania bol spočiatku v hre aj model „zemský“. Tento počítal so zriadením 5 zemí (pražskej, východočeskej, západočeskej, moravskej a sleszskej). Neskôr sa odborná diskusia viedla smerom k zriadeniu českých krajov. Existovalo viacero modelov zriadenia, postupne sa uvažovalo najmä o variantoch zriadenia 9 alebo 14 krajov. Časový sklz tak v Česku ako aj na Slovensku bol spôsobený najmä politickou (ne) vôleou decentralizovať moc smerom k občanovi. České regionálne samosprávne jednotky existujú od 1.1.2000 kedy zákon o krajoch nadobudol účinnosť. V rámci legislatívneho balíka zákonov patrili medzi klúčové tieto:

- ústavný zákon č. 347/1997 Zb, „o vytvorení vyšších územních samosprávných celků“ a o zmene ústavného zákona České národní rady č. 1/1993 Zb.
- zákon č. 129/2000 Zb. o krajoch
- zákon č. 176/2001 Zb. týkajúci sa zmien názvov českých krajov

Dôležitým zákonom pre reálnu existenciu krajov bol spomenutý zákon č. 129/2000 Zb. Právny rámec novej koncepcie územnej samosprávy sa zaoberal aj hospodárením územných samospráv. 12. novembra 2000 sa konali prvé voľby do krajských zastupiteľstiev, čím nadobudli účinnosť zákony o obciach a krajoch, čím bola dokonaná výstavba dvojstupňovej úrovne samosprávy. Zavedený model verejnej správy na krajskej úrovni mal aj negatíva. Od svojho počiatku, teda od 1.1. 2001 nebolo zabezpečené dostačujúce finančné pokrytie, keď až do konca roku 2004 boli dotované zo štátneho rozpočtu. Tento model mal

⁷Tento nie moc ideálny stav sa dočkal zmeny po piatich rokoch, počas obdobia druhej koaličnej vlády, keď český parlament prijal 3. decembra 1997 ústavný zákon č. 347/1997 Zb., o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov, ktorý bol zároveň prvou zmenou ústavy a bolo ním stanovené, že VÚSC sú kraje a bola zrušená možnosť určenia názvu zastupiteľstvom VÚSC. (Pomahač – Vidláková, 2002)

⁸ Pozri POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. 2002: *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002

⁹ ŠARADÍN, P. 2006: *Krajské volby v Českej republike. Priestor pre úpravu hlasovacích lístkov*, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2006, s.7

na svedomí vyostrenie vzťahov medzi štátom a krajmi, keď boj medzi nimi prebiehal na úrovni kompetenčnej aj politickej. Ďalším negatívom bola nepripravenosť koordinácie aktivít štátu a krajov a v neposlednom rade tiež výrazný nárast počtu úradníkov.¹⁰

Čo sa týka úpravy postavenia miest a obcí, túto problematiku upravuje zákon č. 128/2000 o obciach (obecnom zriadení). Druhá fáza územnosprávnej reformy súvisela s procesom decentralizácie na okresnej úrovni. Okresy ako správne jednotky a ich orgány mali v českej verejnej správe dlhú tradíciu a po roku 1989 boli veľmi funkčným článkom verejnej správy. Aj napriek tomu boli zrušené zákonom č. 320/2002 Zb., ku koncu roka 2002. Keďže poslanci v Snemovni odhlasovali zmiešaný systém na úrovni krajov a obcí, správu na úrovni okresov taktiež prevzali orgány samosprávy. Boli vytvorené tzv. obce tretieho typu s rozšírenou pôsobnosťou, ktoré štát poveril výkonom štátnej správy i pre obce v ich správnom obvode, pričom hlavným argumentom bolo, že správa sa tak viac priblíži občanovi. Problém nastal tiež s určením statusu obce tzv. tretieho typu, keď napokon bol tento status pridelený až 205 obciam. Výsledkom jednaní o tejto problematike bolo prijatie zákona č. 314/2002 Zb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovenie obcí s rozšírenou pôsobnosťou. Súčasťou legislatívnych opatrení boli tiež novelizácie zákona o obciach, krajoch a iné.¹¹ So zavedením obcí tretieho typu vyvstávali aj problémy, keď hrozila destabilizácia systému správy a jeho výkonu, najmä v personálnej oblasti. Ďalším z problémov respektíve nedostatkom bol fakt, že štát nepokryl všetky náklady výkonu prenesenej pôsobnosti, keď nepokrytých zostávalo asi 5 až 15 % výdajov, ktoré musela obec hradieť zo zdrojov určených na zabezpečenie potrieb občanov.¹² Zvolená reforma verejnej správy nemala doriešený vzťah medzi krajskou a miestnymi samosprávami. Ako sme sa už zmienili, hoci vzťah medzi nimi nie je hierarchický, zmiešaný model smeroval k tomu, že krajská samospráva bola vnímaná ako nadriadená a tiež vznikol problém s určením obcí tretieho typu. Aj napriek týmto nedostatkom bolo dôležité, že táto reforma verejnej správy úspešne prebehla.¹³

¹⁰ Pozri VALEŠ, L. a kol. 2006: *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čenek, 2006

¹¹ Pozri tamtiež

¹² Pozri VÁŇA, L. 2004: *Náklady na výkon přenesené působnosti*. In: VOSTRÁ, L. – GROSPIČ, J. 2004: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004.

¹³ Pozri VALEŠ, L. a kol. 2006: *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čenek, 2006

2. VOLEBNÉ SYSTÉMY VO VOĽBÁCH DO ORGÁNOV "KRAJOV" V ČESKEJ REPUBLIKE A NA SLOVENSKU

Poslancom regionálneho zastupiteľstva na Slovensku môže byť občan ktorý ma právo voliť, má trvalý pobyt v obci, ktorá spadá do územia daného obvodu. Členovia zastupiteľstiev oboch krajín sú volení tajne na základe všeobecného, rovného a priameho voľbenného práva. Funkčné obdobie v oboch krajinách je 4- ročné. Za predsedu samosprávneho kraja môže byť zvolený ten, kto má právo voliť a v deň konania volieb má 25 rokov. Prekážky voľbenného práva sú uvedené v príslušných voľbenných zákonoch.¹⁴ V Českej republike sa predseda kraja tzv. „hetjman“ nevolí priamo občanmi ale zvoleným zastupiteľstvom. Vo voľbách do regionálnych parlamentov sa utvárajú jedno a viacmandátové voľbenné odvody, ktoré kopírujú okresy Slovenskej republiky. V Čechách sa utvára 13 voľbenných viacmandátových obvodov. Celkovo sa v krajských voľbách prerozdelenie 675 mandátov. V časti volieb predsedov VÚC sa utvárajú jednomandátové voľbenné obvody. Politické strany a hnutia sú oprávnené podávať kandidačné listiny do volieb zastupiteľstiev najneskôr do 40 dní od začiatku volieb. Na voľbách môžu participovať aj nezávislé kandidáti. Počet podpisov potrebných na zaregistrovanie nezávislého kandidáta pre voľby do zastupiteľstva je determinovaný veľkosťou okresu a začína pri čísle 400 podpisov. Podmienkou kandidovania je len trvalý pobyt v obci. Za určitých okolností môže byť kandidatúra odmietnutá. Právna úprava z hľadiska podávania kandidátok je rovnaká ako pri voľbe zastupiteľstva. Pre nezávislých uchádzačov platí podmienka získania min 1000 podpisov obyvateľov. Slovenská republika využíva pri voľbách regionálneho charakteru väčšinový voľbenný systém, kde na druhej strane v Českej republike sa používa systém pomerného zastúpenia prostredníctvom viazaných kandidátok. Volebná kampaň je neodmysliteľnou súčasťou procesu volieb. V zákone je upravený jej začiatok a koniec. Zákonné vymedzenie dĺžky kampane bolo podrobenej diskusii a aj úvahám o jej zrušení. Dokazovanie porušenia pravidiel volebnej kampane je často krát viac než náročné. Diskusie hodnou otázkou zostáva taktiež či je potrebné obmedziť kampaniu, vymedzením časového horizontu. Vo voľbách do krajských parlamentov sa uplatňuje systém neobmedzeného hlasovania. Je to špecifický typ väčšinového modelu. Využíva sa v krajinách ako Laos, Kuvajt či Sýria. Poslancom VÚC sa stávajú tí kandidáti, ktorí získali v danom volebnom obvode najviac hlasov. Zákon upravuje aj patovú situáciu, kedy dvaja kandidáti získajú rovnaký počet hlasov. Predsedom VÚC na 4 roky sa stáva ten kandidát, ktorý v prvom kole získal nadpolovičnú väčšinu odovzdaných platných hlasov. Ak sa tak nestane v prvom kole, nasleduje druhá časť voľbenného aktu. Do druhého kola potom postupujú dvaja s najvyšším počtom hlasov v prvom kole. V ňom sa stáva víťazom uchádzač ktorému stačí na výhru relatívna väčšina odovzdaných hlasov. Aj tu môže nastáť neriešiteľná situácia. V prípade že obaja potenciálne župani získajú rovnaký počet hlasov,

¹⁴ Ide o pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, výkon odňatia trestu slobody a pod.

vypisujú sa nové voľby. Medzery v slovenskej zákone o voľbách do VÚC sa nachádzajú napr. neumožnením voľby pre občanov SR nachádzajúcich sa v zahraničí. Táto voľba na rozdiel od parlamentných volieb nie je Slovákom nachádzajúcim sa v deň volieb mimo územia SR umožnená.¹⁵

Východiskom z tejto situácie by mohlo byť v zvýšení kompetencií okrskových a obvodných komisií, ktoré by mohli distribuovať jednotlivé hlasovacie lístky občanom do zahraničia podľa ich trvalého bydliska.

V rámci organizačnej štruktúry je najmarkantnejším rozdielom v systéme voľby orgánov zastupiteľstiev spôsob voľby predsedu zastupiteľstva- župana resp. českého „hejtmana“. Kým slovenský šef kraja je volený priamo ľudom, ten český je volený zastupiteľstvom príslušného kraja. Do akej miery je voľba predsedu kraja opodstatnená je predmetom diskusií, nakoľko podstatnejšie pri schvaľovaní všeobecne záväzných nariadení je regionálne zastupiteľstvo. Na obranu postu predsedu VÚC môže slúžiť prvok väčšej legitimity. Táto legitimita však je veľmi diskutabilná nakoľko účasť na voľbách v tomto type volieb býva pravidelne extrémne nízka. „Hejtman“ tak získava legitimitu poslancov na rozdiel od legitimity ľudu. V rámci nekonfliktného fungovania tak môže pôsobiť stabilnejšie, nakoľko politické pozadie má podobné ako väčšina zastupiteľstva.

3. POSTAVENIE PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ (OBECNEJ) SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU A V ČESKU

Na základe Ústavy Slovenskej republiky, podľa článku 69 sú tvorené orgány obce obecným zastupiteľstvom a starostom. Funkčné obdobie oboch zložiek obce je stanovené na štyri roky. Ako ďalší orgán, ktorý je obec povinná zriadíť vymedzuje zákon o obecnom zriadení obecného kontrolóra. Ostatné orgány medzi ktoré patria rada, prednosta či komisie zastupiteľstva, ktoré je možné zriadíť podľa potreby upravuje zákon, pričom je nevyhnutné brat ohľad na veľkosť obce, náročnosť správy či politickú skladbu zastupiteľstva (Láštic, 2010). Postavenie starostu a obecného zastupiteľstva funguje na báze nezávislosti, čo znamená, že každá z nich má svoje vlastné právomoci a nejde medzi nimi o vzťah nadriadenosti a podriadenosti. Zastupiteľstvo však môže obmedziť pôsobenie starostu jasným nastavením pravidiel ich kooperácie, napríklad určením zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce alebo pri schvaľovaní obecného rozpočtu. V oblastiach, v ktorých neukladá zákon právomoci zastupiteľstvu vykonáva vo všetkých sférach právomoci starosta.¹⁶ Ako vyplýva zo zákona o obecnom zriadení, tak starosta je predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom, ktorý sa

¹⁵ Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do samosprávnych krajov a o doplnení občianskeho súdneho poriadku

¹⁶ Pozri zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 13

podieľa na správe obce.¹⁷ Svoju funkciu vykonáva starosta ako verejnú a je v centre diania v konkrétnej obci neustále. Avšak v prípade obecného zastupiteľstva je situácia odlišná, pretože členovia tohto orgánu vykonávajú poslaneckú funkciu popri inej profesii. Pokial' v obci nie sú zriadené ďalšie orgány ako rada či poslanecké komisie, môže nastať stav, že poslanec sa zaoberá obecnou problematikou len na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, ktoré ma za úlohu starosta zvolávať aspoň raz za tri mesiace ako to plynne z novely zákona o obecnom zriadení 102/2010 Z.z., pričom až do tejto novelizácie bola lehota zvolania zasadnutia obecného zastupiteľstva stanovená na dve mesiace.¹⁸ Starosta teda zvoláva a vedie zasadanie obecného zastupiteľstva a obecnej rady a podpisuje nimi prijaté uznesenia, čím môže pozastaviť rozhodnutia zastupiteľstva, pokial' nepodpíše jeho uznesenia. Zároveň zastupuje obec navonok vo vzťahu k štátnym orgánom, fyzickým i právnickým osobám. Starosta je tiež štatutárnym orgánom v majetkovoprávnych vzťahoch obce a pracovnoprávnych vzťahoch zamestnancov obce.¹⁹ Do obdobia poslednej novely zákona o obecnom zriadení uskutočnenej v roku 2010 mal pri výkone štátnej správy starosta postavenie správneho orgánu. Od apríla 2010 došlo k zmene, odkedy starostovo privilégium stať sa správnym orgánom prešlo na obecnú radu. Starosta môže určiť svoje právomoci delegovať na zamestnancov obce. Ide o rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ktoré starosta poveruje písomne, pričom zamestnanec obce následne rozhoduje v medziach tohto písomného rozhodnutia²⁰. O opravnom rozhodnutí voči uzneseniu starostu v rámci preneseného výkonu štátnej správy rozhoduje orgán štátnej správy, avšak o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu v oblasti samosprávy rozhoduje súd. Svojho zástupcu si starosta vyberá spomedzi členov zastupiteľstva, ktoré následne volí zástupcu starostu a môže ho tiež odvolať. Na základe novej úpravy môže starosta do šesťdesiatich dní od zloženia slúbu poveriť zastupovaním zástupcu a keď tak neučiní bude zástupca zvolený obecným zastupiteľstvom. V prípade, že mandát starostu je ukončený, až do zvolenia nového starostu ho zastupuje zástupca.²¹

Z právneho hľadiska je postavenie starostu v Českej republike ako orgánu obce sformované v zákone o obciach. V porovnaní s ostatnými obecnými orgánmi je rozsah právomocí vytýčený týmto zákonom, týkajúci sa starostu obce omnoho kratší. Dôvodom je fakt, že sice verejnosť vníma starostu ako orgán so širokými právomocami v skutočnosti to tak úplne nie je, pretože starosta má presne určené

¹⁷ Pozri tamtiež, § 10

¹⁸ Pozri LÁŠTIC, E. 2010: Územná samospráva. Učebný text 1. Vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010.

¹⁹ Pozri zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 13

²⁰ Pozri zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 13

²¹ Pozri tamtiež, § 13b

právomoci kedy môže rozhodovať samostatne. Rozsah týchto právomoci ho radí do pozície prvého medzi rovnými.²²

Starosta zastupuje obec navonok, čo z neho činí štatutárny orgán obce. Rozhodovacie právomoci starostu sú však výrazne obmedzené a závisia od schválenia obecnou radou alebo obecným zastupiteľstvom inak sú neplatné. Výraznejšie rozhodovacie právomoci má starosta v prípade obcí kde sa nevolí obecná rada, pretože v tomto prípade plní starosta funkciu starostu a obecnej rady v jednej osobe a preberá aj jej právomoci. Starosta disponuje právomocami ako aj ostatní členovia obecného zastupiteľstva.

4. VOLBA PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ (OBECNEJ) SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU A V ČESKU

Voľba starostu respektíve primátora je obsiahnutá v zákone č. 346/1990 Zb., o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov²³. Starosta (primátor) je volený na štvorročné obdobie priamo obyvateľmi obce, ktorý majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Starostom obce respektíve primátorom mesta môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva²⁴ a najneskôr v deň volieb dosiahol 25 rokov²⁵. Kandidát na starostu (primátora) musí mať trvalý pobyt v obci (meste) kde kandiduje. Pre voľby na tejto úrovni sa používa jednokolový systém relatívnej väčšiny, čo v praxi znamená, že zvíťazí kandidát s najvyšším počtom hlasov. Ak by nastal prípad rovnosti hlasov, konajú sa nové voľby. Kandidátne listiny môžu podávať politické strany samostatne alebo spoločne, avšak môže uviesť len jedného kandidáta. Kandidovať môžu aj nezávislí kandidáti, ktorí musia svoju kandidatúru podložiť petíciou so stanoveným počtom podpisov voličov.²⁶

Na základe slovenskej právnej úpravy vyplývajúc zo zákona o obecnom zriadení môže zastupiteľstvo obce vyhlásiť referendum o odvolaní starostu²⁷, pokiaľ o to požiada aspoň 30% oprávnených

²² Pozri HORZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V. 2010: Základy organizace verejné správy v ČR. 2. Upravené vydání. Plzeň: Aleš Čenek, 2010

²³ Horvath, P. 2007: Politický systém Slovenskej republiky. 1. vydanie Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Filozofická fakulta, katedra politológie, 2007.

²⁴ Medzi tieto prekážky patrí výkon trestu odňatia slobody, zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí, výkon základnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby či pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony (§ 2, zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí).

²⁵ Pozri zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 4

²⁶ Pozri zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 21

²⁷ Aby bolo hlasovanie občanov o odvolaní starostov(primátorov) platné, musí sa ho zúčastiť minimálne polovica oprávnených voličov.

voličov. Starosta môže byť odvolaný na základe presne vymedzených skutočností, ktorými sú opakované zanedbávanie povinností, porušovanie právnych predpisov a nespôsobilosť vykonávať funkciu po dobu minimálne pol roka.

Na rozdiel od Slovenskej republiky nie je starosta v Česku volený priamo, ale nadpolovičnou väčšinou zvoleného obecného zastupiteľstva²⁸. Funkčné obdobie zastupiteľstiev obcí je štvorročné. Voľby do zastupiteľstiev obcí sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného, priameho voľebného práva tajným hlasovaním na základe zásad pomerného zastúpenia.²⁹ Prebiehajú počas dvoch dní vo všetkých obciach, mestách, mestách so zvláštnym postavením, hlavnom meste Prahe, mestských obvodoch a mestských častiach. Aktívnym voľebným právom disponuje občan obce so štátom občianstvom Českej republiky, ktorý najneskôr v druhý deň volieb dovršil osemnásť rok života a je prihlásený k trvalému pobytu v obci, meste alebo v hlavnom meste Prahe. Čo sa týka pasívneho voľebného práva, členom zastupiteľstva obce môže byť zvolený každý volič, ktorý disponuje zároveň aktívnym voľebným právom. Kandidát na starostu musí mať štátne občianstvo ČR. Akt voľby starostu sa uskutočňuje na ustanovujúcim zasadaní novozvoleného zastupiteľstva. Starosta je tak volený z radov obecného zastupiteľstva, pričom funkcia starostu ho zároveň zaraduje k členom obecnej rady. Vo svojej funkcií zostáva aj po ukončení svojho funkčného obdobia do momentu zvolenia nového starostu. Počas výkonu funkcie je možné odvolať starostu a zvoliť nového. Pokiaľ je starosta počas voľebného obdobia odvolaný, stráca zároveň svoje členstvo v obecnej rade. Starosta je za svoj výkon zodpovedný zastupiteľstvu. Rovnako môže nastáť situácia kedy, miesto doterajšieho starostu zaujme člen z obecnej rady, pričom toto voľné miesto môže obsadiť práve starosta.

V Českej republike prebieha už dlhé obdobie rozsiahla diskusia na tému zavedenia priamej voľby starostov obcí (miest). Táto iniciatíva napokon priniesla svoje ovocie, keď vláda Petra Nečasa začiatkom tohto roka schválila priamu voľbu starostov, ale len v niektorých obciach, konkrétnie v menších obciach, ktoré nedisponujú obecnou radou. Postupom času a v prípade osvedčenia sa tohto ľahu možno očakávať, že diskusia o zavedení priamej voľby predstaviteľov miestnej úrovne samosprávy bude opäť otvorená s možnosťou jej zavedenia celoplošne a nielen v prípade menších obcí. V prospech priamej voľby poukazujúc na príklad Slovenskej republiky môžeme uviesť výraznejšiu kontrolu zo strany obyvateľov, ktorí majú možnosť odvolať starostu, keďže sú starostovia (primátori) v dôsledku priamej voľby zodpovední za výkon svojej funkcie priamo občanom na rozdiel od Česka, kde je starosta zodpovedný za svoj výkon obecnému zastupiteľstvu, ktoré ho volí zo svojich radov. Zároveň sa

²⁸ Voľby do zastupiteľstiev obcí upravuje zákon č. 491/2001 o voľbách do zastupiteľstiev a o zmene niektorých zákonov.

²⁹ Zákon č. 491/2001 o voľbách do zastupiteľstiev a o zmene niektorých zákonov, § 2.

v prípade priamej voľby starostov a z toho vyplývajúcich právomocijaví správa obce ako pružnejšia. Priama voľba tiež podporuje intenzívnejšie spojenie občanov s obcou, ktorí tak nadobudnú skôrpocit, že môžu niečo ovplyvniť a nie je im výkon najnižšej úrovne samosprávy tak vzdialený ako v prípade nepriamej voľby. Na druhej strane však priama voľba obsahuje aj isté riziká, keď vnútorná kontrola činnosti starostu nepodlieha ani zastupiteľstvu či hlavnému kontrolórovi. V prípade priamej voľby je veľmi častým javom aj vznik neriešiteľných situácií v dôsledku nezáujmu o spoluprácu medzi starostom a obecným zastupiteľstvom, čo sa stáva najmä v prípadoch keď sú oba orgány z iného politického spektra. Či už priama alebo nepriama voľba na úrovni miestnej (obecnej) alebo regionálnej, obe majú svoje pozitíva a tiež aj negatíva, ktoré závisia od rôznych faktorov a je na posúdení kompetentných, ktorý spôsob voľby je pre danú krajinu väčším prínosom.

Literature:

CABADA, L. - VODIČKA, K. 2007. Politický systém České republiky: Historie a současnost. Praha: Portál s.r.o, 2003. 352 s. ISBN 80-7178-718-3

HORVATH, P. 2007: Politický systém Slovenskej republiky. 1. vydanie Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Filozofická fakulta, Katedra politológie, 2007. 137 s. ISBN 978-80-89220-84-7

HORZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V. 2010: Základy organizace verejné správy v ČR. 2. Upravené vydání. Plzeň: Aleš Čenek, 2010. 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9

LÁŠTIC, E. 2010: Územná samospráva. Učebný text 1. Vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010. 98 s. ISBN 978-80-223-28227-2

MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. 2002: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. SÚVISLOSTI, AKTÉRI, VOLBY. Bratislava: IVO, 2002, 253 s. ISBN 80-88935-30-X.

NIŽŇANSKÝ, V. 2005. Decentralizácia na Slovensku : Bilancia nekonečného príbehu (1995-2005). Bratislava: Považská tlačiareň, s.r.o., 2006. 431 s. ISBN 80-969447-1-1

POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. 2002: Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.

ŠARADÍN, P. 2006. Krajské voľby v České republice: Priestor pre úpravu hlasovacích lístkov. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2006. 259 s. ISBN 80-244-1555-0

VALEŠ, L. a kol. 2006: Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čenek, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.

VÁŇA, L. 2004: Náklady na výkon přenesené působnosti. In: VOSTRÁ, L. – GROSPIČ, J. 2004: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Zákon č. 346/1990 Zb. o vol'bách do orgánov samosprávy obcí

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov

Zákon č. 303/2001 Z. z. o vol'bách do samosprávnych krajov a o doplnení občianskeho súdneho poriadku

Zákon č. 491/2001 o vol'bách do zastupiteľstiev a o zmene niektorých zákonov

Contact – email

richard.brix@gmail.com

martin.svikruha@gmail.com

VOLBY DO ZÁKONODARNÝCH ORGÁNOV ČESKEJ REPUBLIKY A SLOVENSKEJ REPUBLIKY - ČO NÁS SPÁJA, ČO NÁS ROZDEĽUJE¹

JANA FECILAKOVÁ

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok približuje voľby do zákonodarných orgánov (parlamentov) Českej republiky a Slovenskej republiky na základe komparácie existujúcej právnej úpravy oboch štátov. Autorka v príspevku popisuje volebné zákonodarstvo v čase existencie jednotnej Československej federatívnej republiky, doplnené o spoločné a rozdielne znaky v súčasnosti platnej právnej úpravy parlamentných volieb v Slovenskej republike a v Českej republike.

Key words in original language

voľby, zákonodarný orgán, parlamentarizmus, Národná rada Slovenskej republiky, poslanecká snemovňa, senát, Slovenská republika, Česká republika

Abstract

Contribution approaching legislative elections of the Czech Republic and the Slovak Republic by comparison of the existing legislation of both countries. In the contribution author describes electoral legislation in time of existence uniform Czechoslovak Federal Republic, supplemented by common and differences characters of the existing legislation, parliamentary elections in Slovakia and in the Czech Republic.

Key words

election, legislature, parliamentarism, National Council od the Slovak Republic, Chamber of Deputies, Senate, Slovak Republic, Czech Republic

1. ÚVOD

V odbornej literatúre sa možno stretnúť s názorom vychádzajúcim z koncepcie, podľa ktorej parlamentarizmus predstavuje sporný pojem bez jednoznačnej definície.² Domnievame sa, že uvedené tvrdenie je

¹ Príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA 1/0692/12 [13] - Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva.

² Pavláček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl Obecná státověda, Praha: Linde a.s., 1998, str.231.

do istej miery nepresné, nakoľko zvädza k predstave, že problematika parlamentarizmu je sporná už pokiaľ ide o vymedzenie a definovanie pojmu parlamentarizmus. Samotné vymedzenie pojmu sa pritom môže pochopiteľne rôzniť. Záleží na tom, v akom kontexte pojmy parlamentarizmus vymedzujeme či aké aspekty parlamentarizmu pri svojom skúmaní považujeme za kľúčové.

Na druhej strane je však potrebné si uvedomiť, že argumentácia je v odbornej literatúre v zásade veľmi podobná a pojmy parlamentarizmu viacmenej zhodný bez ohľadu na spôsob nazerania na uvedený pojem. Podľa Š. Kseňáka je argumentácia postavená na "analýze platformy postavenia parlamentu v štruktúre orgánov štátnej moci, predovšetkým na vzťahu zákonodarnej a výkonnej moci, a viedie k záveru, že v prípade parlamentarizmu ide o formu vlády, v ktorej je exekutívna kreačne a kontrolne podriadená parlamentu".³ Parlamentarizmus sa však realizuje aj v tých štátoch, v ktorých vláda neodvádzá svoje postavenie od parlamentu. Dokonca i v systéme s inou ako parlamentnou vládnou formou má totiž parlament postavenie zákonodarcu, čo mu zabezpečuje pomerne silné postavenie.

Vo všeobecnosti rozlišujeme 3 základné koncepcie parlamentarizmu⁴:

- parlamentarizmus vychádzajúci z existencie parlamentu ako voličmi priamo voleného zastupiteľského zboru, ktorý je významným nositeľom štátnej moci⁵
- parlamentarizmus ako súhrn vzájomných vzťahov medzi legislatívou, exekutívou a hlavou štátu
- parlamentarizmus ako súhrn hodnôt, inštitúcií a procedúr.

E. Ottová charakterizuje parlamentarizmus nasledovným spôsobom: "V klasickom parlamentarizme sú vzťahy medzi zákonodarnou a výkonnou mocou výrazne rozdielne než je to v klasickej prezidentskej forme vlády. Namiesto rovnováhy mocí, nastupuje prevaha, najvyššie postavenie parlamentu ako predstaviteľa suverenity a s tým spojená zodpovednosť výkonnej moci voči moci zákonodarnej. Legitimitu najvyššieho postavenia parlamentu zdôvodňuje skutočnosť, že prostredníctvom väčšinového rozhodnutia ľudu v slobodných a demokratických voľbách si ľud volí svojich reprezentantov, ktorí ho majú zastupovať pri rozhodovaní o najdôležitejších

³ Kseňák, Š.: Slovenský parlament. In Orosz, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), Košice: UPJŠ v Košiciach, 2009, str. 243.

⁴ Tamtiež, str. 243.

⁵ V prípade, ak má parlament aj druhú komoru, jej členovia, resp. ich časť však nemusí byť priamo volená.

celospoločenských otázkach. Tým sa suverenita ľudu transformuje na suverenitu parlamentu."⁶

"Parlament je inštitúciou, ktorá realizuje niektoré spoločenské potreby."⁷ Samotný charakter realizovaných potrieb, ako aj vymedzenie postavenia parlamentu je podmienené formou konkrétneho štátu, predovšetkým formou vlády, ktorú z pohľadu teórie štátu a práva rozdeľujeme do niekoľkých modelových typov. Podľa nášho názoru by však bolo nad rámec tohto príspevku venovať sa či už historickému vývoju parlamentov alebo ich teoretickej klasifikácii z pohľadu formy vlády. Pokúsime sa skôr vo všeobecnosti vymedziť (definovať) pojem parlament, pričom na teoretické vymedzenie nadviažeme konkrétnou podobou parlamentov v Slovenskej republike a Českej republike.

2. ZÁKONODARNÝ ORGÁN SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ZÁKONODARNÝ ORGÁN ČESKEJ REPUBLIKY

Parlamenti jednotlivých štátov môžeme vo všeobecnosti charakterizovať z viacerých hľadiší, ktoré sa nezriedka javia v protistojacích polohách. Parlament je tvorený poslancami, je teda zastupiteľským zborom, ale súčasne je subjektom odlišným od tých osôb, ktoré ho tvoria. Poslanci sú zvolení voličmi, ale majú dbať tiež na záujmy a rešpektovať vôľu nevoličov (sú zástupcami všetkých občanov), pričom prijímajú predpisy ukladajúce rôzne povinnosti tým, ktorých zastupujú. Parlament (Národnú radu Slovenskej republiky nevynímajúc) často rozhoduje o existencii iných štátnych orgánov, normatívne stanovuje ich pôsobnosť a tieto zákonodarcom vytvorené štátne orgány následne môžu rušiť jeho predpisy.⁸

Špecifické je tiež postavenie poslancu. Je členom zákonodarného zboru (parlamentu daného štátu), je reprezentantom občanov, ale aj reprezentantom politickej strany, resp. politického zoskúpenia. Správanie sa poslancov, či samotné hlasovanie je podmienené aktuálnou situáciou v parlamente. Poslanec vystupuje ako osoba sledujúca svoj záujem, záujem politickej strany, za ktorú kandidoval, záujem voličov, ktorí mu odovzdali svoj hlas, záujem koalície či opozície, záujem parlamentu ako celku. Záleží na tom, ktorý záujem vystúpi do popredia v čase hlasovania, čo však často súvisí tiež s tým, aký je záujem verejnosti o prejednávanú otázku alebo či sa problematika prejednáva na začiatku alebo na konci funkčného obdobia.

⁶ Ottová, E.: Teória práva, 3. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2010, str. 145.

⁷ Ksenák, Š.: Slovenský parlament. In Orosz, L. a kol.: Ústavny systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), Košice: UPJŠ v Košiciach, 2009, str. 244.

⁸ V podmienkach Slovenskej republiky je to napríklad Ústavný súd SR v pozícii negatívneho normotvorcu.

V teoretickej rovine môžeme teda parlament charakterizovať prostredníctvom niekoľkých znakov:

- kolegiátny charakter
- zastupiteľská povaha
- vo všeobecnosti ide o volený orgán, a to aj napriek tomu, že uvedené tvrdenie nemusí byť stopercentné. V prípade viackomorového parlamentu môže byť druhá komora celkom alebo sčasti nevolenou komorou
- zákonodarná pôsobnosť
- parlament plní legitimizačnú funkciu.

Parlament je zastupiteľský zbor ľudu. Predstavuje kolegiátny orgán, pričom kolektívna povaha parlamentu bezprostredne súvisí s jeho zastupiteľskou funkciou. Členovia parlamentu zastupujú záujmy tých, ktorých v parlamente reprezentujú. V žiadnom prípade sa nejedná primárne o "odborný normotvorný orgán", je to predovšetkým "mocenská inštitúcia, ktorá má odrážať zloženie spoločnosti a názorové spektrum spoločnosti integruje tak, že určuje realizáciu štátnej politiky".⁹

2.1 NÁRODNÁ RADA SR - POJMOVÉ VYMEDZENIE

Z pohľadu formy štátu môžeme Slovenskú republiku vymedziť ako unitárnu parlamentnú republiku, v ktorej sa aplikujú tak priame ako aj nepriame (zastupiteľské) formy demokracie. Slovenský parlament sa nazýva Národná rada SR, ktorej dominantné mocenské postavenie sa premieta do horizontálneho vzťahu medzi Národnou radou SR a vládou SR. Zloženie vlády je vždy v konečnom dôsledku závislé od výsledkov volieb do zákonodarného zboru (Národnej rady SR).

Národná rada Slovenskej republiky je podľa čl. 72 Ústavy SR jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky. Žiaden iný právotvorný orgán nemá právomoc prijímať ústavu, ústavné zákony alebo zákony a národná rada nemôže toto svoje oprávnenie delegovať na žiaden iný orgán verejnej moci. Národná rada je jednokomorový parlament pozostávajúci zo 150 poslancov volených na štyri roky.¹⁰

⁹ Kseňák, Š.: Slovenský parlament. In Orosz, L. a kol.: Ústavny systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), Košice: UPJŠ v Košiciach, 2009, str. 244.

¹⁰ Postavenie poslancov upravoval v Slovenskej republike zákon Slovenskej národnej rady č. 45/1989 Zb. o poslancoch Slovenskej národnej rady. Uvedený zákon o poslaneckej funkcií ustanovoval: „Poslanecká funkcia je vec spoločnej cti a zodpovednosti. Poslanci Slovenskej národnej rady majú účasť na uskutočňovaní štátnej moci Slovenskou národnou radou. Rokujú ako členovia najvyššieho zastupiteľského zboru Slovenskej socialistickej

Postavenie národnej rady v ústavnom systéme Slovenskej republiky sa prejavuje v jej vecnej pôsobnosti. Národná rada vykonáva pôsobnosť, ktorá je demonštratívne vymedzená v čl. 86 ústavy. Podrobnejšia právna úprava je obsiahnutá v zákone č. 350/1996 Zb. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. Rámcovo možno pôsobnosť Národnej rady Slovenskej republiky rozčleniť do niekoľkých skupín.¹¹

- ústavodarná a zákonodarná
- pôsobnosť v oblasti kontroly
- kreačná pôsobnosť
- pôsobnosť v oblasti zahraničnej a vnútornej politiky štátu
- vnútorná (interná) pôsobnosť – oblasť parlamentnej autonómie.

Z hľadiska akceptovaného modelu formy vlády pozitívne hodnotíme existenciu jednokomorového parlamentu v unitárnej Slovenskej republike. Za vhodnejší však považujeme väčšinový volebný systém, ktorého výhody i nevýhody priblížime v nasledujúcom texte nášho príspevku.

2.1 PARLAMENT ČESKEJ REPUBLIKY - POJMOVÉ VYMEDZENIE

Česká republika je rovnako ako Slovenská republika unitárnym štátom. Zákonodarná moc v Českej republike prináleží parlamentu. Parlament Českej republiky je dvojkomorový zákonodarný zbor, tvorený Poslaneckou snemovňou (dolná komora) a Senátom (horná komora).¹²

Poslanecká snemovňa má 200 poslancov, ktorí sú volení na obdobie 4 rokov. Zloženie vlády je vždy v konečnom dôsledku závislé práve od výsledkov volieb do Poslaneckej snemovne. Senát pozostáva z 81 senátorov, ktorí sú volení na obdobie 6 rokov, každé dva roky sa volí

republiky o zásadných otázkach vnútornej politiky, zúčastňujú sa na tvorbe a realizácii zákonov a iných uznesení Slovenskej národnej rady a kontrolujú ich plnenie a dodržiavanie.“ Uvedený zákon sa však stal obsoletný a fakticky ho zrušila Ústava Slovenskej republiky z roku 1992. V súčasnosti je základom právnej úpravy, pokial ide o postavenie poslancov Národnej rady SR, okrem ústavy zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

¹¹ Palúš, I., Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2010, str. 306.

¹² Čl. 15 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb. v platnom znení.

1/3 senátorov. Nikto nesmie byť súčasne členom oboch komôr parlamentu.¹³

Existencia dvojkomorového parlamentu má v podmienkach Českej republiky svoje historické aspekty. Napriek uvedenému sa domnievame, že vzhľadom na pomerne slabé postavenie senátu¹⁴ a na skutočnosť, že Česká republika je unitárny štátom, by podľa nášho názoru bolo vhodnejšie vytvoriť jednokomorový parlament budovaný na väčšinovom volebnom systéme. Napriek určitým nevýhodám spomínaným v nasledujúcom texte príspevku za podstatný prvok fungujúceho demokratického právneho štátu považujeme existenciu priamej väzby medzi voličom a poslancom. Túto "priamu väzbu" prináša práve väčšinový volebný systém.

Postavenie parlamentu a jeho jednotlivých komôr, pôsobnosť a vzájomné vzťahy (na jednej strane medzi parlamentom a ostatnými orgánmi verejnej moci, na strane druhej vzájomné vzťahy medzi samotnými komorami parlamentu) upravuje Ústava Českej republiky v druhej hlove s názvom Zákonodarná moc (čl. 15 - čl. 53 Ústavy ČR). Podrobnejšia právna úprava je obsiahnutá v zákone č. 90/1995 Sb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne a v zákone č. 107/1999 Sb. o rokovacom poriadku Senátu.

3. PARLAMENTNÉ VOLBY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A ČESKEJ REPUBLIKE

„Volby predstavujú jeden zo základných mechanizmov participácie v demokratických systémoch. Volebné právo je tvorené dôležitým súborom pravidiel, ktoré v demokratickej spoločnosti umožňujú ak už nie vládu ľudu, tak aspoň vládu jeho väčšiny, ktorej záujem sa vo väčšej či menšej miere prekrýva so záujmami všetkého obyvateľstva.“¹⁵

Volby je možné charakterizovať aj ako „prostriedok, ktorý legitimizuje verejnú moc, napoko v parlamentnej republike je

¹³ Čl. 21 Ústavy ČR v platnom znení.

¹⁴ Nesúhlasné rozhodnutie senátu v procese schvaľovania zákonov je pomerne jednoducho preloменé opakovaným hlasovaním v Poslaneckej snemovni (uvedené tvrdíme aj napriek tomu, že na opakované schválenie zákona v Poslaneckej snemovni je potrebná väčšina hlasov všetkých poslancov - čl. 47 ods. 1 Ústavy Českej republiky), senát sa dokonca vôbec nepodieľa na schvaľovaní zákona o štátnom rozpočte. Postavenie senátu je podľa nášho názoru oslabené tiež zakotvením priamej volby prezidenta Českej republiky občanmi (donedávna jediným priamo voleným ústavným štátnym orgánom bol parlament), či skutočnosťou, že vláda sa zo svojej činnosti zodpovedá Poslaneckej snemovni, nie Senátu.

¹⁵ Tóthová, M.: Inštitút volebnej sťažnosti a ochrana volebného práva v štátoch V4. In Volby 2006 v štátoch V4, Prešov: SLOVACONTACT, 2006, str. 240.

žiaducim jav, keď predstaviteľ verejnej moci odvija svoju legitimitu od primárnych pôvodcov štátnej moci, t.j. od voličov.“¹⁶ Podľa Karla Loewensteinia „Vol’by slúžia v prvom rade na potvrdenie nositeľov moci vo vláde a v parlamente pomocou voličov“.¹⁷

Práve občania disponujúci aktívnym volebným právom (právo voliť) rozhodujú v parlamentných voľbách o tom, komu zveria na nasledovné volebné obdobie verejnú moc. Podľa L. Orosza „uvedené rozhodnutie občanov prijaté vo voľbách nadobúda faktickú, ale i právnu relevanciu až v procese nasledujúcim v období bezprostredne po voľbách – v procese odovzdávania a preberania moci, ktorý zahŕňa v parlamentných demokraciach predovšetkým konštituovanie novej vlády, a v širšom kontexte aj konštituovanie nového vedenia parlamentu odzrkadľujúce výsledky volieb...“¹⁸

3.1 ČESKO-SLOVENSKÉ VOLEBNÉ PRÁVO V OBDOBÍ ROKOV 1989 - 1992

V tejto časti príspevku sa pokúsime o analýzu česko-slovenského volebného zákonodarstva do zákonodarných zborov v období rokov 1989 až 1992. Historickému vývoju právnej úpravy volebného práva sa venujeme z dôvodu existencie jednotného volebného zákonodarstva v Československej federatívnej republike, ktoré sa stalo základom pre existenciu v súčasnosti platného volebného práva v dnes už samostatných štátoch.

Jednou z kľúčových požiadaviek, ktoré nastolil november 1989 bolo urýchlené uskutočnenie slobodných, demokratických volieb. Ak sa mal zachovať pokojný vývoj udalostí ("nežnosť revolúcie") bolo potrebné využiť existujúci systém najvyšších štátnych orgánov. Zatiaľ čo k rekonštrukcii federálnej vlády a národných vlád bolo možné dospieť bez zmeny platného ústavného systému, voľbu nového prezidenta a rekonštrukciu tak federálneho ako aj národných parlamentov sprevádzali ústavné zmeny. Vo vzťahu k zákonodarným orgánom sa jednalo o ústavný zákon č. 183/1989 Zb. o voľbe nových poslancov zákonodarných zborov¹⁹ a ústavný zákon č. 14/1990 Zb. o

¹⁶ Balog, B.: Vol’by a volebná kampaň po Simpsonovsky In Právo v umení a umení v právu (Zborník Olomoucké debaty mladých právníku 2012), Olomouc: Leges, 2011, str. 94.

¹⁷ Bröstl, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, str. 238.

¹⁸ Orosz, L.: Právna úprava procesu preberania moci po parlamentných voľbách v štátoch V4. In Vol’by 2006 v štátoch V4, Prešov: SLOVACONTACT, 2006, str. 63.

¹⁹ Ústavný zákon okrem iného stanovoval, že v prípade uprázdnenia miesta poslanca zákonodarného zboru, neboli potrebné doplňujúce voľby. Zákonodarné zbyty samy doplnia počet svojich členov vlastnou voľbou. Návrhy nových poslancov mali právo predkladať politické strany po

odvolávaní poslancov zastupiteľských zborov a voľbe nových poslancov národných výborov²⁰. Uvedené ústavné zákony možno z čisto formálno-právneho hľadiska len ľažko považovať za demokratické. V súvislosti s tým vzniká otázka, či bolo možné v uvedenom období postupovať inak. Podľa nášho názoru je potrebné uvedené ústavné zákony považovať za mimoriadne opatrenia v mimoriadnej dobe, ktorá si ich prijatie objektívne vyžiadala.

V roku 1990 došlo k prijatiu ďalších volebných zákonov a to: zákona č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia, zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady a zákona č. 54/1990 Zb. o voľbách do Českej národnej rady. Obsah rozoberaných volebných zákonov je potrebné hodnotiť v kontexte politických cieľov, ktorých dosiahnutie sa ich prijatím a nasledným uskutočnením volieb sledovalo. K uvedeným cieľom patrilo:²¹

- odraziť v zložení parlamentov nové rozloženie politických síl a adekvátnie postavenie tým politickým silám, ktoré sa rozhodujúcou mierou podieľali na demontáži bývalého totalitného systému
- vytvoriť podmienky na postupnú stabilizáciu systému pluralitnej demokracie v česko-slovenskom politickom systéme
- novým politickým zložením parlamentov vytvoriť základné predpoklady na legítimnu ústavno-právnu realizáciu zámerov v sociálno-ekonomickej sfére.

Ak si uvedomíme, že naplnenie stanovených politických cieľov je nevyhnutne spojené s určitou formou volebného systému a konkrétnymi inštitútmi volebného práva, potom môžeme konštatovať, že "základné kontúry volebných zákonov z roku 1990 boli objektívne podmienené."²² Uvedené volebné zákony navyše boli prijímané v časovej tiesni, nakoľko ich prijatie sa muselo uskutočniť najneskôr do apríla 1990. Limitujúco pôsobili blížiace sa parlamentné voľby. V týchto súvislostiach je možné zákonodarcovi tolerovať isté nepresnosti, ktoré sa dostali do volebných zákonov.

Základný formálno-právny rozbor volebných zákonov do parlamentov z roku 1990 možno zhrnúť nasledovne:

vzájomnej dohode s Občianskym fórom v ČSR a Verejnosc'ou proti násiliu v SSR.

²⁰ S účinnosťou do 31.3.1990 ústavný zákon upravoval možnosť odvolať poslancov tak voličmi, ako aj samotnou politickou stranou, ktorej sú členmi.

²¹ Orosz, L.: Vývoj Česko-slovenského volebného práva v období rokov 1990 - 1992. In Acta Iuridica Cassoviensia, Košice: Východoslovenské vydavateľstvo Košice, 1993, str. 82.

²² Tamtiež, str.82.

parlamentné voľby vychádzali z proporcionálneho volebného systému

stanovili tzv. uzavieracia klauzulu²³

zakotvili možnosť preferenčného hlasovania²⁴

volebné zákony vychádzali zo všeobecných, demokratických princípov - všeobecnosť, rovnosť, priamosť volieb a tajnosť hlasovania

kandidátne listiny mohli predkladať len politické strany, hnutia alebo ich koalície za podmienky, že preukázali, že mali najmenej 10 000 individuálnych členov alebo, že počet občanov podpísaných pod petíciou politickej strany s členmi politickej strany dosahuje najmenej 10 000 a pod.

Volebné zákony z roku 1990 boli viacmenej identické. Ich kompatibilita mala zabezpečiť časovo súladné uskutočnenie volieb do zákonodarných orgánov na federálnej úrovni i na úrovni členských štátov.

Napriek evidentným pozitívam, ktoré priniesli volebné zákony do Federálneho zhromaždenia, do Slovenskej národnej rady a Českej národnej rady, neboli zákony prijaté verejnoscťou jednoznačne kladne. Už v lete 1991 sa preto začali prvé pokusy o novelizáciu volebných zákonov.²⁵

K novelizácii volebných zákonov napokon došlo nasledovným spôsobom:

zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia v znení zákonného opatrenia predsedníctva FZ č. 208/1990 Zb. bol novelizovaný zákonom č. 59/1992 Zb.

²³ Na rozdeľovaní mandátov do federálneho zhromaždenia sa zúčastňovali len tie politické strany, ktoré získali najmenej 5% platných hlasov na území jednej alebo druhej republiky. Při voľbách do SNR bola výška uzavieracej klauzuly stanovená na 3%.

²⁴ Voliči mohli zakružkovať na kandidátnej listine politickej strany, ktorú volili 4 kandidátov.

²⁵ Jedným z prvých návrhov bol návrh V. Havla, ktorý predpokladal existenciu 2 hlasov u každého voliča. Uvedený návrh trocha netradične vychádzal z kombinácie väčšinového a proporcionálneho volebného systému s prioritou prvkov väčšinového systému. Volič mal mať 2 hlasy. Prvým hlasom mal označiť kandidáta, ktorému dáva prednosť pred všetkými ostatnými, druhým hlasom mal hlasovať za kandidáta, ktorý by mal byť zvolený v prípade, ak nebude zvolený prvý kandidát. K tomu bližšie pozri: Orosz, L.: Vývoj Česko-slovenského volebného práva v období rokov 1990 - 1992. In Acta Iuridica Cassoviensia, Košice: Východoslovenské vydavateľstvo Košice, 1993. str. 87.

zákonom č. 104/1992 Zb. sa menil a dopĺňal zákon č. 80/1990 zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady

zákon č. 94/1992 Zb. novelizoval zákon o voľbách do Českej národnej rady č. 54/1990 Zb..

Novelizácie z roku 1992 predstavovali len minimálny zásah do platného volebného zákonodarstva z roku 1990 a v zásade neprehĺbili rozdiely medzi federálnym a republikovým volebným, parlamentným zákonodarstvom. Najdôležitejšie smery novelizácie môžeme zhrnúť nasledovne:

z výkonu volebného práva boli vylúčené osoby vo výkone trestu odňatia slobody (prekážka výkonu volebného práva)

čiastočne sa zmenili ustanovenia o navrhovaní kandidátov - politická strana, ktorá mala zastúpenie vo Federálnom zhromaždení v uplynulom volebnom období, nemusela preukázať 10 000 individuálnych členov, resp. predkladať petíciu podpísanú zákonným počtom voličov

zvýšila sa váha preferenčných hlasov

zmenili sa podmienky volebnej kampane i výška uzavieracej klauzuly²⁶,...

Pri celkovom hodnotení novelizácií volebných zákonov z roku 1992 možno konštatovať, že boli prevažne orientované na zdokonalenie organizačno-právneho základu volieb. Bohužiaľ, priebeh vykonaných volieb ukázal, že stanovenú úlohu sa nepodarilo naplniť dostatočne.

3.2 VOLBY DO NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

V súčasnosti je právna úprava volieb do Národnej rady Slovenskej republiky obsiahnutá predovšetkým v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. a v zákone č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Za súčasť volebného práva v objektívnom slova zmysle, s ohľadom na voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, je nevyhnutné považovať tiež ďalšie zákony upravujúce niektoré otázky súvisiace s voľbami, resp. s volebným právom. Možno tu spomenúť najmä zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, zákon č. 85/1990 zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z.z., Občiansky zákonník, Občiansky súdny poriadok a pod. Normatívnym prameňom volebného práva sú tiež nálezy ústavného súdu vždy v prípadoch, keď tento podľa čl. 125 ústavy vysloví nesúlad ustanovenia volebného zákona s ústavou alebo nálezy

²⁶ K tomu bližšie pozri: Orosz, L.: Vývoj Česko-slovenského volebného práva v období rokov 1990 - 1992. In Acta Iuridica Cassoviensia, Košice: Východoslovenské vydavateľstvo Košice, 1993, str. 89.

a uznesenia vo veciach volebných sťažností podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy SR. Ako pramene volebného práva nemožno opomenúť ani medzinárodné zmluvy, ktoré podľa čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ústavy majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Pod volebným právom v subjektívnom zmysle treba rozumieť právo občanov garantované im štátom, podieľať sa na formovaní štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy, t.j. v našom prípade na formovaní Národnej rady Slovenskej republiky. Uvedené právo má dve zložky – právo voliť (aktívne volebné právo) a právo byť volený (pasívne volebné právo). K nadobudnutiu aktívneho volebného práva pre voľby do národnej rady zákon požaduje splnenie dvoch podmienok:

štátne občianstvo SR bez ohľadu na čas a spôsob nadobudnutia

dosiahnutie veku 18 rokov, a to najneskôr v deň konania volieb.

Právo voliť nemôžu vykonávať len tí, u ktorých je to odôvodnené zákonom stanoveným obmedzením tzv. volebnými prekážkami.²⁷ Podľa zákona o voľbách do Národnej rady SR volebnými prekážkami sú:

zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí

výkon trestu odňatia slobody

pozbavenie spôsobilosti na právne úkony pre duševnú poruchu.²⁸

Za poslanca Národnej rady môže byť zvolený občan SR, ktorý najneskôr v deň volieb dovršil 21 rokov veku a má trvalý pobyt na území SR.²⁹

Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vyhlasuje predseda národnej rady najneskôr 110 dní pred ich konaním. Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom, volebné obdobie parlamentu je pritom štvorročné. Pre voľby do Národnej rady SR územie Slovenskej

²⁷ „Volebná prekážka neznamená zánik volebného práva, ale znamená, že občan, u ktorého existuje zákonná prekážka volebného práva nemôže hlasovať po dobu jej trvania.“ In Palúš, I., Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2010, str. 225.

²⁸ Prekážky vo výkone volebného práva upravuje § 2 ods. 2 písm. a) až c) zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

²⁹ Čl. 74 ods. 2 Ústavy SR č. 460/1992 Zb. a § 3 zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

republiky tvorí jeden viacmandátový volebný obvod (tzv. volebný kraj), ktorý sa ďalej člení na volebné okrsky ako typické útvary, v ktorých je organizované samotné hlasovanie, odovzdávanie hlasovacích lístkov a sčítavanie hlasov. Pri voľbách do Národnej rady SR sa aplikuje systém pomerného zastúpenia.

Zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky ďalej upravuje zoznamy voličov³⁰, voličské preukazy³¹, volebné orgány³², podávanie a registráciu kandidátnych listín³³, prípravu a priebeh volieb³⁴ ako aj množstvo ďalších ustanovení nevyhnutných na zabezpečenie riadnej prípravy a realizácie volieb v súlade so základnými demokratickými, volebnými princípmi³⁵, či zisťovanie výsledkov volieb.

3.3 VOLBY DO PARLAMENTU ČESKEJ REPUBLIKY

V súčasnosti je právna úprava volieb do Parlamentu Českej republiky (Poslanecká snemovňa a Senát) obsiahnutá predovšetkým v Ústave Českej republiky č. 1/1993 Sb. a v zákone č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov.

Voľby do Poslaneckej snemovne sa konajú tajným hlasovaním na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva, podľa zásady pomerného zastúpenia. Pri voľbách do Senátu sa na rozdiel od Poslaneckej snemovne voľby konajú na základe zásady väčšinového systému. Právo voliť má každý občan Českej republiky, ktorý dosiahol vek 18 rokov (podmienky aktívneho volebného práva pre voľby do Českého parlamentu sa teda zhodujú s podmienkami aktívneho volebného práva pre voľby do Národnej rady SR).

Prekážkami vo výkone volebného práva sú:³⁶

³⁰ § 4 a nasl. zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³¹ § 9 zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³² § 13 a nasl. zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³³ § 18 až 24 zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³⁴ § 25 a nasl. zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³⁵ Volebné právo je založené na princípoch všeobecnosti, rovnosti, priamosti, tajnosti hlasovania a princípe slobodných volieb.

³⁶ § 2 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky v znení neskorších predpisov.

zákonom stanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudu

pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Pokial' ide o pasívne volebné právo (právo byť volený) rozdielna je veková hranica pri voľbách senátorov a pri voľbách poslancov Poslaneckej snemovne. Do Poslaneckej snemovne môže byť zvolený každý občan Českej republiky, ktorý má právo voliť a dosiahol vek 21 rokov (opäť rovnaká právna úprava ako v Slovenskej republike). Pokial' ide o voľby do Senátu voliteľnosť je viazaná na vek 40 rokov.

Voľby do Českého parlamentu vyhlasuje prezident republiky najneskôr 90 dní pred ich konaním. Rozhodnutie o vyhlásení volieb sa vyhlasuje (rovnako ak v Slovenskej republike) v Zbierke zákonov Českej republiky.

Územie Českej reubliky sa pri voľbách do Poslaneckej snemovne rozdeľuje na volebné kraje. Volebnými krajmi sú výšie územné samosprávne kraje vymedzené osobitným právnym predpisom³⁷.

Hlasovanie prebieha vo volebných miestnostiach volebných okrskov. Pre hlasovanie do Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky mimo územia ČR sa vytvárajú zvláštne stále volebné okrsky pri zastupiteľských a konzulárnych úradoch Českej republiky s výnimkou konzulárnych úradov vedených honorárnymi konzulárnymi úradníkmi. Územie zvláštneho volebného okrsku je vymedzené územným obvodom zastupiteľského úradu.³⁸ Takto vymedzené zahraničné volebné okrsky sú podriadené pod volebný kraj určený žrebom.³⁹

Pre voľby do Senátu sa na území Českej republiky, vzhladom na zásady väčšinového volebného systému, vytvára 81 volebných obvodov. V každom volebnom obvode sa volí jeden senátor. Obrovskou výhodou uvedeného systému je priama voľba kandidátov za konkrétny územný obvod a tým aj priama väzba medzi senátormi a ich voličmi z rôznych územných časťí Českej republiky.

³⁷ Ústavný zákon č. 347/1997 Sb., o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov v platnom znení.

³⁸ § 3 ods. 2 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky v platnom znení.

³⁹ Podľa § 27 zákona č.247/1995 Sb. volebný kraj losom určuje Štátна volebná komisia do 7 dní od vyhlásenia volieb prezidentom ČR.

4. ZHRNUTIE - ČO NÁS SPÁJA, ČO NÁS ROZDEĽUJE

Česká republika a Slovenská republika po dlhé obdobie⁴⁰ predstavovali jednotný štátny útvar založený na spoločnej tradícii, jednotnom historickom vývoji a rovnakej právnej úprave⁴¹. S účinnosťou k 1.1.1993 dochádza k rozpadu Československej federatívnej republiky a k vzniku samostatných nástupníckych štátov v podobe samostatnej Českej republiky a samostatnej Slovenskej republiky. Spoločná existencia dvoch dnes už samostatných štátov sa pochopiteľne musela odzrkadliť v obdobnej, resp. častokrát úplne rovnakej právnej úprave. Výnimkou nieje ani voľebné právo a to i napriek skutočnosti, že Národná rada Slovenskej republiky vystupuje ako jednokomorový parlament, kým Parlament Českej republiky pozostáva z dvoch komôr a to Poslaneckej snemovne a Senátu. Konkrétnu podobu právnej úpravy parlamentných volieb v oboch štátoch sme vymedzili v predchádzajúcom texte príspevku. V tretej časti preto upriamime našu pozornosť len na vybrané ustanovenia voľbínch zákonov s cieľom poukázať na spoločné, ale predovšetkým rozdielne črty "voľbného parlamentného zákonodarstva" v Českej republike a v Slovenskej republike.

Zásadný rozdiel, ako už bolo na viacerých miestach príspevku spomínané, spočíva v existencii jednokomorového parlamentu v podmienkach Slovenskej republiky a dvojkomorového parlamentu v podmienkach Českej republiky. V dôsledku existencie dvojkomorového parlamentu je potrebné osobitne sa zoberať voľbami do Poslaneckej snemovne a osobitne voľbami do Senátu. Rozdiel spočíva tak v dĺžke funkčného obodobia, podmienkach voliteľnosti, ako aj v samotnej povahе vykonaných volieb. Voľby do Poslaneckej snemovne sa riadia na základe pravidiel systému pomerného zastúpenia, rovnako ako je to pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Narozdiel od toho voľby do Senátu vychádzajú z väčšinového voľbného systému. Väčšinový voľbný systém sa zakladá na myšlienke, že v jednom voľbnom obvode bude z viacerých kandidátov zvolený iba ten, ktorý získa väčšinu hlasov. Prednosť tohto systému je evidentná z pohľadu silnejšej väzby medzi poslancom a voličom (osobná voľba). Na druhej strane je však potrebné počítať s akousi voľbnou nespravodlivosťou - značné

⁴⁰ K vzniku spoločnej Československej republiky dochádza po prvýkrát už v roku 1918. Od tohto obdobia, s výnimkou rokov 1939 - 1945 (obdobie existencie samostatného autonómneho Slovenského štátu a obdobie protektorátu Čechy a Morava zo strany Nemeckej ríše) až do roku 1992 možno hovoriť o spoločnom fungovaní jednotného štátu (či už v podobe unitárnej Československej republiky či v podobe federácie založenej na princípe vzťahov rovný s rovným).

⁴¹ O rovnakej, jednotnej právnej úprave možno hovoriť až po odstránení dualizmu právnej úpravy Československej republiky, keď na území Čiech a Moravy platilo recipované Rakúske písané právo a na území Slovenska Uhorské právo obyčajové (do roku 1950).

skupiny obyvateľov väčšinový systém ponecháva bez reprezentácie v parlamente.⁴²

Funkčné obdobie senátorov je 6 rokov, kým v prípade poslancov Poslaneckej snemovne zhodne s poslancami Národnej rady SR funkčné obdobie predstavuje 4 roky. Pasívne volebné právo je opäť odlišné - pri senátoroch sa vyžaduje vek 40 rokov, kým pri slovenských poslancoch a poslancoch dolnej komory Českého parlamentu postačuje vek 21 rokov.

Ak porovnávame voľby do zákonodarných orgánov, resp. volebné zákonodarstvo Českej republiky a Slovenskej republiky, je možné poukázať na veľmi veľké množstvo ďalších rozdielov. Tak napríklad Volby do Národnej rady SR sa konajú v jeden deň a to v sobotu. Volby do Českého parlamentu sa konajú spravidla dva dni – piatok a sobotu. Prvý deň volieb začína hlasovanie o 14.00 hod. a končí o 22.00 hod. Druhý deň volieb začína hlasovanie o 8.00 hod. a končí o 14.00 hod. Z nášho pohľadu veľmi zaujímavou je pomerne podrobnejšia právna úprava volieb do Českého parlamentu zo zahraničia. Volby sa konajú opäť 2 dni, ktorími sú:

štvrtek a piatok, pričom hlasovanie začína o 14.00 hod. a končí o 21.00 hod. miesteho času, ak sa jedná o hlasovanie v mieste, v ktorom nastáva zhodne označený hodinový čas neskôr ako o 4 hodiny v porovnaní s hodinovým časom na území Českej republiky

piatok, kde hlasovanie začína o 12.00 hod. a končí o 22.00 hod. miestneho času a sobota, kde hlasovanie začína o 8.00 hod. a končí o 12.00 hod., ak sa jedná o hlasovanie v mieste, v ktorom nastáva zhodne označený hodinový čas neskôr najviac o 2 hodiny v porovnaní s hodinovým časom na území Českej republiky.⁴³

Uvedená právna úprava je z pohľadu slovenského autora mimoriadne zaujímavou a precíznou, možno aj z toho dôvodu, že obdobná právna úprava v podmienkach Slovenskej republiky chýba. Slovenský zákonodarca nepovažuje takéto vymedzenie sa podstatné.

Zásadný rozdiel existuje tiež v úprave tzv. osobitného volebného zoznamu v podmienkach Slovenskej republiky a tzv. zvláštneho zoznamu v podmienkach Českej úpravy. Osobitný zoznam voličov, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, vedie Mestská časť Bratislava-Petržalka. Osobitný zoznam voličov obsahuje o voličovi tieto údaje:

⁴² Bröstl, A., Dobrovičová, G., Kanárik, I.: Základy štátovedy, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2004, str. 79.

⁴³ § 1 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky.

- meno a priezvisko,
- rodné číslo, a ak mu nebolo pridelené, dátum narodenia,
- adresu miesta pobytu v cudzine.

Do osobitného zoznamu voličov sa volič zapisuje na základe jeho písomnej žiadosti, ktorá musí byť doručená najneskôr 50 dní predo dňom volieb. K žiadosti volič priloží

čestné vyhlásenie v štátom jazyku, že nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky

fotokópiu časti platného cestovného dokladu Slovenskej republiky s osobnými údajmi voliča alebo fotokópiu osvedčenia o štátom občianstve Slovenskej republiky.

Na rozdiel od Slovenskej právnej úpravy, česká právna úprava vychádza z existencie zvlášného zoznamu, ktorý vedie obecný úrad, mestský úrad, magistrát, úrad mestskej časti alebo mestského obvodu územne členeného štatutárneho mesta a úrad mestskej časti hlavného mesta Prahy ("obecný úrad") pre voličov, ktorí nie sú v jeho úzmenom obvode prihlásený k trvalému pobytu, príp. nemôže voliť vo volebnom okrsku, v ktorého stálom zozname je zapísaný. Právna úprava zvláštneho zoznamu je však omnoho precíznejšia a podrobnejšia ako právna úprava osobitného volebného zoznamu v podmienkach Slovenskej republiky. Zvláštne zoznamy uzavrú zastupiteľské úrady najneskôr 30 dní predo dňom volieb a predložia ich ministerstvu zahraničných vecí, ktoré na prípadné duplicity v zápisoch upozorní zastupiteľské úrady, v ktorých je volič zapísaný. Najneskôr 20 dní predo dňom volieb ministerstvo zahraničných vecí predloží konečné znenie uvedených zoznamov ministerstvu vnútra. Ak je volič na základe vlastnej žiadosti z dôvodu bydliska v cudzine zapísaný v zvláštnom zozname i v stálom zozname, obecný úrad voliča vyškrte na základe oznámenia ministerstva vnútra. Právna úprava je na základe uvedeného evidentne omnoho prepracovanejšia, pričom priamo počítia s možnosťou riešenia vznikutej situácie. Naša slovenská právna úprava riešenie ponecháva samotným subjektom bez uvedenia konkrétnego spôsobu riešenia prípadného vzniknutého problému. Dovolíme si tvrdiť, že právna úprava volieb do Národnej rady SR je príliš liberálna či dokonca na niektorých miestach nedostatočná, bez konkrétnych poskytnutých riešení. Uvedené tvrdenie opierame práve o výsledky vzájomnej komparácie slovenskej a českej volebnej právnej úpravy.

5. Záver

Charakteristika či presné vymedzenie parlamentu, charakteristika parlamentarizmu či postavenie poslancu ako člena parlamentu je mimoriadne zložité. Uvedené tvrdenie sme preukázali hned' v úvode nášho príspevku.

Nasledujúci text príspevku bol venovaný postaveniu, právnej úprave, ale predovšetkým spôsobu krokovania (vol'bám) do Národnej rady

Slovenskej republiky a do Parlamentu Českej republiky. Zásadný rozdiel spočíva v existencii dvojkomorového parlamentu v Českej republike a jednokomorového parlamentu v Slovenskej republike. Podľa nášho názoru by pritom najvhodnejšou formou bolo zriadenie jednokomorového parlamentu unitárneho štátu vytvoreného na zásadach väčšinového voľebného systému, prípadne na kombinácii proporcionálneho a väčšinového voľebného systému.

Vzájomnou komparáciou sme tiež dospeli k záveru, že česká právna úprava, napriek určitým nedostatkom je predsa len o niečo precíznejšia v porovnaní so slovenskou. Slovenská právna úprava častokrát ako keby počítala s "riešením situácie ad hoc" - ak sa vyskytne problém, budeme ho riešiť. Právna úprava konkrétnie riešenia neponúka, pričom necháva pomerne veľký priestor pre úvahu štátneho orgánu, ktorý je oprávnený vo veci konáť.

Literature:

- Balog, B.: Voľby a voľbná kampaň po Simpsonovsky. In Právo v umení a umení v právu (Zborník Olomoucké debaty mladých právníku 2011), Olomouc: Leges, 2011, s. 94 - , ISBN .
- Bröstl, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, 461s., ISBN 978-80-7380-248-6.
- Bröstl, A., Dobrovičová, G., Kanárik, I.: Základy štátovedy, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2004, 190s., ISBN 80-7097-558-X.
- Kseňák, Š.: Slovenský parlament. In Orosz, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), Košice: UPJŠ, 2009, 374s., ISBN 978-80-7097-777-4.
- Orosz, L.: Právna úprava procesu preberania moci po parlamentných voľbách v štátoch V4. In Voľby 2006 v štátoch V4, Prešov: SLOVACONTACT, 2006, s. 63 - 79, ISBN 978-80-8068-595-9.
- Orosz, L.: Vývoj Česko-slovenského voľebného práva v období rokov 1990 - 1992. In Acta Iuridica Cassoviensia, Košice: Východoslovenské vydavateľstvo Košice, 1993, s. 79 - 92, ISBN 80-234-0011-8.
- Ottová, E.: Teória práva, 3. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2010, 325s., ISBN 978-80-89122-59-2.
- Palúš, I., Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2010, 558s., ISBN 978-80-7097-787-3.
- Pavláček, V. a kol.: Ústavní právo a štátověda. I. díl Obecná štátověda, Praha: Linde, a.s., 1998, s., ISBN .
- Tóthová, M.: Inštitút voľbnej stážnosti a ochrana voľebného práva v štátoch V4. In Voľby 2006 v štátoch V4, Prešov: SLOVACONTACT, 2006, s. 240 - 246, ISBN 978-80-8068-595-9.
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskôrších noviel.
- Ústava Českej republiky č. 1/1993 Sb.

- Zákon č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady SR v platnom znení.
- Zákon č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov.

Contact – email

janka.fecilakova@fw.sk

20 ROKOV PO ROZPADE ČS. FEDERÁCIE - ČO NÁS SPÁJA A ROZDELUJE V OBLASTI SOCIÁLNYCH PRÁV NAJMÄ V SOCIÁLNOM ZABEZPEČENÍ

LUDMILA GAJDOŠÍKOVÁ

Ústavný súd Slovenskej republiky

Abstract in original language

Slovenská republika aj Česká republika vzhľadom na spoločný štát do 1. januára 1993 mala takmer rovnakú právnu úpravu v celej oblasti sociálneho zabezpečenia, predovšetkým preto, že dôchodkové zabezpečenie a nemocenské poistenie patrili do spoločnej právomoci federácie, ktorej boli členmi. Po rozdelení československej federácie sa vývoj v oblasti sociálneho zabezpečenia uberal v každej republike vlastnou cestou. Sú však skutočnosti, ktoré nás spájajú, a to sú predovšetkým medzinárodné multilaterálne zmluvy z oblasti sociálneho zabezpečenia, ktorých signatári sú tak Slovenská republika ako aj Česká republika. Nemožno opomenúť členstvo obidvoch republík v Európskej únii. Z hľadiska domácej právnej základne zatial v obidvoch republikách platí Listina základných práv a slobôd prijatá ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorá položila základ ochrany základných práv a slobôd v nových demokratických podmienkach.

Key words in original language

sociálne zabezpečenie - dôchodkové zabezpečenie - nemocenské poistenie - základné práva a slobody - Listina základných práv a slobôd

Abstract

Both, the Slovak Republic and the Czech Republic, with regard to their common state which has existed until January 1, 1993, have had almost the same legal regulation in the whole field of social security. First of all because the old-age security and sickness insurance were belonging to the common competence of the federation, they have been member-states of. After the dissolution of the Czech and Slovak Federative Republic the development of social security in each of both republics has taken its own way. But there are facts, which are uniting them, firstly, international multilateral treaties from the field of social security, signed by the Slovak Republic and the Czech Republic; not to forget about the membership of both republics in the European Union. From the point of view of the domestic legal basis there is still the Charter of Fundamental Rights and Freedoms adopted by the Constitutional Act No. 23/1991 Coll., which is a relevant part of the valid constitutional law in both countries, and which created the foundations of the protection of fundamental rights and freedoms under new democratic conditions.

Key words

social security - old-age security - sickness insurance - fundamental rights and freedoms - Charter of fundamental rights and freedoms

Vznik Československej republiky v roku 1918 a neskôr vznik československej federácie v roku 1968 (s účinkami od 1. januára 1969) viedol k vzniku a existencii spoločnej právnej základne. Aj keď na inom štátneprávnom základe bola po vzniku československej federácie právna základňa v obidvoch republikách vzájomne porovnatelná. Pôsobnosť v jednotlivých oblastiach štátnych vecí bola rozdelená medzi federáciu a republiky, a to tak, že určité oblasti patrili do výlučnej pôsobnosti federácie, určité veci do spoločnej pôsobnosti federácie a republík a naostatok, niektoré veci patrili do výlučnej pôsobnosti len republík. Práve vzhľadom na uvedenú spoločnú pôsobnosť federácie a republík a výlučnú pôsobnosť republík v niektorých veciach bol vytvorený priestor pre určitý rozdiel v právnej základni republík v týchto oblastiach, aj keď možno konštatovať, že v konečnom dôsledku spoločensko-politickej záujem bol na tom, aby aj tieto veci boli upravené v zásade rovnako.

Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii (ďalej len „ústavný zákon č. 143/1968 Zb.“), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1969, nazývaný aj „kompetenčný“ zákon (zrušený pre územie Slovenskej republiky Ústavou Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. a pre územie Českej republiky Ústavou Českej republiky č. 1/1993 Sb.), upravoval pôsobnosť federácie tak v oblastiach patriacich výlučne do pôsobnosti federácie, ako aj v oblastiach patriacich v rámci spoločnej pôsobnosti federácie a republík do pôsobnosti federácie.

Podľa čl. 22 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. v oblasti práce, miezd a sociálnej politiky do pôsobnosti federácie patrilo určovať jednotné zásady

- a) pracovnoprávnych vzťahov,
- b) mzdovej politiky a regulácie mzdového vývoja,
- c) dôchodkového a nemocenského zabezpečenia,
- d) sociálnej politiky.

Ostatné veci patrili do pôsobnosti republík (v zásade to bola oblasť poskytovania sociálnej starostlivosti).

Uvedené rozdelenie kompetencie v sociálnych veciach platilo do nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 556/1990 Zb., ktorým sa mení ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii (ďalej len „ústavný zákon č. 556/1990 Zb.“), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1991. S účinnosťou od 1. januára 1991 v dôsledku prijatia ústavného zákona č. 556/1990 Zb. do pôsobnosti Českej a

Slovenskej Federatívnej Republiky podľa čl. 22 patrili v oblasti práce, miezd a sociálnej politiky

- a) zákonná úprava pracovných vzťahov, zamestnanosti a kolektívneho vyjednávania a zákonná úprava zabezpečujúca záväzky z medzinárodných zmlúv v tejto oblasti,
- b) právna úprava regulácie vývoja miezd a výšky minimálnej mzdy, minimálnych mzdových tarív a nárokových príplatkov,
- c) právna úprava miezd vo federálne riadených orgánoch a organizáciách,
- d) zákonná úprava dôchodkového a nemocenského zabezpečenia s výnimkou jeho organizačného usporiadania a postupu pri rozhodovaní,
- e) zákonná úprava štátnych dávok sociálneho zabezpečenia a životného minima a ustanovenie zásad sociálnej starostlivosti.

V nadväznosti na výsledky volieb v júni 1992 bol prijatý ústavný zákon č. 493/1992 Zb., ktorým sa menia a dopĺňajú ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii v znení neskorších ústavných zákonov a niektoré ďalšie ústavné zákony, ktorý nadobudol účinnosť 1. októbra 1992 a podľa ktorého do pôsobnosti Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky patrila v oblasti práce a sociálnej politiky zákonná úprava pracovných vzťahov, služobných pomerov zamestnancov v orgánoch Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a nimi riadených organizáciách, ako aj ich nemocenského a dôchodkového poistenia a ich štátnych dávok sociálneho zabezpečenia.

Na týchto ústavnoprávnych základoch bol prijatý zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (ďalej len „zákon č. 100/1988 Zb.“) deväťkrát novelizovaný a v znení týchto novelizácií platil až do zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, t. j. do (31. decembra 1992) 1. januára 1993 rovnako na celom území federácie.

Vyššie uvedené novely zákona č. 100/1988 Zb. boli prijímané v čase demokratických premien v rokoch 1989-1992 z dôvodu politickoprávnych požiadaviek vládnucich strán a v súlade s demokratickými požiadavkami celospoločensky rešpektovanými po novembri 1989. V zásade však stále išlo o rovnakú právnu úpravu v oblasti sociálneho zabezpečenia v súlade s rozdelením kompetencie medzi federáciu a republiky podľa ústavného zákona č. 143/1968 Zb. v znení jeho príslušných noviel. Po vzniku samostatnej Slovenskej republiky bol zákon č. 100/1988 zb. novelizovaný ešte 42- krát.

Významným ústavnoprávnym dokumentom z hľadiska úpravy základných práv a slobôd - sociálne práva nevynímajúc - bolo prijatie Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) ústavným zákonom č. 23/1991 Zb. ktorým sa uvádzia Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a

Slovenskej Federatívnej Republiky 9. januára 1991, ktorý nadobudol účinnosť 8. februára 1991. Dodnes je listina súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky [platí v nezmenenej podobe a súbežne s úpravou základných práv a slobôd v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) z 1. septembra 1992] a je súčasťou ústavného poriadku Českej republiky (v súlade s čl. 3 Ústavy Českej republiky).

Pre ochranu základných práv a slobôd v súlade s európskymi pravidlami mala pre Českú a Slovenskú Federatívnu republiku význam ratifikácia Dohovoru Rady Európy o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), uverejnený pod č. 209/1992 Zb., t. j. ešte počas existencie spoločného štátu, pričom dohovor nadobudol platnosť pre celú federáciu 18. marca 1992, 18. mája 1992 jeho Dodatkový protokol, 18. marca 1992 Protokol č. 2 a Protokol č. 4, 1. apríla 1992 Protokol č. 6, 1. júna 1992 Protokol č. 7, 1. novembra 1998 Protokol č. 11 a 1. júna 2010 Protokol č. 14.

K ďalším významným dokumentom poskytujúcim ochranu sociálnym právam patria Európska sociálna charta a Európska sociálna charta (revidovaná). Európsku sociálnu chartu ratifikovala tak Slovenská republika (27. marca 1998 a bola uverejnená pod č. 329/1998 Z. z.), ako aj Česká republika (3. novembra 1999 a bola uverejnená pod č. 14/2000 Sb. m. s.), avšak Európsku sociálnu chartu (revidovanú) ratifikovala len Slovenská republika s platnosťou od 23. apríla 2009 a bola uverejnená pod č. 273/2009 Z. z.

Z ďalších multilaterálnych medzinárodných dokumentov je potrebné uviest' dohovory Medzinárodnej organizácie práce (ďalej len „MOP“), ktoré boli ratifikované ešte počas existencie spoločného štátu. Po vzniku samostatného štátu Slovenská republika sukcedovala do 57 dohovorov MOP, ktoré ratifikovala bývalá Česká a Slovenská Federatívna Republika (boli uverejnené oznamením Ministerstva zahraničných vecí pod č. 110/1997 Z. z.). V súčasnosti je Slovenská republika viazaná 69 dohovormi MOP a Česká republika 63 dohovormi MOP, pričom obidve republiky zaväzuje dohovor MOP č. 128 o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach, 1967 (uverejnený pod č. 416/1991 Zb.) a dohovor MOP č. 102 o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia, 1952 (uverejnený pod č. 461/1991 Zb.).

V nadväznosti na vstup Slovenskej republiky a aj Českej republiky do Európskej únie sú obidva štáty viazané právne záväznými aktmi Európskych spoločenstiev a Európskej únie, každý štát však osobitným spôsobom úpravy tejto viazanosti. Len pre informáciu, Slovenská republika je viazaná podľa čl. 7 ods. 2 ústavy tak, že priamo v uvedenom článku je zakotvená prednosť právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie pred zákonmi Slovenskej republiky s tým, že prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády (podľa čl. 120 ods. 2 ústavy).

Ako už bolo uvedené, úpravu základných práv a slobôd, ktorá je porovnatelná s európskymi štandardmi, prioritne zabezpečoval ešte

počas trvania Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky listina. Pokiaľ ide o základné právo na sociálne zabezpečenie

- podľa čl. 30 ods. 1 listiny občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa,
- podľa čl. 30 ods. 2 listiny každý, kto je v hmotnej nûdzi, má právo na takú pomoc, aká je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok,
- podľa čl. 30 ods. 3 listiny podrobnosti ustanoví zákon,
- podľa čl. 32 ods. 5 listiny rodičia, ktorí sa starajú o deti, majú právo na pomoc štátu,
- podľa čl. 10 ods. 1 listiny každý má právo na zachovanie svojej ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena a
- podľa čl. 41 ods. 1 listiny práv uvedených v čl. 26, čl. 27 ods. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 ods. 1 a 3, čl. 33 a 35 listiny sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Za týchto ústavnoprávnych podmienok a garancií základných práv a slobôd a v súlade s rozdelením pôsobnosti v oblasti sociálneho zabezpečenia medzi federáciu a republiku začala transformácia sociálneho zabezpečenia ešte počas trvania spoločného štátu. V relatívne krátkom období boli sformulované základné koncepcné predstavy o budúcom novom systéme sociálneho zabezpečenia, vychádzajúce z vybudovania trojzložkového systému sociálneho zabezpečenia, ktorý mal v zásade pozostávať z dôchodkového poistenia a z nemocenského poistenia, ďalej zo štátnej sociálnej podpory, a napokon zo sociálnej pomoci. Nový systém sociálneho zabezpečenia sa mal vybudovať na princípe sociálnej solidarity, osobnej participácie a garancie štátu. Počítalo sa s tým, že prvá zložka - dôchodkové poistenie a nemocenské poistenie - budú financované mimo štátneho rozpočtu, že štátna sociálna podpora bude financovaná zo štátneho rozpočtu a že pri sociálnej pomoci sa uplatní pluralita využitia finančných zdrojov získaných sčasti zo štátneho rozpočtu, sčasti zo samosprávy a sčasti z iných zdrojov.

V období po prijatí listiny boli založené základné systémové prvky sociálneho zabezpečenia a základné inštitúty sociálneho zabezpečenia spoločné pre obidve republiky, ktoré platia v zásade (aj keď v modifikovanej podobe) v obidvoch republikách až dosiaľ. Prvým systémovým prvkom v sociálnom zabezpečení korešpondujúcim s čl. 30 ods. 1 listiny bolo zavedenie zákonom ustanoveného systému zvyšovania dôchodkov zákonom č. 46/1991 Zb. o zvyšovaní dôchodkov, zavedenie minimálnej mzdy nariadením vlády č. 99/1991 Zb. o určení minimálnej mzdy, ako aj zavedenie inštitútu životného minima zákonom č. 463/1991 Zb. o životnom minime, korešpondujúceho s čl. 10 ods. 1 listiny.

Prvou dávkou štátnej sociálnej podpory bol v zásade rodičovský príspevok zavedený zákonom č. 382/1990 Zb. o rodičovskom príspevku (transformáciou materského príspevku), zodpovedajúci čl. 32 ods. 5 listiny.

V období od 1. januára 1990 do 31. decembra 1992 sa zmeny v sociálnom zabezpečení (ktoré bolo pre obidve republiky spoločné) realizovali na základe ústavnoprávnych garancií založených listinou.

Ďalší ústavnoprávny vývoj nasledoval po voľbách v júni 1992, keď 1. septembra 1992 Slovenská národná rada prijala ústavu, a to uverejnenú pod č. 460/1992 Zb., ktorá sa stala účinnou v zásade 1. októbra 1992. Ústava obsahuje v druhej hlatej úpravu základných práv a slobôd, korešpondujúcich so základnými právami a slobodami garantovanými už skôr prijatou listinou (v oblasti sociálneho zabezpečenia sú identické), pričom základné práva na sociálne zabezpečenie garantované v čl. 30 listiny korešpondujú základným právam na sociálne zabezpečenie garantované v čl. 39 ústavy a základné právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti garantované v čl. 10 ods. 1 listiny zodpovedá základnému právu rovnakého obsahu zakotvenému v čl. 19 ods. 1 ústavy. Ústava v čl. 41 ods. 5 garantuje základné právo rodičov, ktorí sa starajú o deti, na pomoc štátu tak, ako to garantuje aj listina v čl. 32 ods. 5. Rovnako platí, že domáhat' sa ochrany základných práv uvedených v čl. 35, čl. 36, čl. 37 ods. 4, čl. 38 až čl. 42 a v čl. 44 a čl. 46 ústavy možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Ústava Českej republiky bola prijatá až 16. decembra 1992; vyhlásená bola v Zbierke zákonov Českej republiky 28. decembra 1992 a uverejnená v čiastke 1/1993 Sb. Základné práva a slobody sú v Českej republike upravené naďalej listinou. Vzhľadom na identický ústavnoprávny základ, je porovnatelný aj ďalší vývoj v sociálnom zabezpečení v jednotlivých republikách. Už od jesene 1992 prebiehali intenzívne bilaterálne rokovania medzi politickou a odbornou reprezentáciou Slovenskej republiky a Českej republiky v jednotlivých oblastiach výkonu štátnej moci.

V oblasti sociálneho zabezpečenia bolo výsledkom týchto rokovaní prijatie Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o sociálnom zabezpečení (ďalej len „zmluva o SZ“), uverejnenou oznamením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky pod č. 318/1994 Z. z., ktorej obsahom bola úprava vzájomných vzťahov v oblasti sociálneho zabezpečenia zohľadňujúca spoločný vývoj Slovenskej republiky a Českej republiky. Po vstupe oboch republík do Európskej únie sú z tejto zmluvy aplikovateľné len niektoré jej ustanovenia (čl. 12, čl. 20 a čl. 33).

Podľa čl. 12 zmluvy o SZ dôchodky pozostalých priznáva a vypláca nositeľ zabezpečenia toho zmluvného štátu, za ktorého dôchodky sa považujú alebo by sa považovali dôchodky, z ktorých sa dôchodky pozostalých vymeriavajú.

Podľa čl. 20 ods. 1 zmluvy o SZ doby zabezpečenia získané pred dňom rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sa považujú za doby zabezpečenia toho zmluvného štátu, na ktorého území mal zamestnávateľ občana sídlo ku dňu rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky alebo naposledy pred týmto dňom.

Podľa čl. 20 ods. 2 zmluvy o SZ ak občan nemal ku dňu rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, alebo naposledy pred týmto dňom, zamestnávateľa so sídlom na území Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, považujú sa doby zabezpečenia získané pred týmto dňom za doby zabezpečenia toho zmluvného štátu, na ktorého území mal občan trvalý pobyt ku dňu rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, alebo naposledy pred týmto dňom.

Podľa čl. 33 zmluvy o SZ dôchodky priznané odo dňa, ktorý spadá do obdobia pred rozdelením Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, nositeľmi zabezpečenia Českej republiky alebo Slovenskej republiky sa nadálej považujú za dôchodky toho zmluvného štátu, ktorého nositeľ zabezpečenia bol alebo by bol príslušný na výplatu týchto dôchodkov ku dňu rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

V Českej republike vznikol problém s rozdielnymi právnymi názormi Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a Ústavného súdu Českej republiky v súvislosti so vznikom nároku na dávky dôchodkového zabezpečenia a ich výplatu platiteľom sociálneho zabezpečenia a s hodnotením dôb zabezpečenia na základe už vyššie uvedenej zmluvy (tzv. slovenské dôchodky), čo bolo už aj predmetom rozhodovania na európskej úrovni. Zložitosť problematiky by si vyžadovala osobitnú analýzu a prekračuje predmet spracovávanej témy, a preto sa na ňu len upozorňuje.

1. Vývoj právnej úpravy sociálneho zabezpečenia

Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a podľa čl. 30 ods. 1 listiny každý má právo na primerané zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.

Vývoj právnej úpravy v oblasti sociálneho zabezpečenia v obidvoch republikách v zásade zodpovedá koncepcným predstavám z rokov 1990-1992, aj keď s určitými modifikáciami.

V Slovenskej republike bol prijatý prvý zákon o sociálnom poistení č. 313/2002 Z. z., ktorý mal nadobudnúť účinnosť 1. januára 2004. Tento zákon bol po voľbách v roku 2002, po nástupe novej vládnucej politickej garnitúry zrušený zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“), ktorý s účinnosťou od 1. januára 2004 v znení 53 noviel platí aj v súčasnosti. Tento zákon upravuje základný pilier sociálneho poistenia založeného na priebežnom financovaní odčleneného od štátneho rozpočtu a vykonávaného verejnoprávnou inštitúciou, obsahuje úpravu povinného a aj dobrovoľného dôchodkového poistenia, nemocenského

poistenia, poistenia v nezamestnanosti, ako aj úrazového poistenia a garančného poistenia.

V nadväznosti na tento zákon bol prijatý zákon č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2005 a v znení 24 noviel je platný a účinný aj v súčasnosti. Tento zákon zaviedol druhý pilier v zásade povinného základného systému založeného na individuálnom sporení, ktorým sa zaviedlo starobné dôchodkové sporenie pre prípad staroby sporiteľa a pozostalým pre prípad jeho smrti.

Doplnkovým pilierom k už uvedeným dvom pilierom je doplnkové starobné sporenie, ktoré upravuje zákon č. 650/2004 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý je tiež účinný od 1. januára 2005 v znení desiatich noviel, a ktorý v zásade nahradil zákon č. 123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení založenom na zamestnanecko-zamestnávateľskom princípe.

Do kreovania a fungovania nového systému sociálneho poistenia zasiahol Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) svojimi nálezmi:

- PL. ÚS 25/05 (vo veci zániku nároku na invalidný dôchodok pre určitú skupinu poistencov pri zavedení nového systému sociálneho poistenia),
- PL. ÚS 16/06 (vo veci „stop“ zvýšeniu dôchodkov prekračujúcich zákonom ustanovenú sumu),
- PL. ÚS 11/08 (vo veci nedostatočného vysporiadanie sa s nárokmi invalidných dôchodcov v systéme starobného dôchodkového sporenia, ktorí boli vyradení z povinnej účasti na povinnom dôchodkovom poistení).

V Českej republike bol časovo ako prvý zavedený systém dôchodkového poistenia zákonom č. 155/1995 Sb. o dôchodkovom poistení, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1996 a v znení 80 noviel je platný a účinný do dnešného dňa. Financovanie dôchodkového poistenia v Českej republike nie je odčlenené od štátneho rozpočtu a je vykonávané štátnym orgánom, a to Českou správou sociálneho zabezpečenia na základe zákona č. 582/1991 Sb. o organizácii a vykonávaní sociálneho zabezpečenia.

Časovo v poradí druhým podsystémom „sociálneho poistenia“ bolo prijatie zákona č. 187/2006 Sb. o nemocenskom poistení, ktorý s účinnosťou od 1. januára 2009 v znení 31 noviel platí dodnes.

V poradí tretím systémovým zákonom v oblasti „sociálneho poistenia“ bol zákon č. 266/2006 Sb. o úrazovom poistení zamestnancov, ktorý v znení desiatich noviel bude účinný až 1. januára 2013.

Na rozdiel od Slovenskej republiky ďalšie piliere sociálneho poistenia sa v Českej republike zavádzajú až od 1. januára 2012, a to na základe zákona č. 426/2011 Sb. o dôchodkovom sporení a na základe zákona č. 427/2011 Sb. o doplnkovom penzijnom sporení (ďalej len „zákon č. 427/2011 Sb.“). Popri tom stále platí zákon č. 42/1994 Sb. o penzijnom pripoistení so štátnym príspevkom a o zmenách niektorých zákonov súvisiacich s jeho zavedením (ďalej len „zákon č. 42/1994 Sb.“) v znení 27 noviel. Podľa § 171 zákona č. 427/2011 Sb. však penzijný fond, ktorý vznikol podľa zákona č. 42/1994 Sb. v znení účinnom do dňa nadobudnutia účinnosti zákona č. 427/2011 Sb., musí získať povolenie na činnosť penzijnej spoločnosti najneskôr do 1. januára 2013, inak sa k tomuto dňu zrušuje.

Aj pri kreovaní týchto systémov v Českej republike rozhodoval o niektorých otázkach Ústavný súd Českej republiky, a to napr.

- PL. ÚS 42/04 (vo veci diskriminácia mužov v dôchodkovom poistení),
- PL. ÚS 8/07 (vo veci redukčnej hranice pre výpočet percentuálnej sadzby dôchodku),
- PL. ÚS 46/2010 (vo veci vylúčenia rozhodnutí o odpustení penále za nezaplatenie poisteného na sociálne zabezpečenie zo súdneho prieskumu).

V zásade však možno konštatovať, že obidva systémy sociálneho poistenia v obidvoch republikách sú porovnatelné: je zavedená jeho viacpilierovosť, pristúpilo sa k úprave mechanizmu pravidelného zvyšovania dôchodkov (s určitými ďalšími podľa mňa nie celkom systémovými modifikáciami); pristúpilo sa k zvýšeniu dôchodkového veku, systémy sa však líšia organizáciou ich zabezpečenia a systémom financovania.

2. Vývoj právnej úpravy štátnej sociálnej podpory

Podľa čl. 41 ods. 5 ústavy a podľa čl. 32 ods. 5 listiny rodičia, ktorí sa starajú o deti, majú právo na pomoc štátu.

V Slovenskej republike sa štátne sociálne dávky poskytujú na základe príslušných parciálnych (samostatných) zákonov, sice s určitými prvkami previazanosti, ale bez znakov jednotného systému.

Typovou štátnej sociálnej dávkou sú prídavky na deti, ktoré v súčasnosti upravuje zákon č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, účinný od 1. januára 2004, ktorý bol dosiaľ novelizovaný deväťkrát. Je v to v poradí už tretí zákon o prídavkoch na deti v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky. Prvý bol zákon č. 193/1994 Z. z. o prídavkoch na deti a o príplatku k prídavkom na deti, ktorý bol počas svojej účinnosti od 1. septembra 1994 do 1. januára 2003 novelizovaný päťkrát a ktorý zaviedol testovanie príjmov. Druhý v poradí bol zákon č. 281/2002 Z. z. o prídavku na dieťa a o príspevku k

priádavku na dieťa, ktorý bol počas svojej účinnosti od 1. januára 2003 do 1. januára 2004 novelizovaný štyrikrát a ktorý bol založený na hraniciach príjmov určených mimo hranic životného minima výlučne na účely poskytovania prídadkov na deti.

Najstaršou štátnej sociálnej dávkou tak v Slovenskej republike ako aj v Českej republike je rodičovský príspevok (pôvodne materský príspevok podľa zákona č. 107/1971 Zb.). V súčasnosti je účinný od 1. januára 2010 v znení piatich noviel zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorému predchádzali taktiež dva zákony o rodičovskom príspevku, a to zákon č. 280/2002 Z. z. o rodičovskom príspevku, ktorý platil od 1. novembra 2002 do 1. januára 2010 a bol novelizovaný 11-krát a zákon č. 382/1990 Zb. o rodičovskom príspevku, ktorý platil od 1. októbra 1990 do 1. novembra 2002 a bol novelizovaný štyrikrát.

Ďalšími štátnymi sociálnymi dávkami sú napr.

- príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok rodičom, ktorým sa súčasne narodili tri deti alebo viac detí, alebo ktorým sa v priebehu dvoch rokov opakovane narodili dvojčata (zákon č. 235/1998 Z. z.),
- príspevok na starostlivosť o dieťa (zákon č. 561/2008 Z. z.),
- príspevky na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa (zákon č. 627/2005 Z. z.).

Spoločnými znakmi štátnych sociálnych dávok je to, že

- sú financované zo štátneho rozpočtu,
- ich sumy sú určené v zásade absolútnej sumou,
- pravidlá pre ich zvýšenie sú v zásade ustanovené zákonom; vlastné zvýšenie sa uskutočňuje opatrením príslušného ministerstva, resp. nariadením vlády,
- v zásade u väčšiny z nich nemajú väzbu na príjem.

V Českej republike platí od roku 1995 systém štátnej sociálnej podpory založenej zákonom č. 117/1995 Sb., ktorý bol dosiaľ novelizovaný 69-krát.

Spoločnými znakmi štátnych sociálnych dávok je to, že

- sú financované zo štátneho rozpočtu,
- časť z nich je založená na výške príjmu (prípadok na dieťa, príspevok na bývanie, pôrodné) a časť nie je viazaná na výšku príjmu (rodičovský príspevok, dávky pestúnskej starostlivosti, pohrebné),

- sumy nie sú určené jednotným spôsobom (niektoré sú určené absolútou sumou, niektoré koeficientom, resp. násobkom zo sumy/príjmu definovanej v zákone),

- zvýšenie jednotlivých dávok (predovšetkým tam, kde ide o určenie ich výšky absolútou sumou, nie je v zákone systémovo ošetrené).

V Slovenskej republike sa na rozdiel od Českej republiky nepodarilo zjednotiť systém štátnych sociálnych dávok do jednotného systému štátnej sociálnej podpory, ktorý by bol determinovaný nielen formálnoprávnou previazanost'ou, ale aj previazanost'ou po vecnoprávnej stránke (aj keď treba uviesť, že zo systémovosti štátnej sociálnej podpory zavedenej v Českej republike už značne ubudlo).

3. Vývoj právnej úpravy sociálnej pomoci

Podľa čl. 39 ods. 2 ústavy a podľa čl. 30 ods. 2 listiny každý kto je v hmotnej núdzi má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.

Systém sociálnej pomoci bol konštituovaný na základe koncepcie vypracovanej v rokoch 1990-1991, ktorá za základ považovala

- demonopolizáciu systému,
- deetatizáciu systému,
- demokratizáciu systému,
- decentralizáciu systému,
- dekoncentráciu systému,
- pluralitu zdrojov,
- pluralitu nástrojov,
- cielenosť,
- personifikáciu poskytovania a
- profesionalizáciu poskytovania.

V Slovenskej republike bol systém sociálnej starostlivosti nahradený novým systémom sociálnej pomoci zákonom č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci, ktorý nahradil systém sociálnej starostlivosti. Počas svojej účinnosti v zásade od 1. júna 1998 do v zásade 1. januára 2009 bol 21-krát novelizovaný.

Postupne bol zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci nahradený súborom zákonov, a to

- zákonom č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, ktorý je účinný od 1. januára 2009 a dosiaľ bol novelizovaný 28-krát. Tento

zákon definuje ako hmotnú núdzu stav, keď príjem občana a fyzických osôb, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú nedosahuje životné minimu a občan a fyzické osoby, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú, si príjem nemôžu zabezpečiť alebo zvýšiť vlastným pričinením. Tento zákon definoval aj základné životné podmienky, ktoré na účely tohto zákona sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenia a prístrešie;

- zákonom č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ľažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý je účinný od 1. januára 2009 a dosiaľ bol novelizovaný štyrikrát,

- zákonom č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 448/2008 Z. z.“), ktorý je účinný v zásade od 1. januára 2009 a dosiaľ bol novelizovaný osemkrát.

Ústavným základom poskytovania pomoci osobám v hmotnej núdzi na zabezpečenie základných životných podmienok rešpektujúcim osobnú dôstojnosť každého podľa čl. 19 ods. 1 ústavy je v súlade s čl. 39 ods. 3 ústavy ustanovenie hraníc životného minima. Za životné minimum sa považuje spoločensky uznaná minimálna hranica príjomov fyzickej osoby pod ktorou nastáva stav jej hmotnej núdze.

V Slovenskej republike upravuje v súčasnosti životné minimum zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinný od 1. januára 2004, ktorý je v poradí už taktiež tretím zákonom od vzniku Slovenskej republiky (dosiaľ bol novelizovaný 15-krát); nahradil zákon č. 125/1998 Zb. o životnom minime a o ustanovení súm na účely štátnych sociálnych dávok, ktorý bol účinný od 1. júla 1998 do 1. januára 2004, a tento zákon nahradil prvý zákon o životnom minime, a to zákon č. 463/1991 Zb. o životnom minime, ktorý platil od 29. novembra 1991 do 1. júla 1998.

Aj pri vytváraní systému sociálnej pomoci rozhodoval ústavný súd o súlade zákona č. 448/2008 Z. z. vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/09, a to o posúdení rovnoprávneho postavenia všetkých poskytovateľov sociálnych služieb.

V Českej republike upravuje sociálnu pomoc systém niekoľkých zákonov. V prvom rade je to zákon č. 108/2006 Sb. o sociálnych službách, ktorý je účinný od 1. januára 2007 a bol dosiaľ novelizovaný 24-krát, nahradil systém poskytovania sociálnych služieb poskytovaných v rámci sociálnej starostlivosti. Ďalším zákonom je zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotnej núdzi s účinnosťou od 1. januára 2007, ktorý nahradil poskytovanie pomoci v prípade sociálnej odkázanosti v rámci sociálnej starostlivosti; dosiaľ bol novelizovaný 23-krát. Ostatným v poradí je zákon č. 329/2011 Sb. o poskytovaní dávok osobám so zdravotným postihnutím a o zmene súvisiacich zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2012.

Zákonný podklad riešenia hmotnej núdze sa odvija aj v Českej republike od úpravy životného minima ustanovenej zákonom č. 110/2006 Sb. a životnom a existenčnom minime (ďalej len „zákon č. 110/2006 Sb.“), ktorý bol dosiaľ novelizovaný 11-krát a nahradil ešte spoločný zákon o životnom minime (zákon č. 463/1991 Z. z.). Tento zákon ustanovuje životné minimum ako minimálnu hranicu peňažných príjmov fyzických osôb na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb a existenčné minimum ako minimálnu hranicu príjmu osôb, ktorá sa považuje za nevyhnutnú na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb na úrovni umožňujúcej prežitie.

4. Záver

Posudzujúc systém sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike a Českej republike na základe ústavnoprávnych princípov a vývoja platnej právnej úpravy, je isté, že v obidvoch republikách ide o

- rovnakú ústavnoprávnu základňu ochrany základných práv a slobôd v sociálnom zabezpečení,
- porovnateľné medzinárodné záväzky vyplývajúce pre obidve republiky z ich členstva v medzinárodných organizáciach, multilaterálnych dohovorov, ako aj z členstva v Európskej únii,
- porovnateľnú ekonomickú situáciu poznamenanú globálnou krízou ekonomiky,
- porovnateľné problémy spojené so zabezpečením solventnosti celého systému sociálneho zabezpečenia, osobitne dôchodkového poistenia, ktoré je výrazne ovplyvnené starnutím obyvateľstva,
- nadmernú frekvenciu prijímania novelizácií a prijímania nových právnych predpisov oslabujúcich stabilitu celého systému.

Predstavy o systémových riešeniach zo začiatku 90. rokov boli počas ich „uvádzania do života“ ovplyvnené, predovšetkým ekonomickým, politickým, demografickým a spoločenským vývojom oboch republík. V zásade však možno konštatovať, že sa v obidvoch republikách zabezpečuje štandardný európsky rámec ochraňovania základných práv a slobôd prostredníctvom systému sociálneho zabezpečenia.

Contact – email
gajdosik@concourt.sk

ČESKOSLOVENSKÝ FEDERALIZMUS V EURÓPSKOM KONTEXTE

MICHAL GREGUŠKA

Faculty of Social Sciences, University of Ss. Cyril and Methodius in
Trnava, Slovak republic

Abstract in original language

Prioritným cieľom príspevku je analyzovať príčiny rozpadu ČSFR z hľadiska teoretického konceptu fungovania federatívnych modelov usporiadania štátu. Relevantným je predovšetkým poukázanie na najdôležitejšie procesy a impulzy, ktoré viedli k vytváraniu krízových situácií až konečnému riešeniu. V tomto kontexte je nevyhnutné predstaviť aj ďalšie riziká a nástrahy prítomné vo vybraných federálnych systémoch, pre ktoré môže byť prípad ČSFR dôležitým mementom.

Key words in original language

federalizmus, Československo, kríza, Európa, decentralizácia

Abstract

The priority objective of this contribution is to analyze the causes of collapse of Czechoslovakia in terms of theoretical models of concept federal state organization. Is particularly relevant to point the most important processes and impulses that led to the creation of crisis until the final resolution. In this context, it is necessary to introduce additional risks and dangers present in selected federal systems, for which a case of Czechoslovakia may be an important memento.

Key words

federalism, Czechoslovakia, crisis, Europe, decentralization

Dvadsiate výročie rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky so sebou prináša mnoho retrospektívnych pohľadov na príčiny a genézu tejto problematiky vo svetle prehľbjujúceho sa časového odstupu. Zároveň nám okolnosti prebiehajúce a vyvstávajúce v medzinárodnom prostredí umožňujú nazerať na jednotlivé súvislosti v širšom kontexte. Projekt federatívneho modelu usporiadania štátu, ktorého pokusy o implementovanie tvoria významný úsek spoločných dejín Čechov a Slovákov v rámci jednej republiky, nadobúda aj v súčasnosti na význame a to najmä v súvislosti s pertraktovanou otázkou udržateľnosti niektorých ďalších federálnych systémov.

Vývoj samosprávneho členenia na európskom kontinente vykazoval v súvislosti s geopoliticou situáciou a diametrálne odlišnými až neporovnatelnými podmienkami pre vytváranie územných samospráv v jednotlivých regiónoch rozmanité tendencie. Predovšetkým

povojnové usporiadanie Európy predznamenalo kľúčové determinanty v ďalšom prehľbovaní decentralizačných myšlienok. Najideálnejšie predpoklady pre uskutočnenie tohto procesu boli vytvorené v krajinách západnej Európy, ktoré okrem prijatia zásad demokratického a liberálneho spravovania spoločnosti boli začlenené aj do projektu európskej integrácie. Naopak v krajinách, ktoré sa ocitli pod sférou vplyvu Sovietskeho zväzu, bola pre nadchádzajúce obdobie predznamenaná striktná línia dodržiavania centralistického modelu riadenia štátu. Pre udržateľnosť režimu to bol najideálnejší a najjednoduchší spôsob riadenia spoločnosti, separatistické a autonomistické tendencie a prejavy neboli vítané.

Tento model sa stal charakteristickým aj pre Československo po roku 1948, napriek prítomnosti dvoch národov v spoločnej republike. Z predvídateľných účelov bola ešte výraznejšie než pred rokom 1938 presadzovaná idea jednotného československého národa a štátnosti. Aj vzhľadom k týmto okolnostiam bolo nazerané na udalosti Pražskej jari v roku 1968, ktorých integrálnou súčasťou sa stali aj reformné pokusy o zavedenie československého federalizmu ako najširšieho pokusu o celkovú premenu socializmu sovietskeho typu v krajinách strednej a juhovýchodnej Európy, s veľkými očakávaniami. Federalizácia však vzhľadom k historickým súvislostiam a reálnym okolnostiam nenaplnila pôvodné predstavy a stala sa len akousi formou bez reálneho obsahu. Najmä na českej strane sa táto myšlienka dostatočne neuplatnila, teda sa nestala súčasťou každodenného života občanov. Na Slovensku, kde sa z predchádzajúcej obmedzenej autonómie predsa len vytvorila komplexná štruktúra orgánov (štátnych aj iných), mala federalizácia väčší význam, prispela k formovaniu vlastnej slovenskej inteligencie, ktorá sa stala predstaviteľkou a nositeľkou ideí slovenskej štátnosti." (Jičínský, 1993, s. 67) Tieto zmeny však ani zdľake nenaplnili pôvodné predstavy slovenskej politickej reprezentácie a obyvateľstva, o ktorých naplnenie sa počas reformného obdobia pokúšali. Potlačenie revolučných myšlienok a následné obdobie normalizácie znemožňovali akékoľvek ďalšie decentralizačné snahy.

Priestor pre nový model štátoprávneho usporiadania sa naskytol po novembri roku 1989 a prechode k demokratickej forme štátneho zriadenia. Táto skutočnosť však vyplavila na povrch nepríjemné zistenie, že predchádzajúci problém neuskutočniteľnosti adekvátej reformy usporiadania na federálnych princípoch neboli iba problémom prítomnosti komunistického režimu. Ústrední protagonisti a predstavitelia revolúcie, ktorí nedisponovali skúsenosťami z praktickej politiky sa dopustili niekoľkých chýb. Nebola založená žiadna celoštátna (československá) občianska strana (hnutie) a tak nevznikla požadovaná protiváha voči narastajúcemu česko-slovenskému dualizmu v jeho politickej rovine. Bolo prijaté rozhodnutie, na základe ktorého sa skrátilo prvé volebné obdobie na dva roky, pričom sa dalo očakávať, že práve po dvoch rokoch doľahne na obyvateľstvo spoločenská a hospodárska kríza v najvýraznejšej intenzite. Taktiež sa mohlo počítať s radikalizáciou a protestným správaním voličov. Nová, resp. novovznikajúca politická reprezentácia nerozpoznala potrebu zmeny komunistickej ústavy ešte pred prvými voľbami. Ústava

prevzatá od predchádzajúceho režimu nebola spôsobilá pre demokratické rozhodovacie procesy, typické pre tradičné parlamentné systémy. Vzhľadom k jej ustanoveniam o zákaze majorizácie, ktorá poskytovala jednej desatine poslancov Federálneho zhromaždenia, zvolených v jednej z republík, právo absolútneho veta, bola v nej naprogramovaná ústavná kríza. Zákaz majorizácie znemožnil v legislatívnej període 1990-1992 prijatie demokratickej ústavy, ktorá by novým štátoprávnym usporiadáním česko-slovenských vzťahov vyhovovala aj slovenským národným záujmom, pričom by zároveň vytvorila predpoklady pre zachovanie spoločného štátu. Vzhľadom k zákazu majorizácie bolo okrem toho potrebné vždy vytvárať česko-slovenskú koalíciu, čo bol jeden z hlavných determinantov prijatia rozhodnutia o rozdelení Československa v roku 1992. (Kipke, Vodička, 1993, s. 12) Vyhlásením nezávislosti dvoch samostatných republík tak skončila dva a pol roka trvajúca diskusia o štátoprávnej podobe česko-slovenských vzťahov. Priniesla so sebou množstvo rozličných konsekvenčí, ktoré možno považovať za negatívne a závažné. Rozdelením Československa sa znížila politická váha a utrpela prestíž oboch nástupníckych štátov. Tiež dôležitým negatívnym činiteľom bol kontrast medzi vtedajším prehľbujúcim sa procesom európskej integrácie a touto odlukou, ktorá bola považovaná najmä za zlyhanie česko-slovenskej politiky a jej hlavných protagonistov. (Kipke, Vodička, 1993, s. 14)

Dôležitý pohľad na túto problematiku ponúka historik Rychlík, ktorý za hlavný dôvod rozpadu Československa nepovažuje kompetenčné spory. Príčinu je podľa neho potrebné hľadať v tom, že počas celej existencie spoločného štátu sa nepodarilo vytvoriť silné spoločné československé povedomie u väčšiny obyvateľstva v rámci oboch častí štátu. V rámci porovnávacej perspektívy napokon prípomína, že Československo tak nasledovalo cestu Rakúsko-Uhorska, ktoré sa pred rokom 1918 nedokázalo vysporiadať s problémom identity svojho obyvateľstva." (Rychlík, 2002, s. 334)

Československý prípad však možno začleniť aj do omnoho širšieho a všeobecnejšieho kontextu. Etnicita predstavuje aj na prahu 21. storočia naďalej jeden z hlavných spôsobov sociability a samotné osobné slobody a demokratický poriadok už nie sú dostačujúce k udržaniu mnohonárodnostných štátnych útvarov v ich jednotnosti. Problémy a tendencie ku krízovým stavom dnes možno nájsť aj v ďalších (nielen) európskych demokratických štátoch, ako napr. v Belgicku, Spojenom kráľovstve, Španielsku, Taliansku, Francúzsku. Pre každý z nich samozrejme platí rozličná miera intenzity. V rámci spomenutých krajín minimálne príklad Belgicka dokazuje, že federalizmus na národnostnom princípe taktiež nedokáže natrvalo vyriešiť národnostnú otázku a že týmto riešením nie je ani európska integrácia, pretože tá integruje štáty a nie národy. (Rychlík, 2012, s. 622-623)

Federácie možno podľa systémotvorného základu rozdeliť na administratívno-teritoriálne a národnosťne. Pointa odlišiteľnosti spočíva v podmienke, podľa ktorej sú prvé vytvárané na základe teritoriálneho a druhé na základe národného princípu. Do skupiny

administratívno-teritoriálnych federácií možno zaradiť väčšinu krajín aktuálne uplatňujúcich tento model usporiadania štátu ako Nemecko, Švajčiarsko, Rakúsko apod. Národnno-štátne federácie sú ojedinejšimi a príklady ich fungovania možno nájsť v Belgicku či Rusku. Do roku 1993 bolo možné zaradovať do tejto kategórie aj prípad Československa. (Končal, Balitskiy, 2004, s. 55) Uvedené rozlišovacie kritérium nám teda potvrduje, že udržateľnosť a jednotnosť federácií utvorených na základe národného princípu sa javí ako komplikovanejšia.

Špecifickou otázkou je možnosť vstupu do federácie a vystúpenia z nej. Federácie sú spravidla otvorené a nevylučujú možnosť pristúpenia nových členov. Môže ísť o štát alebo územie, ktoré je doposiaľ mimo hranic federácie alebo o premenu federálneho teritória na členský štát, prípadne o premenu iného útvaru na území federácie v jej subjekt. Iná je situácia vo vzťahu k vystúpeniu. Krajiny považované za klasické vzory federatívneho usporiadania (USA, Švajčiarsko) právo na vystúpenie z federácie neuznávali a považovali ho za nezlučiteľné s týmto usporiadaním. Minimálne v prípade USA je však už aj túto otázkou potrebné považovať za aktuálnu. Právo na sebaurčenie začali uznávať teoretici a ústavná prax bývalých socialistických federácií, ktoré boli zakladané prakticky výlučne na myšlienke uplatnenia práva národov na sebaurčenie. Konkrétna procedúra v prípade jeho realizácie však zostala prakticky po celú dobu existencie Sovietskeho zväzu neupravená. V roku 1990 prijatý zákon o tejto procedúre neboli rešpektovaný, pretože predpokladal zložitý proces, v ktorom o vystúpení mali spolu rozhodovať aj ostatné subjekty federácie spolu s ich najvyššími orgánmi. Aj vzhľadom k spomenutým okolnostiam je teda potrebné túto problematiku vnímať skôr v abstraktnej rovine. Reálne uplatnenie bude zrejme vždy závislé od konkrétnej politicko-spoločenskej situácie a pomeru síl pri presadzovaní politických cieľov a požiadaviek." (Filip, 2002, s. 243-244)

V súčasnosti patrí medzi krajiny s najneistejšou budúcnosťou štátnosti Belgicko. Belgické kráľovstvo je konštitučnou monarchiou s federatívnym štátoprávnym usporiadaním, zakladajúci člen Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ESUO) a jeho hlavné mesto Brusel sídlo sídlo viacerých dôležitých inštitúcií Európskej únie (EÚ). Heterogénne zloženie obyvateľstva nebolo v minulosti do významnejšej miery pertraktované, až v povojnovom období krajina pristúpila k legislatívnym zmenám, ktoré postupne viedli k nadobúdaniu autonómneho postavenia jazykových komunit Flámov a Valónov a vyvrcholili až federalizáciou krajiny v roku 1993. Tendencie smerujúce k rozdeleniu krajiny neboli týmto ústavnoprávnym aktom zažehnané, práve naopak, autonómne snahy najmä vo flámskej časti Belgicka nadobúdajú na čoraz väčšej intenzite. V súčasnosti možno považovať túto otázkou v belgickej spoločnosti za veľmi aktuálnu. Vzhľadom k určitej apatii a miestami až averzii prevažujúcej u obyvateľstva k tejto téme možno za hlavných iniciátorov separatistických nálad považovať predovšetkým médiá a predstaviteľov politických strán, ktorých agenda je najmä v prípade územia Flámska výrazne orientovaná týmto smerom.

Problematika rozdelenia Belgickej federácie sa tak v uplynulom období stala tému odborných diskusií nielen v prostredí heterogénne zloženého kráľovstva, ale tiež predmetom odborných úvah aj za jeho hranicami. Predpoklady rozpadu krajiny nadobúdali prostredníctvom vyjadrení odborníkov i politikov reálne kontúry a ako modelový príklad pokojného a nekonfliktného "rozchodu" dvoch národov slúžil najčastejšie prípad Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky začiatkom 90. rokov. Najmä u belgických politických predstaviteľov bolo možné sledovať tendencie k inšpiratívnym úvahám nad rozdelením Československa, naopak v radoch odbornej verejnosti prevládali skôr skeptické nálady nad opodstatnenosťou takejto myšlienky.

Aké sú teda podobnosti medzi belgickým a československým príkladom? Ako už bolo spomenuté, hlavnými (a často krát jedinými) iniciátormi autonomistických a separatistických nálad v belgickej spoločnosti sú médiá a politici, resp. politické strany. Tento jav má veľa spoločného so situáciou, ktorá bola charakteristická pre obdobie rokov 1990-1992 v Československu. Taktiež je potrebné pripomenúť, že rovnako ako sa v Belgicku vytratila integrujúca politická strana s federálnym mandátom a federálnym elektorátom, v Československu po roku 1989 nové politické strany s obnovenou či novou legitimitou svoju činnosť vyvíjali výhradne na republikovej (nie federálnej) báze a takisto sa viac spoliehali na svojich republikových voličov. (Reschová, 2008, s. 361)

Z uvedeného je teda zrejmé, že inštitucionálne vzťahy federalizmu, ktoré sú v Belgicku veľmi komplikované, čoraz viac strácajú na schopnosti absorbovať vznikajúce napätie a udržiavať konfliktné línie medzi viacerými úrovňami vládnutia a početnými aktérmi politických procesov. V Československu sa ukázali byť rôzne iniciatívy a aktivity formálneho i neformálneho charakteru nedostatočné na zmierenie často krát vyprovokovanej a rozdráždenej atmosféry federálnych a republikových úrovní. V belgickom prípade vystupuje do pozornosti zásadný konflikt medzi l'avicou, ktorá vynakladá úsilie o zachovanie federálneho štátu v jeho redistribuovanej a sociálnej funkcií a liberálnej pravícou usilujúcou o presunutie využívania ekonomickej potenciálu v rozdelených regiónoch samostatne, ktorá je navyše podporovaná aj nacionalistickými až krajne pravicovými prúdmi a stranami. V prípade zániku Československa taktiež zohrával istú úlohu aj problém odlišného vnímania ekonomickej transformácie a sociálno-ekonomickej dôsledkov, ktorých intenzita dopadov na spoločnosť značne rozdeľovala politických predstaviteľov. (Reschová, 2008, s. 361)

Literature:

- Filip, J.: Územní organizace moderního státu a její formy z hlediska organizace státní moci. In: Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy, Brno: Masarykova univerzita, 2002, 264 s., ISBN 80-210-3023-2.
- Jičínský, Z.: Ke ztroskotání československého federalismu. In: Kipke, R., Vodička, K. (eds.): Rozloučení s Československem, Praha: Český spisovatel, 1993, 234 s., ISBN 80-202-0447-4.
- Kipke, R., Vodička, K. (eds.): Rozloučení s Československem, Praha: Český spisovatel, 1993, 234 s., ISBN 80-202-0447-4.
- Končal, V., Balitskiy, A.: Politológia, Bratislava: Slovenská technická univerzita, 2004, 140 s., ISBN 80-227-2147-6.
- Reschová, J.: Je skúsenosť so zánikom čs. federácie prenosná? In: Klíma, K., Jirásek, J. (eds.): Pocta Jánu Gronskému, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 614 s., ISBN 978-80-7380-094-9.
- Rychlík, J.: Češi a Slováci ve 20. století, Praha: Vyšehrad, 2012, 677 s., ISBN 978-80-7429-133-3.
- Rychlík, J.: Rozpad Československa, Bratislava: Academic Electronic Press, 2002, 458 s., ISBN 80-88880-02-5.

Contact – email

michal.greguska@ucm.sk

SVOBODA MÉDIÍ V ČESKÉ A SLOVENSKÉ REPUBLICE

MICHAL HÁJEK

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstract in original language

Příspěvek analyzuje vybrané aspekty státní regulace médií v České a Slovenské republice, relevantní judikaturu a stav svobody médií v těchto dvou zemích. Základem textu je žebříček států dle úrovně svobody médií vydávaný nevládní organizací Reportéři bez hranic, a to za posledních deset let. Práce se tak snaží poukázat na události v oblasti práva, které mohli umístění České a Slovenské republiky v daných letech ovlivnit.

Key words in original language

Svoboda médií; svoboda projevu; práva novinářů.

Abstract

This paper analyzes selected issues of medial regulation in Czech and Slovak Republic, relevant case-law and state of freedom of media in these two countries. The paper is based on chart of countries according freedom of media issued by Reporters without Frontiers (NGO) during the last decade. This text attempts to point out the important events in the field of law which might affect ranking of both countries in given years.

Key words

Freedom of Media; Freedom of Expression; Rights of Journalists.

1. SVOBODA NA INDEXU...

Obhajovat zde tvrzení, že svobodná média patří k demokracii zhruba stejně jako Pražský hrad k siluetě hlavního města, by bylo nošením sov do Atén. Stejně bychom pochodili i s tezí, že Česká a Slovenská republika učinily v posledních 20 letech pořádný krok kupředu směrem k demokratickému státnímu zřízení. Jenže jak se vlastně médiím v těchto dvou státech v srdci Evropy daří?

V lednu roku 2012 vydala organizace Reportéři bez hranic (Reporters Without Borders) každoroční žebříček států dle úrovně svobody médií sestavený na základě typizovaného dotazníku, na který odpovídali novináři z jednotlivých zemí (dále též pouze „žebříček“).¹ Mohlo by se tak na první pohled zdát, že takový žebříček bude spíše jen

¹ *Press Freedom Index 2011-2012* [online]. Reporters Without Borders [cit. 19. 10. 2012]. Dostupný z: <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html>.

vyjádřením subjektivních pocitů dotyčných novinářů, avšak na druhé straně otázky typu „Dochází ke státní cenzuře médií?“ či „Jsou novináři v zemi běžně cílem násilným útoků?“, nepřipouští až tak velkou míru subjektivizovaných odpovědí. Neberme proto tento dokument úplně na lehkou váhu.

Nutno podotknout, že státy, které se drží zhruba v první třetině žebříčku, patří k těm, kde jsou svobodná média víceméně standardem a vadou na kráse jim tak jsou pouze občasné excesy. Česká republika se zde umístila na vcelku hezkém 14. místě² a Slovensko na sdíleném (a taktéž chvályhodném) místě 25.³ Mohlo by se tak zdát, že prostor bývalého Československa je pro média dobrým místem k životu.

Jenže tato čísla nám neříkají naprosto nic bez náležitého kontextu, a tak je možná předčasně se bodře poplácávat po ramenou. Na rozdíl od Finska či Norska, které se již od roku 2002, kdy byl tento žebříček prvně sestaven, drží vytrvale na sdíleném prvním místě (či třeba Severní Korey a Eritrey, které tvoří jeho tradiční chvost), Česká i Slovenská republika zaznamenaly pozoruhodné vlnobití, které oběma zeměmi zmítalo od místa prvního (Slovensko; 2004) až po místo 41. (Česká republika; 2002) či 44. (Slovensko; 2009). Otázkou však je, co takové výkyvy zapříčinilo?

Vlivů, které působí na finální pořadí jednotlivých států, je jistě celá řada. Politická situace, celková atmosféra společnosti, emancipace orgánů činných v trestním řízení nebo třeba i to, jakým způsobem si v daném roce na tomto poli vedly ostatní státy, jsou jen některými z nich. Je však poměrně evidentní, že některé „skoky“ České republiky a Slovenska lze vysvětlit také událostmi v oblasti práva.

2. SPOLEČNÝ START (DO ROKU 2003 VČETNĚ)

V roce 2003, kdy se poprvé v žebříčku objevují zároveň jak Česká republika, tak i Slovensko, byly obě země na velmi dobrém 12. místě. Obě země jsou tou dobou již pevně zakotveny v celé řadě mezinárodních struktur a jsou signatáři mnoha (nejen z pohledu mediálního práva) významných mezinárodních smluv. Patří mezi ně například Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (zejména její čl. 10), Bernská úmluva o ochraně literárních a uměleckých děl z roku 1886, Mezinárodní úmluva o ochraně výkonných umělců, výrobců zvukových záznamů a televizních a rozhlasových organizací z roku 1961, Dohoda o obchodních aspektech práv duševního vlastnictví z roku 1994 (TRIPS) a Všeobecná dohoda o clech a obchodu z roku 1947 (GATT).

A jsou to především tyto mezinárodní smlouvy, které tvoří základní východisko mediálního práva v České republice i na Slovensku.

² Za Novým Zélandem a před Irskem.

³ Po boku Mali a Organizace východokaribských států.

Z dalších je zapotřebí alespoň zmínit Evropskou úmluvu o přeshraniční televizi z roku 1989, která blíže specifikuje čl. 10 Úmluvy ve vztahu k televiznímu vysílání a která dále zdůrazňuje význam svobody projevu a svobodného přístupu k informacím. Zakotvuje však i jejich omezení. Příkladmo si uvedeme čl. 7 odst. 1, který obsahuje restrikce stran pornografie, násilí a podněcování k nenávisti.

Velký vliv na formování médií (zejména v postkomunistických státech) pak měla i doporučení č. 1147 (1991) Parlamentního shromáždění Rady Evropy ze dne 22. 4. 1991, o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání, a doporučení Výboru ministrů pro členské státy č. Rec(2000)23, o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů pro oblast vysílání, a celá řada dalších dokumentů orgánů Rady Evropy.

Ústavněprávní zakotvení svobody projevu je v České republice a na Slovensku prakticky totožné, neboť v obou případech pramení z čl. 17 Listiny základních práv a svobod (č. 23/1991 Sb.):

„(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.

(3) Cenzura je nepřípustná.

(4) Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“⁴

V České republice v roce 2003 již existuje relativně nový zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o rozhlasovém a televizním vysílání“). Slovensko již o rok dříve přijalo zákon č. 308/2000 Z. z., o vysílání a retransmisii (dále jen „zákon o vysílání“. Jedná se o vcelku moderní předpisy, které však pokračují v tradici fungování mediálních rad⁵ vykonávajících kontrolní činnost.

⁴ Na Slovensku nalezneme shodné ustanovení v čl. 26 Ústavy Slovenské republiky.

⁵ V České republice Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, na Slovensku Rada pre vysielanie a retransmisiu.

Na poli tiskového práva však ještě najdeme významnější rozdíly, neboť zatímco v ČR již platí zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), na Slovensku stále najdeme pouze úpravu dle zákona č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích. Podstatný rozdíl mezi těmito dvěma předpisy tkví především v tom, že zatímco první citovaný obsahuje právo na odpověď a dodatečné sdělení,⁶ druhý operuje pouze s právem na opravu, které se však vztahuje pouze na korekci nepravdivého či zkreslujícího údaje (u práva na odpověď postačuje pouhá existence skutkového tvrzení), který se dotýká cti občana nebo dobrého jména organizace, vědecké nebo kulturní instituce, anebo který se týká činnosti státního orgánu.

Slovensko si přitom v době, kdy se po boku České republiky prvně objevilo v žebříčku Reportérů bez hranic (2003), již prošlo menší peripetií před Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v případě Feldek proti Slovensku⁷, kde v roce 1992 Lubomír Feldek poukázal na „fašistickou minulost“ ministra kultury Dušana Slobodníka. Pravděpodobně tehdy netušil, že se nad celou věcí uzavře voda až o devět let později. Insultovaný ministr totiž neváhal uchýlit se k žalobě na ochranu osobnosti a následný spor ve všech instancích vyhrál. Definitivní tečku tak za případem udělal až ESLP v roce 2001, když v citovaném rozsudku konstatoval porušení čl. 10 Úmluvy. K omezení stěžovatelovy svobody projevu dle něj sice došlo na základě zákona, byl jím sledován legitimní cíl, avšak nebylo nezbytné v demokratické společnosti, neb Feldkova kritika porevolučního ministra měla dle ESLP přispět k veřejné debatě.⁸

Mezinárodní tiskový institut (International Press Institute; dále jen „IPI“) přesto v roce 2003 hodnotil situaci médií na Slovensku lépe, když konstatoval, že přestože média na Slovensku jsou stále zranitelná vůči politickým tlakům (explicitně poukazuje například na protiprávní odposlouchávání redakce deníku SME), obecně jsou stále svobodnější než v sousední České republice.⁹ Dodává k tomu, že v České republice

⁶ Právo na odpověď dle citovaného zákona spočívá v možnosti osoby požadovat po vydavateli uveřejnění odpovědi, pokud tento dříve uveřejnil sdělení obsahující skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby. Podstatou práva na dodatečné sdělení je právo požadovat na vydavateli uveřejnění informace o konečném výsledku trestního řízení, o kterém tento dříve informoval.

⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001, *Feldek proti Slovensku*, stížnost č. 29032/95, Reports 2001-VII.

⁸ Ačkoli v daném případě se nejedná o klasické porušení svobody, uvádíme zde tento případ proto, že úzce souvisí s kauzou, kterou ESLP řešil ve svém rozsudku ze dne 20. 7. 2004, *Hrico proti Slovensku*, stížnost č. 49418/99.

⁹ *World Press Freedom Review, 2003, Slovakia [online]*. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://service.cms.apa.at/>

jsou média a novináři stále pod tlakem útoků podnikatelů, vládních představitelů a dokonce i bláznů (zde odkazuje na případ postřeleného redaktora rádiové stanice v Ústí nad Labem duševně nemocnou ženou).¹⁰

IPI poukazuje například na kauzu kolem ředitele TV Nova Vladimíra Železného, který byl zbaven senátorské imunity a vydán k trestnímu stíhání, či nové složení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, kde se vládním politickým stranám podařilo dosadit své kandidáty. Bez povšimnutí IPI neponechal ani to, že v roce 2003 byl za přípravu vraždy novinářky Sabiny Slonkové odsouzen Karel Srba.¹¹

3. MÉDIA JAKO ZBOŽÍ A SLUŽBA (2004)

V roce 2004 se Slovensko hřálo na 1. místě žebříčku. Česká republika byla 19. Dne 1. 5. 2004 přitom došlo v České republice i na Slovensku k velké změně v podobě vstupu do Evropské unie (resp. tehdejších Evropských společenství). Z pohledu mediálního práva to s sebou přineslo v první řadě zajímavou změnu paradigmatu v právním pohledu na média jako taková. Média se díky judikatuře Soudního dvora EU (resp. dřívějšího Evropského soudního dvora) totiž definitivně stala také zbožím a službou. Jsou tedy předmětem volného pohybu v rámci Evropské unie.¹²

Do hry však nevstoupila pouze zmíněná judikatura, nýbrž i celá řada předpisů unijního práva. V obecné rovině zmiňme například čl. 167 Smlouvy o fungování Evropské unie či televizní protokol k Amsterodamské smlouvě. Konkrétnější úpravu pak poskytují především směrnice jako třeba směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. 3. 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. 5. 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti.

Nicméně unijní právo zahrnuje kromě určitých garancí svobody médií i celou řadu jejich omezení. Typicky přitom jde o oblast reklamy, potažmo ochrany spotřebitele. Český zákonodárce tak z toho důvodu

[cms/ipi/freedom_detail.html?country=/KW0001/KW0003/KW0080/&year=2003](http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=/KW0001/KW0003/KW0080/&year=2003).

¹⁰ *World Press Freedom Review, 2003, Czech Republic* [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=/KW0001/KW0003/KW0056/ &year=2003.

¹¹ Ibid.

¹² Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 1974, Sacchi, 155-73, Recueil, I-409.

ještě 4. 5. 2004 narychlo (a s minimální legisvakancí) přijal novelu zákona o rozhlasovém a televizním vysílání č. 341/2004 Sb., která podrobněji upravuje vysílání skryté reklamy a teleshoppingu (tato oblast mu totiž při velké novele č. 138/2002 Sb. zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, která měla danou úpravu uvést do souladu s unijním právem, unikla).¹³ Slovensko bylo v tomto ohledu o něco svědomitější, neboť požadovanou úpravu přijalo již prostřednictvím zákona č. 147/2001 Z. z., o reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Celkově lze však shrnout, že Česká republika i Slovensko patří v rámci Evropské unie k relativně „poslušným“ státům, neboť nemuseli v této souvislosti čelit zatím žádné žalobě Komise či poškozeného jednotlivce u Soudního dvora EU.

Z pohledu Reportérů bez hranic však situace není zdaleka tak růžová, jak se na první pohled zdá. Na Slovensku totiž sílí tlak politiků vůči médiím (odkazují především na vliv Vladimíra Mečiara na státní televizi STV, jejíž dluhy v té době musel sanovat stát; bez povšimnutí nezůstal ani Mečiarův útok na reportéra TV Prima).¹⁴

A Slovensko navíc prohrálo další případ před ESLP stran svobody projevu.¹⁵

Andrej Hrico, někdejší vydavatel a šéfredaktor týdeníku Domino efekt, poměrně ostře kritizoval vývoj výše uvedeného případu Lubomíra Feldka. Rozhodnutí slovenského Nejvyššího soudu označil za „právní frašku“ a upozornil na skutečnost, že jeden ze soudců Nejvyššího soudu, který se na jeho tvorbě účastnil (v rozhodnutí ESLP vystupující pod tajemnou zkratkou Š.), vyjádřil svůj záměr angažovat se v činnosti Kresťanskodemokratického hnutie, které má dle Hrica na fašistickou minulost Slovenska „specifický pohled“. Soudce Š. si však takovou kritiku nenechal líbit a bránil se žalobou na ochranu osobnosti. Andrej Hrico ve sporu prohrál, neboť jeho projev měl dle slovenských soudů za cíl soudce Š. urazit, ponížit a zdiskreditovat, a byl odsouzen k náhradě imateriální újmy ve výši 50 000 SKK.

¹³ Ještě předtím prokázala Česká republika pokrovkového ducha prostřednictvím novelizačních ustanovení zákona o vysílání, která významně omezují reklamu na tabák a tabákové výrobky, a zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, regulující mj. reklamu na pohřební služby.

¹⁴ *World Press Freedom Review, 2004, Slovakia* [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/mpi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0080/&year=2004.

¹⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 7. 2004, *Hrico proti Slovensku*, stížnost č. 49418/99.

ESLP se ovšem s tímto závěrem neztotožnil. Ačkoli sice uznal, že novinář psal poměrně ostrým perem, uvedl, že novináři mají právo ve svých textech přehánět, přičemž míra přijatelné kritiky je mnohem větší u osob, které dobrovolně vstupují do veřejného života jako například soudci. Hricův projev byl navíc příspěvkem k veřejné debatě. ESLP tak v daném případě shledal porušení čl. 10 Úmluvy.

Ve vztahu k České republice zpráva Reportérů bez hranic za rok 2004 kritizuje především nerozvinutou investigativní žurnalistiku, což je způsobeno nedostatkem zdrojů. Upozorňuje také na případ napadení tehdejšího šéfredaktora týdeníku Respekt Tomáše Němečka, ke kterému s velkou pravděpodobností došlo coby odplata za jeho kritické články vůči některým politikům a podnikatelům.¹⁶

4. NA ZÁPADNÍ FRONTĚ KLID (2005)

V roce 2005 Česká i Slovenská republika v žebříčku spokojeně dřímají na 9. a 8. místě. Obě země ve svém lůně dle Reportérů bez hranic chovají jedny z nejsvobodnějších médií na světě.¹⁷ Téhož roku Ústavní soud ČR vydal zásadní rozhodnutí, kterým potvrzuje právo novináře nezvěřejnit svůj zdroj informací, a to dokonce ani orgánům činným v trestním řízení. K tomu mimo jiné konstatoval, že

„[v] mnoha případech je anonymita zdroje předběžnou podmínkou, na základě níž je informace poskytována od zdroje k novináři; to může být motivováno např. strachem z prozrazení, který by mohl nepříznivě ovlivnit fyzickou bezpečnost nebo jistotu pracovního místa informátora. [...] Novináři tvrdí, že bez prostředků k ochraně jejich důvěrných zdrojů by byla značně omezena jejich schopnost klást překážky např. korupci státních úředníků, popř. vykonávat investigativní žurnalistiku vůbec.“¹⁸

Střet práva na informace se „zájmy více či méně mocných jednotlivců či institucí“ je pak dle Ústavního soudu ČR nutno posuzovat testem proporcionality.

¹⁶ *World Press Freedom Review, 2004, Czech Republic* [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0056/ &year=2004.

¹⁷ *World Press Freedom Review, 2005, Slovakia* [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0080/ &year=2005. a *World Press Freedom Review, 2005, Czech Republic* [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0056/ &year=2005.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04, č. 471/2005 Sb. ÚS.

Nicméně ani přes tuto (pro média pozitivní) zprávu nejsou média v České republice a na Slovensku zcela spokojena. Trnem v oku jim dlouhodobě jsou ustanovení trestních předpisů, které upravují skutkovou podstatu trestného činu pomluvy.

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon v § 206 odst. 1 totiž stanovil, že

„[k]do o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok.“

Trest odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti pak hrozil tomu, kdo se uvedeného jednání dopustil

„tiskem, filmem, rozhlasem, televizí nebo jiným obdobně účinným způsobem“ (odst. 2).

Změnu v tomto směru na Slovensku nepřinesl ani nový zákon č. 300/2005 Z. z., trestní zákon¹⁹, který v § 373 umožňuje udělit sankci za trestný čin „ohováranie“ dokonce ještě přísnější (v případě kvalifikované skutkové podstaty dle odst. 3 až 7 let odnětí svobody).

Nový český trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) pak v § 184 zachovává znění totožné tomu, které již známe z výše citovaného § 206 trestního zákona.

5. ŠTRASBURK A KUBICE (2006)

Klid na štrasburské frontě však netrval dlouho. V roce 2006 totiž ESLP vydal rozhodnutí, ve kterých konstatoval porušení čl. 10 Úmluvy ze strany Slovenska, a to v případě Klein proti Slovensku²⁰ a Radio Twist, a. s. proti Slovensku²¹.

V roce 1997 se ve slovenské filmové distribuci objevil snímek Miloše Formana Lid versus Larry Flint (The People v. Larry Flint), jenž byl propagován mimo jiné prostřednictvím provokativních plakátů zobrazujících Woodyho Harrelsona (představitele Larryho Flinta) s vlajkou USA kolem pasu ukřížovaného v ženském klíně. A byl to právě především onen plakát, který pobouřil slovenské křesťanské církve (v čele s arcibiskupem té katolické – Jánem Sokolem), které požadovaly jeho stažení.

¹⁹ Účinný od 1. 1. 2006.

²⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 10. 2006, *Klein proti Slovensku*, stížnost č. 72208/01.

²¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 12. 2006, *Radio Twist, a. s. proti Slovensku*, stížnost č. 62202/00, ECHR 2006-XV.

Novinář Martin Klein za tento postoj arcibiskupa ostře zkriticoval (v jednom z článků vykresil církevního hodnostáře v incestním poměru s matkou; nařkl Sokola ze spolupráce s komunistickou tajnou bezpečností a vyzval členy katolické církve, aby ji opustili, považují-li se za slušné lidi). Klein byl odsouzen za trestný čin hanobení národa, rasy a přesvědčení (dle § 198 trestního zákona) k peněžitému trestu 15 000 SKK s náhradním trestem odnětí svobody v délce jednoho měsíce.

ESLP se jej však zastal, když konstatoval, že Klein nijak nezasáhl do svobody náboženského vyznání druhých. Skutečnost, že se někteří členové katolické církve mohli cítit uraženi, na tom nic nemění. Naopak zásah do jeho svobody projevu evidentně nebyl nezbytný v demokratické společnosti.

V roce 1996 pak slovenská rozhlasová stanice Twist uveřejnila komentovaný záznam telefonního rozhovoru mezi tajemníkem ministerstva spravedlnosti a místopředsedou vlády, který získala od anonymního zdroje, týkající se mocenských šarvátek při privatizaci společnosti Slovenská pojišťovňa, a.s. Tajemník ministerstva následně u obecných soudů uspěl s žalobou na ochranu osobnosti, přičemž soud rozhlasové stanici uložil povinnost omluvit se a kompenzace imateriální újmy.

ESLP však opět poukázal na to, že osoby veřejně činné musí snést vyšší míru kritiky nežli ostatní. Argument, že telefonát měl soukromý charakter, tak před ESLP neobstál. Privatizace významné zdravotní pojišťovny notabene byla významným objektem veřejného zájmu (zvláště v období politické a ekonomické transformace země). ESLP si dále povšiml, že slovenské soudy věnovaly velkou pozornost skutečnosti, že zmíňovaný záznam byl pořízen protiprávně. Jakoby to samo bylo zásahem do osobní integrity zúčastněných a zároveň dostačený důvod k omezení svobody projevu rozhlasové stanice. Stanice tak byla ve výsledku sankcionována převážně za samo držení tohoto záznamu. Ani s těmito argumenty se ESLP neztotožnil a konstatoval porušení čl. 10 Úmluvy, neboť omezení svobody projevu v tomto případě nesledovalo legitimní cíl a nebylo nezbytné v demokratické společnosti.

Nutno však podotknout, že oba výše uvedené případy mají své kořeny v druhé polovině 90. let, takže o svobodě projevu médií v roce 2006 již příliš nevypovídají.

To Česká republika tou dobou řešila poněkud aktuálnější problém: politickým i mediálním světem totiž otřáslo uveřejnění tzv. Kubiceho zprávy, a to těsně před parlamentními volbami. V souvislosti s ní bylo přitom odposloucháváno zhruba 20 politiků a novinářů.²² Následně

²² KMENTA, Jaroslav. Kubiceho zpráva: výbušná směs pravdy a drbů. *iDNEs.cz* [online]. MAFRA, 2006 [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/kubiceho-zprava-vybusna-smes-pravdy-a-drbu-f22-domaci.aspx?c=A060611_210623_domaci_ad.

bylo nařízeno dalších 46 odposlechů. Dozvuky celé aféry lze sledovat i v současné době, o čemž svědčí například nedávné odmítavé usnesení Ústavního soudu ČR stran ústavní stížnosti poslance Jana Vídima, kterou se bránil proti odposlouchávání své osoby.²³

Za rok 2006 přitom Slovensko obsadilo v žebříčku 8. a Česká republika 5. místo.

6. OKURKOVÁ SEZÓNA (2007)

Rok 2007 lze z pohledu vývoje svobody médií v obou zemích nazvat (po „novinářsku“) „okurkovou sezónou“. Ačkoli je třeba zmínit alespoň rodící se otevřený konflikt médií a slovenského premiéra Roberta Fica, kterého si tou začaly všímávat i nevládní organizace,²⁴ a jehož konec je v nedohlednu. Česká republika v tomto roce zaujala 14. pozici, zatímco Slovensko dosáhlo dokonce na bronzovou medaili.

7. JAK OPRAVIT MÉDIA (2008)

V roce 2008, kdy se Česká republika propadla na 16. a Slovensko na 7. místo, se konflikt mezi slovenským premiérem a médií rozhořel naplno. Slovenský parlament totiž přijal nový tiskový zákon,²⁵ který nejednoho slovenského novináře jistě nadzvedl ze židle. Velké celostátní deníky proti němu dokonce protestovaly tím, že ve stejný den jejich titulní strany obsahovaly prohlášení s názvem „Sedm hriechov tlačového zákona“, kde jej tvrdě kritizovaly.²⁶

Nový slovenský tiskový zákon přinesl podobnou úpravu stran práva na odpověď a práva na dodatečné sdělení, jakou již znaly český tiskový zákon a zákon o vysílání.²⁷ Slovenská úprava je však k osobám, o kterých tisk zveřejnil citlivé údaje, o něco vstřícnější. Tato vstřícnost se projevuje především v tom, že tiskový zákon neobsahuje tolik omezujících podmínek, za kterých vydavatel tiskovin

²³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. II. ÚS 770/06.

²⁴ Prime minister accuses media of "harassing" minister and "political involvement" [online]. IFEX The global network for free expression [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://www.ifex.org/slovakia/2007/08/15/ prime_minister_accuses_media_of/.

²⁵ Zákon č. 167/2008 Z. z., o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon).

²⁶ Slovenský tisk ve čtvrtek protestoval. Bulvár i seriózní noviny. *Aktuálně.cz* [online]. Vydáno 27. 3. 2008 [cit. 25. 3. 2012]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/zahraniaci/fotogalerie/2008/03/27/slovensky-tisk-ve-ctvrtek-protestoval-bulvar-i-seriozni-noviny/foto/190971/?cid=600773>.

²⁷ § 8 a § 9 tlačového zákona.

není povinen odpověď či dodatečné sdělení uveřejnit.²⁸ Těmito podmínkami jsou dle slovenského práva jen souhlas dotčené osoby s uveřejněním původního sdělení, nesplnění zákonem daných formálních náležitostí žádosti o uveřejnění odpovědi či dodatečného sdělení, nebo pokud již vydavatel odpověď či dodatečné sdělení uveřejnil na žádost žadatelovy osoby blízké (případně pokud v případě dodatečného sdělení jednal již z vlastní iniciativy).²⁹

Vedle těchto institutů rozeznává tento zákon i právo na opravu.³⁰ To spočívá v povinnosti vydavatele uveřejnit opravu skutkových tvrzení, podle kterých je dotyčnou osobu možné přesně určit (odpadá tak nutnost, aby se tyto údaje dotýkaly cti, důstojnosti nebo soukromí fyzické osoby jako u práva na odpověď). Kromě splnění výše uvedených podmínek, za kterých vydavatel nemusí odpověď či dodatečné sdělení zveřejnit, tato povinnost u práva na opravu (vzhledem k jeho povaze) zaniká, i pokud vydavatel může dokázat pravdivost svého tvrzení.³¹

Poměrně raritní je, že tiskový zákon zde přímo upravuje i konkrétní výši peněžité náhrady, pokud vydavatel odmítne uveřejnit opravu, odpověď či dodatečné sdělení nebo pokud nedodrží některou z podmínek jejich uveřejnění. Této náhrady se však žadatel o jejich uveřejnění musí (neplní-li vydavatel dobrovolně) domáhat u soudu.

Za legitimní je tak ve výsledku možné považovat obavu novinářů, kterou v otevřeném dopise prezidentu Slovenské republiky Ivanu Gašparovičovi adresoval předseda IPI Piotr Niemczycki:

„Věříme, že přijetí daného zákona umožní politikům zasahovat do redakční činnosti médií. Jeho případné zneužívání v sobě nese také riziko autocenzury médií, která následně bude na škodu veřejnému zájmu Slovenska.“³²

²⁸ Dle českého práva těmito důvody jsou, pokud by uveřejněním odpovědi či dodatečného sdělení byl spáchán trestný čin nebo správní delikt, pokud by jejich uveřejnění bylo v rozporu s dobrými mravy nebo pokud napadené sdělení, popřípadě jeho napadená část, byly citací sdělení třetí osoby určeného pro veřejnost nebo jeho pravdivou interpretací a jako takové bylo označeno nebo prezentováno (§ 15 tiskového zákona a § 40 zákona o vysílání).

²⁹ § 8 odst. 6 a § 9 odst. 6 tlačového zákona.

³⁰ § 7 tlačového zákona.

³¹ § 7 odst. 6 písm. c) tlačového zákona.

³² Controversial Press Act passes third reading; IPI asks president not to sign it into law [online]. IFEX The global network for free expression [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://www.ifex.org/slovakia/2008/04/16/controversial_press_act_passes/.

A zatímco míru využívání práva na odpověď, dodatečné sdělení či práva na opravu je možné zhodnotit jako poměrně malou, to, jak moc média sama sebe začala omezovat, se pravděpodobně nedovíme nikdy.

8. HLÍDACÍ PES S NÁHUBKEM (2009)

V roce 2009 zaznamenaly v žebříčku obě země poměrně dramatický propad, když se Česká republika umístila na 24. pozici, zatímco Slovensko skončilo dokonce 44.

Toho roku byl v České republice přijat tzv. „náhubkového“ zákona³³, dle kterého je možné zveřejnění některých informací o probíhajícím trestním řízení podřadit pod skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji. Ta má zajišťovat dodržování omezení zveřejňování informací stanovených trestním řádem či zákonem o soudnictví ve věcech mládeže. Tohoto trestného činu se dopustí ten, kdo

„byt i z nedbalosti, neoprávněně zveřejní, sdělí, zpřístupní, jinak zpracovává nebo si přisvojí osobní údaje, které byly o jiném shromážděné v souvislosti s výkonem veřejné moci, a způsobí tím vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, již se osobní údaje týkají“³⁴.

Nicméně tato skutková podstata není příliš orgány činnými v trestním řízení využívána. Z dostupné oficiální statistiky Policie České republiky je zřejmé, že se policie v roce 2011 zabývala pětadvacetí případů tohoto trestného činu, přičemž objasněno bylo pouze šest z nich.³⁵ Z mediálních zpráv lze přitom dovodit, že se obvykle jednalo o jednání úředních osob.³⁶

Ačkoli se tak nenaplnily apokalyptické vize mnoha českých novinářů o jejich policejním pronásledování (a to zejména v souvislosti

³³ Zákon č. 52/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

³⁴ § 180 trestního zákoníku, dříve § 178 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

³⁵ Statistický výkaz č. 1 – kriminalita za období 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011. [policie.cz](http://www.policie.cz) [online]. Policie ČR [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/soubor/statistiky-prehled-celkem-xls-825942.aspx>.

³⁶ Policie údajně vydírali člověka a hrozili mu fyzickou likvidaci. *České noviny – zpravodajský server ČTK* [online]. ČTK [cit. 30. 10. 2012] Dostupné z: http://www.ceskenoviny.cz/domov/krimi/zpravy/policiste-udajne-vydirali-cloveka-a-hrozili-mu-fyzickou-likvidaci/749125&id_seznam_=_.

s trestními případy politiků),³⁷ nelze existenci této úpravy brát na lehkou váhu. Stále zde totiž je riziko autocenzury, jejíž skutečný rozsah není možné nikterak ověřit.

A právě především díky „náhubkovému“ zákonu zaznamenala Česká republika v žebříčku za rok 2009 tak citelný propad z 16. na 24. místo, což samozřejmě čeští žurnalisté neponechali bez komentáře. Například v článku internetové mutace Hospodářských novin IHNED.cz jsme se mohli dočít následující:

„Evropa i nadále drží vedoucí pozice na žebříčku svobody tisku ve světě, ale její postavení není neotřesitelné. Má totiž i své černé ovce, které v žebříčku dlouhodobě klesají. Předstihly je už i některé mladé africké demokracie jako je Mali, Jižní Afrika a Ghana.“³⁸

Tento povzdech lze však samozřejmě vztáhnout nejen na Českou republiku, nýbrž i na Slovensko a další evropské státy.

9. OKURKOVÁ SEZÓNA PODRUHÉ (2010)

Samozřejmě nelze tvrdit, že by se v roce 2010 nic zajímavého nestalo, avšak z pohledu událostí, které by mohly mít vliv na úroveň svobody médií v České republice a na Slovensku, byl tento rok poměrně chudý.

Za zmínu stojí snad jen skutečnost, že předseda slovenského Nejvyššího súdu Štefan Harabin uspěl ve sporu na ochranu osobnosti, když Nejvyšší súd zamítl dovolání deníku SME, který o Harabinovi napsal, že ještě v roce 1985 měl coby trestní soudce odsoudit katolického kněze za projev víry (a ne za soudem deklarovaný podvod, který měl být pouze zástěrkou).³⁹ Ačkoli jsou spory o ochranu osobnosti mezi médií a jednotlivci vždy poměrně tenkým ledem (především kvůli střetu dvou základních práv – tedy práva na ochranu soukromého a rodinného života a svobody projevu), je každý takový prohraný soud určitým omezením mediální svobody. Navíc rozhodnutí Nejvyššího súdu v očích novinářů jistě nepozdvihlo jeho důvěryhodnost. A to zvláště v případě, kdy žalobce zároveň stál a stojí v jeho čele.

³⁷ ZÁVOZDA, P. Náhubkový zákon: Co už nemáte vědět o politicích. *Aktuálně.cz* [online]. Centrum holdings [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=633367>.

³⁸ UMANCOVÁ, B. Žebříček svobody tisku ve světě: ČR se propadla kvůli náhubkovému zákonu [online]. Economia, a.s. [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/c1-38720710-zebricek-svobody-tisku-ve-svete-cr-se-propadla-kvuli-nahubkovemu-zakonu>.

³⁹ Štefan Harabin definitivně uspel v spore s vydavateľom denníka Sme [online]. *rannespravy.sk* [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://www.rannespravy.sk/clanok/stefan-harabin-definitivne-uspel-v-spore-s-vydavatelom-dennika-sme.html>.

Malé ohlédnutí za rokem 2010 tak můžeme uzavřít, že Česká republika se v žebříčku umístila na 23. místě a nezaznamenala tak oproti předchozímu roku výraznější změnu, zatímco Slovensko se (zřejmě vlivem jakéhosi vystřízlivění z počáteční hysterie po přijetí tlačového zákona a paradoxně navzdory zmíněnému rozhodnutí Nejvyššího soudu) posunulo vzhůru na 35. pozici.

10. SIGNÁLY DO BUDOUCNA (2011-2012)

Soudě podle umístění v žebříčku za roky 2011 a 2012 by bylo možno usuzovat, že se v prostoru bývalého Československa blýská na lepší časy, neboť Česká republika „skočila“ na 14. příčku a Slovensko se umístilo na 25. místě.

Přehnaný optimismus však není zcela namístě, neboť přinejmenším ne všechni jej sdílejí a existují dokonce i hlasy volající na tomto poli po větší aktivitě institucí Evropské unie (zejména aktivnější roli Komise).⁴⁰ Co zajímavého se však v těchto letech událo?

10.1 NAD TATROU SE BLÝSKÁ NA LEPŠÍ ČASY (2011)

Pokud bychom hodnotili množství zajímavých událostí v právu za rok 2011, tak jednoznačný prim v tomto ohledu patří Slovensku.

V prvé řadě je třeba uvést zatím poslední z řady rozsudků ESLP, kterým štrasburský soud konstatoval porušení čl. 10 Úmluvy, a to ve věci Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. proti Slovensku⁴¹. Stěžovatelka, vydavatelská společnost bulvárního plátku, prohrála coby žalovaná v řízení o ochranu osobnosti před slovenskými soudy poté, co informovala o incidentu předsedy Slovenské národní strany Jána Sloty močícího na veřejnosti z terasy za spolupráce tehdejšího náměstka slovenského policejního prezidenta. ESLP však konstatoval, že slovenské soudy se příliš soustředily na otázku pravdivosti zveřejněných informací, přičemž zcela opominuly zkoumat možný veřejný zájem na jejich zveřejnění, případně to, zda novináři dostali svým povinnostem (tj. zda jednali v dobré víře a zda získané informace naležitě ověřili).

Zatímco toto rozhodnutí ESLP vyznívá vůči Slovensku poměrně kriticky, z pohledu svobody médií je v roce 2011 zapotřebí vyzdvihnout také jedno velké pozitivum, kterým je novela tlačového zákona č. 221/2011 Z. z. účinná od 1. 9. 2011. Tato novela totiž odstraňuje celou řadu tvrdostí dosavadní úpravy. Z těch nejdůležitějších zmiňme především omezení práva na odpověď u

⁴⁰ Mediální experti: V EU upadá svoboda médií, Komise, udělej s tím něco [online]. EU-Media, s. r. o. [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/evropske-pravo/clanek/medialni-experti-v-eu-upada-svoboda-medii-komise-udelej-s-tim-neco-008536>.

⁴¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 6. 2011, *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. proti Slovensku*, stížnost č. 41262/05.

veřejných činitelů, pokud jde o skutková tvrzení související s výkonem jejich pravomocí, nebo rozšíření důvodů, kdy vydavatel není povinen opravu, odpověď či dodatečné sdělení uveřejnit (jedním z nových důvodů je dle § 7 odst. 6 písm. b) tlačového zákona situace, kdy vydavatel může pravdivost skutkového tvrzení dokázat).

I v České republice došlo k podobnému legislativnímu posunu stran tzv. „náhubkového“ zákona a to novelou trestního řádu č. 207/2011 Sb., která v trestním řádu nově zavádí § 8d, jehož odstavec první věta druhá zní:

„Uvedené informace lze také zveřejnit, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převažuje nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby; přitom je třeba zvlášť dbát na ochranu zájmů osoby mladší 18 let.“

Toto ustanovení tak novinářům otvírá možnost i případného zveřejnění získaného policejního odposlechu, je-li odůvodnitelné veřejným zájmem.

10.2 GORILA, VIEWEGH A POLICEJNÍ KOMANDO (2012)

Pokud byl rok 2011 z pohledu svobody médií pod doménou Slovenska, stejným způsobem patřil rok 2012 České republice. Přesto ještě zmiňme jednu slovenskou událost.

To, co pro Českou republiku znamenala tzv. Kubiceho zpráva, znamenala pro Slovensko tzv. kauza Gorila, a to jak svým obsahem týkajícím se propojení politiků a organizovaného zločinu, tak i načasováním krátce před parlamentními volbami. V únoru roku 2012 přitom slovenský soud předběžným opatřením zakázal publikaci knihy, která se měla kauzou zabývat, a jejímž autorem je Tom Nicholson, novinář, který na celý případ upozornil. To vše na základě návrhu společnosti Penta, která je jedním z ústředních aktérů celé kauzy. Soudce Branislav Král v rozhovoru pro deník SME vysvětlil tento postup následovně:

„Cenzura by byla, kdybych se nějakým svým rozhodnutím snažil chránit zájmy státu nebo formu vlády, ale v tomto případě jsem si dával do roviny dvě základní lidská práva. Právo na ochranu osobnosti je v ústavě dříve systematicky upravené než právo na svobodu informace.“⁴²

Ve světle judikatura ESLP (a to i té, která byla zmíněna výše) je takový postoj přinejmenším „novátorský“.

⁴² SUCHÁ, L. Slovenská kauza Gorila: jméno dostala po hromotlukovi z ochranky Penty [online]. MAFRA a. s. [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/slovenska-kauza-gorila-jmeno-dostala-po-hromotlukovi-z-ochranky-penty-13g/zahranicni.aspx?c=A120207_151940_zahranicni_ipl.

V České republice se rok 2012 podepsal především třemi zajímavými rozhodnutími Ústavního soudu. V prvé řadě se jedná o nález pléna ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09, kterým Ústavní soud zastavil řízení o návrhu skupiny senátorů na zrušení tzv. „náhubkového“ zákona. Své rozhodnutí Ústavní soud odůvodnil přijetím výše uvedené novely trestního rádu č. 207/2011 Sb. Senátoři však v této souvislosti v návrhu požadovali i zrušení správních deliktů dle § 44a a § 45a zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, dle kterých se přestupku dopustí fyzická nebo právnická osoba, která

„poruší zákaz zveřejnění osobních údajů stanovený jiným právním předpisem.“

V této části ovšem Ústavní soud návrh odmítl s poukazem na svůj nález ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, č. 22/2012 Sb., kde uvedl, že

„právní úprava sankcionování trestních činů a přestupků je ve výlučné kompetenci zákonodárce a je obsažena v ‚obyčejných‘ (,podústavních‘) zákonech“.

Dalším zajímavým rozhodnutím Ústavního soudu je jeho nález ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09, který znamenal velký úspěch především pro mediálně známé osobnosti (v daném případě konkrétně pro Michala Viewegha), neboť v něm Ústavní soud konstatoval, že přiznání nedostatečné výše náhrady nemajetkové újmy v penězích je porušením práva na ochranu lidské důstojnosti a na respekt k soukromému životu. Ústavní soud zde reagoval na skutečnost, že zpravidla relativně nízká výše náhrady nemajetkové újmy udělovaná v řízení o ochranu osobnosti neměla výrazný efekt v případech, kdy média za účelem zisku uveřejnila nepravdivou či přímo lživou informaci. Ústavní soud mj. konstatoval, že

„31. [...] vybočí-li publikovaný názor z mezí v demokratické společnosti obecně uznaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku (zprávy, komentáře) a jako takový se zpravidla ocítá již mimo meze ústavní ochrany. Legitimitu zveřejnění nelze dovodit a ústavní ochranu svobodou projevu nelze poskytnout informaci, pokud byla dominantně motivována touhou poškodit difamovanou osobu, pokud šířitel sám informaci nevěřil anebo pokud ji poskytl bezohledně, aniž by se rádně staral o to, zda je či není pravdivá.“

36. V [...] pojetí, zohledňujícím význam intenzity a míry zavinění při stanovení výše relutární náhrady, je zásah do práva na ochranu osobnosti civilním deliktem a přiměřené zadostiučinění jednou z civilněprávních sankcí, která má odrazovat rušitele chráněných osobních statků a jeho možné následovníky od protiprávního jednání, a být tak nástrojem speciální i generální prevence, což vyžaduje, aby se jednalo o sankci patřičně důraznou a dostačující (přiměřenou) i z tohoto hlediska.“

Ačkoli toto rozhodnutí Ústavního soudu ze své podstaty omezuje svobodu médií, je třeba poznamenat, že tato není absolutní a hlavně není jediným cílem, který by demokratická společnost měla sledovat. Důležitá je totiž i úroveň mediální kultury a můžeme jen doufat, že tento nález k jejímu zkvalitnění přispěje.

Konečně posledním zásadním rozhodnutím Ústavního soudu stran svobody médií za rok 2012 je jeho nález ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 1375/11, který shledal protiústavním zásah vojenské policie v budově České televize z jara roku 2011, při kterém ozbrojení příslušníci vojenské policie zabavili vybavení některých novinářů s cílem zajistit tajné dokumenty, které tito měli mít v držení. Nakonec se ale ukázalo, že novináři ve skutečnosti žádné tajné dokumenty neměli (měli k dispozici pouze již odtajněnou zprávu tajných služeb). Ústavní soud dospěl k názoru, že tímto zásahem došlo k porušení práva novinářů na ochranu svých zdrojů, přičemž řekl mj. následující:

„31 [...] Bez takové ochrany mohou být zdroje odrazeny od pomoci tisku při informování veřejnosti o záležitostech veřejného významu. V důsledku toho jeho životně důležitá veřejná role strážce může být zničena a schopnost tisku poskytnout přesné a spolehlivé informace může být nepříznivě ovlivněna. S ohledem na důležitost ochrany novinářských zdrojů pro svobodu tisku v demokratické společnosti a potenciálně zmrazující efekt, který příkaz k prozrazení zdroje má na výkon této svobody, nemůže být takové opatření slučitelné s čl. 10 Úmluvy, pokud není ospravedlněno převažujícím požadavkem ve veřejném zájmu.“

Pro zajímavost uveděme, že velmi podobným případem se nedávno zabýval i ESLP ve svém rozsudku ze dne 22. 11. 2012, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B. V. a další proti Nizozemsku*, stížnost č. 37312/06.

11. ZÁVĚREM

Není jednoduché vyřknout jakékoli finální hodnocení úrovně svobody médií v České a Slovenské republice. Ta je totiž ovlivněna tolika různými faktory, že striktně právní pohled je pro tento účel příliš úzký a snad i zavádějící. Ani sám žebříček Reportérů bez hranic není v této souvislosti samospasitelný, neboť reflekтуje pouze pohled samotných novinářů. Přesto je však i z výše uvedeného možné říci, že média mají v obou našich zemích poměrně volnou ruku, avšak čas od času přes ni dostanou rákoskou.

Přehledový charakter tohoto textu tak slouží pouze coby možné první východisko při seznámení se s úrovní svobody, kterou jsou média v České republice a na Slovensku z pohledu práva nadána, avšak není zcela vyčerpávající. Ačkoli pak některé výše uvedené závěry mohou působit chvályhodně, nelze je přečeňovat. Svoboda není vlastnost, nýbrž momentální stav, který se v čase mění. A je zapotřebí i neustálá snaha právníků, aby se prostřednictvím práva samotného neměnil k horšimu.

Literature:

Mezinárodní smlouvy (včetně tzv. soft law)

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (zejména její čl. 10).
- Bernská úmluva o ochraně literárních a uměleckých děl z roku 1886.
- Mezinárodní úmluva o ochraně výkonných umělců, výrobců zvukových záznamů a televizních a rozhlasových organizací z roku 1961.
- Dohoda o obchodních aspektech práv duševního vlastnictví z roku 1994 (TRIPS).
- Všeobecná dohoda o clech a obchodu z roku 1947 (GATT).
- Evropská úmluva o přeshraniční televizi z roku 1989.
- Doporučení č. 1147 (1991) Parlamentního shromáždění Rady Evropy ze dne 22. 4. 1991, o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání.
- Doporučení Výboru ministrů pro členské státy č. Rec(2000)23, o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů pro oblast vysílání.

Primární a sekundární prameny práva Evropské unie

- Smlouva o fungování Evropské unie.
- Amsterodamský protokol o vysílání veřejné služby.
- Směrnice jako třeba směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. 3. 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. 5. 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti.

České právní předpisy

- Listina základních práv a svobod (č. 23/1991 Sb.).
- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.
- Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon).
- Zákon č. 341/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 138/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
- Zákon č. 52/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
- Zákon č. 207/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

Slovenské právní předpisy

- Ústava Slovenské republiky.
- Zákon č. 308/2000 Z. z., o vysielaní a retransmisii.
- Zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích.
- Zákona č. 147/2001 Z. z., o reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 300/2005 Z. z., trestný zákon.
- Zákon č. 167/2008 Z. z., o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon).
- Zákon č. 221/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon) a ktorým sa mení zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001, Feldek proti Slovensku, stížnost č. 29032/95, Reports 2001-VII.
- Rozsudek ze dne 20. 7. 2004, Hrico proti Slovensku, stížnost č. 49418/99.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 10. 2006, Klein proti Slovensku, stížnost č. 72208/01.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 12. 2006, Radio Twist, a. s. proti Slovensku, stížnost č. 62202/00, ECHR 2006-XV.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 6. 2011, Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. proti Slovensku, stížnost č. 41262/05.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 11. 2012, Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B. V. a další proti Nizozemsku, stížnost č. 37312/06.

Judikatura Soudního dvora Evropské unie

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 1974, Sacchi, 155-73, Recueil, I-409.

Judikatura Ústavního soudu ČR

- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04, č. 471/2005 Sb. ÚS.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. II. ÚS 770/06.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, č. 22/2012 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 1375/11.

Elektronické zdroje:

- Press Freedom Index 2011-2012 [online]. Reporters Without Borders [cit. 19. 10. 2012]. Dostupný z: <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html>.
- World Press Freedom Review, 2003, Slovakia [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0080/&year=2003.
- World Press Freedom Review, 2003, Czech Republic [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0056/ &year= 2003.
- World Press Freedom Review, 2004, Slovakia [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0080/&year=2004.
- World Press Freedom Review, 2004, Czech Republic [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0056/ &year= 2004.
- World Press Freedom Review, 2005, Slovakia [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0080/&year=2005.
- World Press Freedom Review, 2005, Czech Republic [online]. International Press Institute [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://service.cms.apa.at/cms/ipi/freedom_detail.html?country=KW0001/KW0003/KW0056/ &year= 2005.
- KMENTA, Jaroslav. Kubiceho zpráva: výbušná směs pravdy a drbů. iDNES.cz [online]. MAFRA, 2006 [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/kubiceho-zprava-vybusna-smes-pravdy-a-drbi-f22-/domaci.aspx?c=A060611_210623_domaci_ad.

- Prime minister accuses media of "harassing" minister and "political involvement" [online]. IFEX The global network for free expression [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://www.ifex.org/slovakia/2007/08/15/prime_minister_accuses_media_of/.
- Slovenský tisk ve čtvrtek protestoval. Bulvár i seriózní noviny. Aktuálně.cz [online]. Centrum holdings [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/zahranici/fotogalerie/2008/03/27/slovensky-tisk-ve-ctvrtek-protestoval-bulvar-i-seriozni-noviny/foto/190971/?cid=600773>.
- Controversial Press Act passes third reading; IPI asks president not to sign it into law [online]. IFEX The global network for free expression [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://www.ifex.org/slovakia/2008/04/16/controversial_press_act_passes/.
- Statistický výkaz č. 1 – kriminalita za období 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011. policie.cz [online]. Policie ČR [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/soubor/statistiky-prehled-celkem-xls-825942.aspx>.
- Policisté údajně vydírali člověka a hrozili mu fyzickou likvidací. České noviny – zpravodajský server ČTK [online]. ČTK [cit. 30. 10. 2012] Dostupné z: http://www.ceskenoviny.cz/domov/krimi/zpravy/policiste-udajne-vydirali-cloveka-a-hrozili-mu-fyzickou-likvidaci/749125&id_seznam=.
- ZÁVOZDA, P. Náhubkový zákon: Co už nemáte vědět o politicích. Aktuálně.cz [online]. Centrum holdings [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=633367>.
- UMANCOVÁ, B. Žebříček svobody tisku ve světě: ČR se propadla kvůli náhubkovému zákonu [online]. Economia, a.s. [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/c1-38720710-zebricek-svobody-tisku-ve-svete-cr-se-propadla-kvuli-nahubkovemu-zakonu>.
- Štefan Harabin definitívne uspel v spore s vydavateľom denníka Sme [online]. rannespravy.sk [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://www.rannespravy.sk/clanok/stefan-harabin-definitivne-uspel-v-spore-s-vydavatelom-dennika-sme.html>.
- Mediální experti: V EU upadá svoboda médií, Komise, udělej s tím něco [online]. EU-Media, s. r. o. [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/evropske-pravo/clanek/medialni-experti-v-eu-upada-svoboda-medii-komise-udelej-s-tim-neco-008536>.
- SUCHÁ, L. Slovenská kauza Gorila: jméno dostala po hromotlukovi z ochranky Penty [online]. MAFRA a. s. [cit. 30. 10. 2012]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/slovenska-kauza-gorila-jmeno-dostala-po-hromotlukovi-z-ochranky-penty-13g/zahranicni.aspx?c=A120207_151940_zahranicni_ipl.

Contact – email

hajekmichal@mail.muni.cz

VÝKON PREZIDENTSKÝCH PRÁVOMOCÍ V ČECHÁCH A NA SLOVENSKU

PETER HORVÁTH

Fakulta sociálnych vied, UCM v Trnave, Slovensko

Abstract in original language

Obaja prezidenti pôsobia v rámci parlamentnej formy vlády. Cieľom príspevku je poukázať na zhodné a odlišné právomoci a kompetencie vo vzťahu k vláde a parlamentu a vyhodnotiť ich reálnu silu v politickom systéme svojej krajiny.

Key words in original language

prezident, vláda, parlament, kompetencie

Abstract

Both presidents acting within parliamentary form of government. The aim of paper is to refer similar and different powers and competences in their relation to government and parliament and to evaluate their real power in political system of their countries.

Key words

president, government, parliament, powers

Forma vlády a postavenie prezidenta Slovenskej republiky sa od začiatku existencie Slovenskej republiky ako samostatného štátu stala tému politických diskusií. Tieto otázky boli od počiatkov vzniku štátu o to nástojučivejšie, že dvaja najvyšší reprezentanti štátu – Michal Kováč ako prezident a Vladimír Mečiar ako predseda vlády – sa dostali do vzájomného konfliktu, ktorý svojim rozsahom a intenzitou poznačil celú spoločnosť. Tento názorový stret predstavoval jednu zo základných konštánt vnútropolitickeho vývoja Slovenska najmä v rokoch 1993 – 1998.

Slovenská republika je parlamentnou republikou, čo vyplýva z rozloženia deľby moci v štáte, ako aj ústavným zakotvením parlamentnej formy vlády. Typickým znakom tejto formy vlády je aj postavenie hlavy štátu, ktoré sa označuje ako slabé.

Vládny návrh Ústavy Slovenskej republiky v roku 1992 obsahoval kombináciu prvkov z prvej československej ústavy z roku 1920, ústavy z roku 1960 (v znení ústavného zákona o československej federácii) a medzinárodných dohovoroch o ľudských правach. (Drgonec, 2001)

1. VZŤAH PREZIDENTA A ZÁKONODARNEJ MOCI

Vzťah prezidenta a parlamentu je daný rámcom parlamentnej formy vlády, ktorá je na Slovensku zakotvená. Napriek tomu možno konštatovať, že od prijatia Ústavy Slovenskej republiky po súčasnosť tieto vzájomné vzťahy prešli viacerými významnými variáciami.

Typickým znakom pre parlamentnú formu vlády je, že moc výkonná je podriadená moci zákonodarnej. Pre hlavu štátu, ktorej inštitútu je včlenený do výkonnej moci spolu s vládou, táto podriadenosť v súčasnosti neplatí.

Vo vládom návrhu ústavy v roku 1992 však bol vzťah prezidenta a parlamentu formulovaný opačne – podľa navrhovaného čl. 101 ods. 4 mal byť prezident zodpovedný za výkon svojej funkcie Slovenskej národnej rade. Aj dôvodová správa k vládnemu návrhu Ústavy Slovenskej republiky pri inštitúte prezidenta konštatovala, že „zodpovednosť“ prezidenta za výkon svojej funkcie Slovenskej národnej rade zvýrazňuje aj jeho ústavná povinnosť podávať slovenskej národnej rade správy o stave Slovenskej republiky a o závažných politických otázkach.“ (Chovanec, 2002, s. 379) Pri prijímaní ústavy na pôde zákonodarného zboru však bola táto diktia vypustená.

2. ZVOLÁVANIE SCHÔDZÍ A ROZPÚŠTANIE NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Tradičnou kompetenciou v parlamentnej forme vlády je právomoc prezidenta zvolávať ustanovujúcu schôdzku Národnej rady Slovenskej republiky. Táto právomoc je spresnená v časti venovanej zákonodarnej moci, v ktorej sa uvádza, že ustanovujúca schôdza parlamentu sa uskutoční do tridsiatich dní od oficiálneho vyhlásenia výsledkov volieb. Uvedené ustanovenie má v sebe aj poistku pre prípad, že by tak prezident neučinil (parlament by sa zišiel na svojej ustanovujúcej schôdzi tridsiaty deň po vyhlásení oficiálnych výsledkov volieb). Pri prehľade právomocí prezidentov v rokoch 1918 – 1992 môžeme dospiť k záveru, že prezidenti mali vo vzťahu k zasadnutiam parlamentu často právomoci rozsiahlejšie, pretože zvolávali nielen ustanovujúcu schôdzku zákonodarného zboru, ale aj schôdze riadne a mimoriadne.

Kedže prezident je považovaný v krajinách s ustálenou parlamentnou formou vlády predovšetkým ako arbiter s cieľom byť aktívnym aktérom najmä v prípadoch ústavných a politických kríz, jeho ďalšie klasické oprávnenie rozpúšťať parlament, možno hodnotiť ako právomoc uplatňujúcu sa v podmienkach permanentnej krízy medzi vládou a parlamentom (resp. medzi politickými stranami zastúpenými v parlamente). Pri tomto inštitúte má hlava štátu svoje kompetencie obmedzené rôznymi časovými horizontmi:

- ak parlament v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády neschválil jej programové vyhlásenie,

- ak sa parlament neuzniesol do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila otázku dôvery,
- ak parlament nebol dlhšie ako tri mesiace spôsobilý uznášať sa, hoci jeho zasadnutia neboli prerušené
- ak zasadnutie parlamentu bolo prerušené na dlhší čas ako dovoľuje ústava. (v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky)

V pôvodnej verzii ústavy z roku 1992 bolo toto oprávnenie zverené prezidentovi iba v prvom prípade, ostatné boli zakomponované v novelizácii v roku 1999. Všetky tieto alternatívy rozpustenia zákonodarného zboru sú viazané na konečné rozhodnutie prezidenta, pretože hlava štátu tak môže, ale nemusí urobiť v prípadoch, ktoré sú uvedené. Keďže pri naplnení ktorejkoľvek načrtnej situácie by išlo s najväčšou pravdepodobnosťou o situáciu rovnajúcej sa krízovej situácií v ústavnom systéme, prezident ako arbiter by sa mohol rozhodnúť medzi hľadaním politického východiska, napríklad vytvorením novej vládnej koalície, alebo možnosťou rozpustenia zákonodarného zboru a vypísania nových predčasných parlamentných volieb. Týmto spôsobom by však zároveň zákonodarný zbor bol neschopný vykonávať svoje kontrolné právomoci, napríklad vyslovíť vláde nedôveru. Ak by teda došlo k takejto situácii a prezident by sa rozhodol týmto spôsobom riešiť načrtnutú krízu, postavil by sa tak vlastne na stranu vlády, ktorá by mohla po isté obdobie, do vytvorenia novej vlády po mimoriadnych parlamentných voľbách, vykonávať svoj mandát bez účinnej kontroly.

Časové obmedzenie tejto fakultatívnej právomoci rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky je viazané na obdobie posledných šiestich mesiacov funkčného obdobia hlavy štátu. Rovnako tak aj počas mimoriadnych situácií – vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Podľa dôvodovej správy k tejto úprave je zákaz rozpustenia zákonodarného zboru obvyklou poistkou v ústavách iných štátov. Pri mimoriadnych situáciách je prakticky nemožné zabezpečiť po rozpustení parlamentu slobodné demokratické voľby. Okrem toho pri mimoriadnych situáciách by nebolo možné zabezpečiť kontrolné právomoci zákonodarného zboru v čase, kedy by to bolo veľmi potrebné bez ohľadu na to, že zvolenie schôdze takéhoto orgánu by bolo veľmi zložité. (Drgonec, 2001)

V jedinom prípade je rozhodnutie prezidenta o rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky viazané na jeho obligatórnu povinnosť – v prípade, že sám nebol v ľudovom hlasovaní, na základe návrhu parlamentu, o odvolaní prezidenta odvolaný.

V doterajších politických reáliach Slovenskej republiky od svojho vzniku v roku 1993 neprišlo k situácií, keď by bolo možné uvažovať o riešení politickej a ústavnej situácie takouto cestou. Všetky doterajšie konflikty v rámci vzťahov koalície a opozície sa vyriešili tak, že nebola paralyzovaná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky na dlhšie obdobie.

3. PODPISOVANIE ZÁKONOV A PRÁVO VETA

Na rozdiel od právomoci československého prezidenta od roku 1960, slovenská hlava štátu nemala podľa ústavných právnikov priznané právo zákonodarnej iniciatívy. (Orosz, Šimuničová, 1998) Takáto právomoc bola explicitne vyjadrená vo vládnom návrhu ústavy, ale bola v počas schvaľovania jej textu vypustená. Zostával však istý ústavný problém v tom, že v časti venovanej Národnej rade Slovenskej republiky sa uvádzalo, že návrh zákona môže podať výbor parlamentu, poslanci a vláda, na strane druhej však prezident mal oprávnenie predkladat zákonodarnému zhromaždeniu návrhy zákonov a iných opatrení. Michal Kováč počas svojho volebného obdobia toto svoje právo nikdy nevyužil. V opačnom prípade by pravdepodobne nastala situácia, s ktorou by sa musel zaoberať ústavný súd a podať výklad v tejto otázke. Načrtnutý potencionálny ústavný problém si uvedomili aj zákonodarci a oprávnenie hlavy štátu o predkladaní návrhov zákonov z ústavy vypustili.

Možnosť vstupu prezidenta do legislatívneho procesu mu zaručuje právomoc podpísovať zákony a právomoc vrátiť parlamentu zákon s pripomienkami na opäťovné prerokovanie. Podpis prezidenta pod zákonom je chápáný vo dvoch významoch: ako „prihlásenie“ sa ústavného činiteľa k zákonu a možnosť ovplyvnenia legislatívneho procesu. Aj v rozsahu tejto právomoci došlo v rokoch 1993-1999 ku zmenám. Podľa pôvodnej verzie ústavy mal prezident relatívne právo veta nielen voči zákonom, ale mohol vrátiť na opäťovné prerokovanie aj ústavný zákon. Okrem tohto oprávnenia, ktoré záležalo na jeho rozhodnutí, bol povinný vrátiť parlamentu na opäťovné prerokovanie aj zákon, ak ho o to požiadala vláda. Toto ustanovenie sa do textu ústavy dostalo pravdepodobne ako kompenzácia za zrušenie práva veta pre predsedu vlády, ktoré bolo vo vládnom návrhu ústavy (bez zmienky v dôvodovej správe). I. Palúš a L. Somorová na marge tejto skutočnosti konštatujú, že išlo o neštandardné riešenie, ktoré urobilo z prezidenta v tejto súvislosti poštára medzi vládou a parlamentom. (Palúš, Somorová, 2002). Nakol'ko hlava štátu mala voči zákonom a ústavným zákonom právo relatívneho veta, na jeho prehlasovanie bolo potrebné na pôde parlamentu získať nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov (minimálne 76 hlasov), pri ústavnom zákone opäťovnú ústavnú väčšinu (minimálne 90 hlasov). Aj keď zvýšené kvórum nevyplývalo z textu ústavy, bolo súčasťou rokovacieho poriadku parlamentu. Na druhej strane vzniká otázka, či prezident tým, že na prehlasovanie jeho veta je potrebné väčšie kvórum ako pri jeho prvom schválení, nie je až príliš vtiahnutý do legislatívneho procesu a či tak nie je porušená vyváženosť oprávnení jednotlivých orgánov v ústavnej štruktúre.

Aj túto problematiku upravila novelizácia ústavy z roku 1999. Na základe prijatých zmien boli vynechané ustanovenia o povinnosti prezidenta vrátiť na opäťovné prerokovanie zákon v prípade, že ho o to požiada vláda, ako aj samotná právomoc hlavy štátu vrátiť parlamentu v rámci práva veta schválený ústavný zákon. Vrátený zákon prezidentom spolu s jeho pripomienkami môže byť chválený v pôvodnej podobe (bez akceptovania pripomienok prezidenta),

neschválený ako celok alebo schválený v znení pripomienok hlavy štátu.

Inštitút relatívneho práva veta voči zákonom prijatým Národnou radou Slovenskej republiky bol v prvých dvoch funkčných obdobiach oboma prezidentmi pomerne často využívaný. Kým Michal Kováč ho využil v 38 prípadoch (z toho z vlastného rozhodnutia v 25 prípadoch, na požiadanie vlády v 9 prípadoch a v 4 prípadoch z rozhodnutia prezidenta aj vlády), Rudolf Schuster vrátil do parlamentu až 103 zákonov. (Orosz, Šimuničová, 1998)

4. PREJAVY PREZIDENTA A PODÁVANIE SPRÁV O STAVE REPUBLIKY

Prejavy politických predstaviteľov štátov patria k tradičným nástrojom súvisiacim s výkonom ich funkcie. Ich forma môže byť rozdielna – od vystúpenia na najrozličnejších stretnutiach, prostredníctvom listov, článkov v tlačených médiách, v televíznom alebo rozhlasovom vystúpení, po nástupe internetu aj prostredníctvom chatových diskusií. V súčasnosti, keď médiá tak výrazne ovplyvňujú verejnú mienku, aj prejavy hlavy štátu majú svoj špecifický význam a sú pozorne nielen sledované, ale aj analyzované.

Aj v tejto rovine sondovania zohráva dôležitú okolnosť typ formy vlády. V prezidentskom systéme, keď funkcia prezidenta okrem samotnej hlavy štátu v sebe zahŕňa aj šéfa vládneho kabinetu, môže mať prezident dokonca až ústavne zakotvenú povinnosť predstúpiť pred parlament a prednieť správu o stave krajiny. Ústava USA vo svojom článku II. odd. 3 taxatívne vymedzuje, že „prezident podáva vždy po určitom čase Kongresu správy o stave Únie a odporúča mu na zváženie také opatrenia ktoré pokladá za nevyhnutné a užitočné“. V parlamentných formách vlády správa hlavy štátu o politickom vývoji spravidla podlieha ako ostatné akty hlavy štátu kontrasignácii predsedom vlády, a tak vláda preberá za ne aj politickú zodpovednosť. Príkladom môže byť trónna reč panovníka vo Veľkej Británii, ktorá obsahuje politický program pre nasledujúce obdobie. Autorstvo a zodpovednosť za ňu však prináleží premiérovi Vlády Jej Veličenstva. (Tóth, 1998).

Vo vzťahu k právomoci prezidenta predstúpiť pre poslancov zákonodarného zboru a prednieť správu o stave Slovenskej republiky a o závažných politických otázkach nedošlo počas trinásťročnej existencie slovenskej ústavy k žiadnym zmenám. Hoci ústava neurčuje časový interval pre hlavu štátu, kedy má podať správu o stave republiky, prax vykonávaná doterajšími prezidentmi je v intervale raz za rok. V teoretickej rovine by však prezident mohol predkladať správu o stave republiky aj častejšie, respektíve v dlhšom časovom horizonte ako jeden rok. Nejasný vzťah je aj ku formulácii právomoci prezidenta vystúpiť k dôležitým politickým otázkam, uváženie o tom, kedy nastali takéto dôvody, je na samotnej hlate štátu.

Toto oprávnenie mali všetci prezidenti na území Československa, bez ohľadu na momentálne politické a spoločenské usporiadanie. Je typické pre hlavy štátov vo všetkých formách vlády, najmä však v prezidentom, parlamentnom a poloprezidentskom. Na rozdiel od prezidenta Spojených štátov amerických, ktorý správu o stave Únie predkladá ako najvýznamnejší predstaviteľ výkonnej moci, hlava štátu v parlamentnej forme vlády svoju správu o stave krajiny formuluje predovšetkým ako svoj pohľad na stav vecí verejných a zároveň ako priestor na predkladanie svojich vízií.

V praktickej a ústavnej rovine predloženie správy o stave Slovenskej republiky prezidentom neznamená žiadny zásadný predel. Inštitút správ je výsledkom politickej tradície a nemá zásadnejší dosah na politickú scénu. Jednak je to spôsobené tým, že autorita prezidenta nie je na dostatočnej úrovni, samotné správy nemajú väčšiu výpovedaciu úlohu, tāžko ich možno prirovnávať k prejavom napríklad amerických alebo francúzskych prezidentov, ktorí v nich prinášajú zásadné hodnotenie situácie v krajinе, ako aj silnú víziu. Prezident je predovšetkým symbolom krajiny do vnútra i navonok a ako taký nemá dostatočné ústavné a politické možnosti reálne ovplyvniť dianie na politickej scéne.

5. VZŤAH PREZIDENTA V RÁMCI VÝKONNEJ MOCI

Oprávnenie hlavy štátu vymenúvať o dovolávať členov vlády, ako aj predsedu vlády, vyplýva z kreovania parlamentnej formy vlády na Slovensku a z konštrukcií ústavného princípu deľby moci a vzájomných vzťahov medzi najvyššími ústavnými inštitúciami.

Na procese vytvorenia a existencie vládneho kabinetu sa podieľa v prvej fáze prezident vo forme menovania predsedu a následne na základe jeho návrhu aj ostatných členov vlády, na konci tohto procesu je Národná rada Slovenskej republiky, ktorá vyslovuje vláde dôveru na základe vládou predloženého programového vyhlásenia.

Výhradne na rozhodnutí prezidenta je z ústavného hľadiska len vymenúvanie predsedu vlády. Je autonómnosť je z pohľadu ústavy absolútна. Jediným kritériom je, aby ten, koho hlava štátu vymenuje za premiéra splňal kritériá štátneho občianstva Slovenskej republiky a podmienky voliteľnosti do Národnej rady Slovenskej republiky, teda najmä vek 21 rokov. Ad absurdum, predsedom vlády by sa mohol stať prakticky ktokoľvek na Slovensku. Hlavný princíp parlamentnej formy vlády, zvrchovanosť parlamentu nad vládou, však vyžaduje, aby prezident rešpektoval výsledky parlamentných volieb, resp. aktuálny stav rozloženia politických súčin v parlamente, a predsedom vlády menoval osobnosť, ktorá je schopná získať v zákonodarnom podporu pre programové vyhlásenie vlády. Ďalšou zvyklosťou v parlamentnej forme vlády je poveriť zostavením vlády (čo v praxi neznamená ešte vymenovanie za predsedu vlády) predsedu najsilnejšieho parlamentného politického subjektu, v prípade, že by neboli úspešní, tak postupne ďalších v poradí. Treba ale zdôrazniť, že

takýto postup je sice z politologického hľadiska logický, ale hlava štátu ním nie je viazaná. Skôr to môže vysvetlať o stave politickej kultúry v danej krajine.

Vo vzťahu k vymenovaniu ostatných členov vlády už prezident nie je autonómny a musí vyhovieť návrhu predsedu vlády. V tomto bude nastala výrazná zmena oproti pôvodnej verzii ústavy. Podľa nej, aj v zmysle výkladu Ústavy Slovenskej republiky Ústavným súdom Slovenskej republiky, prezident pri vymenúvaní ostatných členov vlády bol viazaný návrhom predsedu vlády. Táto viazanosť ale nebola absolútна, pretože prezident sice nemohol vymenovať člena vlády na základe svojho uváženia a bez návrhu predsedu vlády, ale mohol predloženému návrhu aj nevyhovieť. Takýmto prípadom bolo odmietnutie Michala Kováča vymenovať v novembri 1993 na návrh predsedu vlády Vladimíra Mečiara Ivana Lexu na post ministra privatizácie. Vo svojom odôvodnení uviedol, že nesplňa predpoklady a nemá moju dôveru.“

Obdobne takýto relatívne voľný mandát mal prezident aj v prípade návrhu na odvolanie člena vlády. Povinnosť odvolať člena vlády mu vyplývala z ústavy v prípadoch, že takému členovi vlády vyslovila nedôveru Národná rada Slovenskej republiky, resp. že podal demisiu. Ak však návrh na odvolanie člena vlády podal predseda vlády, v zmysle toho istého výkladu Ústavy Slovenskej republiky Ústavným súdom Slovenskej republiky, bol prezident povinný sa zaoberať podaním premiéra, ale po posúdení okolností prípadu sa mohol rozhodnúť, či takému návrhu vyhovieť a člena vlády odvolá, alebo či návrhu predsedu vlády nevyhovie a člena vlády neodvolá.

Tento mechanizmus nie je typický pre parlamentnú formu vlády, v ktorej má premiér rozhodujúci vplyv na kresťanie svojej vlády (typickým príkladom je Veľká Británia). Prezident týmto spôsobom mohol nepriaznivo vplývať na činnosť vlády a dokonca mohol byť príčinou aj vládnej krízy. Preto oprávnenie hlavy štátu posudzovať návrhy predsedu vlády na menovanie a odvolávanie jednotlivých členov vlády, a možnosť takému návrhu aj nevyhovieť, bola odstranená pri novelizácii Ústavy Slovenskej republiky tým, že slovné spojenie z pôvodného znenia článku ústavy číslo 111 „Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva ďalších členov vlády a poveruje ich riadením ministerstiev.“, bolo zmenené na formuláciu toho istého článku ústavy: „Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenuje a odvolá ďalších členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev.“ (Ústava SR)

V tomto kontexte však predsa len zostala jedna právomoc prezidenta pomerne silná. Ak hlava štátu odvolá člena vlády, až do vymenovania vlády určí ďalšieho člena vlády, ktorý bude dočasne spravovať uvoľnený rezort. V tomto prípade nie je prezident povinný vyhovieť predloženému návrhu premiéra. Hoci ide o pomerne nevýznamnú a časovo ohraničenú záležitosť, môže byť politicky veľmi nepríjemná hlavne predsedovi vlády. Typickým príkladom je situácia z mája 2001, keď vtedajší prezident Rudolf Schuster po dovolaní ministra

vnútra Ladislava Pittnera nevyhovel návrhu predsedu vlády Mikuláša Dzurindu, aby až do vymenovania nového ministra vnútra dočasne poveril riadením tohto ministerstva práve Mikuláša Dzurindu. Na základe svojho rozhodnutia poveril touto funkciou ministra spravodlivosti Jána Čarnogurského.

Nezmenenými ustanoveniami ústavy zostali prípady odvolania vlády v prípade, že nedôveru celej vláde, alebo predsedovi vlády (čo má ten istý následok) vysloví parlament. Toto ustanovenie je typické pre parlamentnú formu vlády a nebolo by ani vhodné ho meniť. Ak teda vláde (alebo jej predsedovi) vysloví zákonodarný zbor nedôveru, prezident je povinný takúto politickú vôle rešpektovať a vládu odvolá. Až do vymenovania novej vlády ju poverí vykonávať svoje právomoci. Ten istý mechanizmus sa dodržiava aj v prípade, že vláda podá po ustanovujúcej schôdze novozvolenej Národnej rady Slovenskej republiky tzv. obligatórnu demisiu.

6. PRÁVOMOCI PRI ZASADNUTIACH VLÁDY

Spoločnou črtou právomoci všetkých prezidentov vo vzťahu k vláde od roku 1920 bolo aj ich oprávnenie zúčastňovať sa na schôdzach vlády a možnosť predsedovať im. V takejto podobe sa toto oprávnenie dostalo aj do Ústavy Slovenskej republiky v roku 1992, čo bolo výsledkom zaradenia prezidenta do spoločnej hlavy s vládou v rámci výkonnej moci. Ak by prezident bol dôsledný a využíval by toto oprávnenie, do značnej miery by mohlo prichádzať ku konfliktným dejom – na čele vlády totiž stojí jej predseda, ktorý v parlamentnej forme vlády riadi a zodpovedá za činnosť vlády, čo je zvýraznené ústavne aj tým, že v prípade, ak je vyslovená nedôvera predsedovi vlády, automaticky to znamená pád celej vlády. Ten istý mechanizmus sa uplatňuje aj v prípade, že predseda vlády podá demisiu.

Na podklade politickej situácie na Slovensku v rokoch 1993 – 1998, ktorá bola v znamení permanentného konfliktu medzi vtedajšími ústrednými predstaviteľmi výkonnej moci – prezidenta Michala Kováča a premiéra Vladimíra Mečiara, by do značnej miery bolo politologicky zaujímavé sledovať využívanie tohto oprávnenia hlavy štátu. Ak by sa prezident zúčastnil rokovania vlády a požiadal o právo predsedovať jej, mohlo by tak navrhovať aj program jej zasadnutí. Keďže však prezident nie je členom vládneho kabinetu, o každom jeho kroku, rovnako ako o návrhoch premiéra, by sa hlasovalo a s najväčšou pravdepodobnosťou by neprišlo k ich schváleniu.

Porušil by sa tým aj ďalší zo základných princípov parlamentnej formy vlády, a to zodpovednosť vlády voči parlamentu, nie voči prezidentovi, ako je tomu napríklad v poloprezidentských systémoch (V. republika vo Francúzsku). Vláda má vládnúť a prezident reprezentovať - aj takto možno charakterizovať parlamentný systém. Preto je z hľadiska politickej kultúry dobré, že ani počas krízy dôvery medzi zložkami výkonnej moci prezident Michal Kováč toto oprávnenie aktívne nevyužíval. Právo zúčastniť sa zasadnutia vlády,

bez toho, aby jej predsedal, využil v rokoch 1993 – 1998 len dvakrát – v roku 1993 po svojom zvolení a v roku 1994 po nástupe vlády Jozefa Moravčíka. V oboch prípadoch išlo o ceremoniálne záležitosti. (Orosz, Šimuničová, 1998). Aj vzhľadom na reálne slovenskej politickej scény, ale aj v snahe dať prezidentské právomoci do súladu s teóriou parlamentnej demokracie, v rámci novelizácie ústavy v roku 1999 bolo odobraté toto oprávnenie hlave štát.

Vo vzťahu ku vláde prezidentovi zostala v zmysle toho istého článku možnosť vyžadovať si od vlády, alebo jej jednotlivých členov informácie, ktoré súvisia s výkonom ich funkcie. Neštandardné už vyššie spomínané vzťahy medzi vládou a prezidentom v období rokov 1993 –1998 sa prejavili aj v nutnosti podať Ústavným súdom Slovenskej republiky výklad tohto oprávnenia. Išlo v ňom o posúdenie otázky ako sa premieta ústavná zásada spolupráce zložiek výkonnej moci (prezident, vláda) do uplatnenia ich právomoci. Z uvedeného výkladu vyplýva (a tento stav platí i v súčasnosti), že hlava štátu má oprávnenie vyžiadať si od vlády a jej jednotlivých členov správy patriace do ich pôsobnosti bez toho, aby bližšie špecifikoval ich účel. Na druhej strane však neexistuje lehota, v rámci ktorej má byť vyžiadana správa doručená. Ústavný súd zdôraznil nutnosť normálne fungujúcich vzťahov medzi ústavnými činiteľmi. Tento výrok tak potvrdil aj tézu A. Kinga, podľa ktorej skúmanie vzájomných vzťahov medzi zložkami moci nemožno obmedziť iba na ich ústavné vymedzenie, ale dôležitú úlohu zohrávajú aj ich konkrétni protagonisti.

Literature:

- Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Bratislava: Heuréka, 2001, 307s. ISBN 80-968567-0-7
- Horváth, P.: Politický systém Slovenskej republiky, Trnava: UCM, 2007, 137 s. ISBN 978-80-89220-84-7.
- Horváth, P., Juhás, P.: Zavádzanie priamej voľby na Slovensku a jeho dôsledky. In: Iuridica, Praha: Karolinum, 2012, 173 s., ISSN 0323-0619
- Chovanec, J.: Ústava Slovenskej republiky – základný zákon štátu. Bratislava: Procom, 2002. ISBN 80-948352-0-6
- Orosz, L., Šimuničová, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Bratislava : VEDA, 1998, 140 s. ISBN 80-224-0546-9
- Tóth, R.: Komparatívna politológia. Banská Bystrica: FPVMV UMB, 1998.
- Ústava Českej republiky
- Ústava Slovenskej republiky

Contact – email
peter.horvath@ucm.sk

VOLBY PREZIDENTOV V ČECHÁCH A NA SLOVENSKU

PAVOL JUHÁS

Fakulta sociálnych vied, UCM v Trnave, Slovensko

Abstract in original language

Cieľom príspevku je skúmať, okolnosti zavedenia priamej voľby v oboch krajinách a ich právnu úpravu v ústave a príslušných zákonoch oboch krajín. Doterajšie slovenské skúsenosti budú konfrontované s očakávaniami zákonodarcu pri zavedení tejto formy voľby v Českej republike.

Key words in original language

prezident, voľby, priama voľba, prezidentské právomoci.

Abstract

The aim of the paper is to examine, the circumstances of setting of direct election in both countries and their legislation in Constitution and applicable laws. The Slovak experience will be confronted with the expectations of legislator in implementation of this form of elections in Czech republic.

Key words

president, elections, direct election, presidential powers.

Volby predstavujú základný predpoklad demokracie. „V modernom schumpeterovskom poňatí už samotný fakt existencie pravidelných a súťaživých volieb rozhoduje o tom, či sa jedná o demokraciu alebo nie“ (Kubát, 2002, s. 268). To však samozrejme ešte nezaručuje existenciu demokracie na danom území. Dôležité je vnímať aj rôzne iné skutočnosti, ktoré sa odohrávajú medzi jednotlivými voľbami, a tiež či sú akceptované ich výsledky. S voľbami sa však stretávame nielen v demokratiách, ale aj v nedemokratických režimoch. „Svedčí to o tom, že voľby sú považované za najdôležitejší prostriedok ako legitimizovať získanie moci“ (Horváth, 2004, s. 1). Aj keď v nedemokratických režimoch samotné voľby nehrajú žiadnu reálnu úlohu, ich vládcovia si nedovolia tento inštitút ignorovať, pretože základný politický a právny kameň každého politického systému stanovia práve voľby, a to bez ohľadu na to, či sú slobodné, čiastočne slobodné, či neslobodné (Kubát, 2002).

Spôsob výberu hláv štátov vo svete

Inštitút hlavy štátu patrí k hlavným charakteristikám jednotlivých foriem vlády. Spôsob ustanovovania hlavy štátu do úradu patrí ku kľúčovým rozdielom medzi týmito formami vlády. „Podľa jednej štúdie cesty k moci v prípade stredovekých panovníkov zahŕňali

voľbu, menovanie panovníka, božskú voľbu, vojenské víťazstvo a rodovú legitimitu. V tradícii liberalnej demokracie je prvá z týchto ciest považovaná za najvhodnejšiu, ale je tolerovaná aj posledná možnosť“ (Coakley, 1998, s. 32). Jan Filip uvádza pre prezidentskú voľbu tri základné spôsoby a ich ďalšie kombinácie. „Obvyklá je v súčasnosti voľba priamo voličmi, jej nepriama forma cestou voliteľov kombinovaná s možnosťou voľby zákonodarným zborom (typickou krajinou je USA), voľba parlamentom, špeciálnym volebným orgánom (Nemecko, Taliansko; technicky to je však len obmena parlamentnej voľby), kombinácia oboch predchádzajúcich spôsobov (v Estónsku najskôr volí prezidenta parlament, ak neuspeje tak je prezident volený Volebným kolégiom¹), alebo aj cestou ďalších kombinácií“ (Filip, 2008, s. 60). Orosz a Šimuničová uvádzajú, že v súčasnosti sú 4 základné formy ustanovenia hlavy štátu, a to:

- hlava štátu (monarcha) nastupuje do funkcie na základe dedičného práva, v ktorej zotríváva doživotne,
- hlava štátu (prezident) je volená na časovo obmedzené funkčné obdobie parlamentom,
- hlava štátu (prezident) je volená na časovo obmedzené funkčné obdobie ústavou stanoveným volebným kolégiom, na ktorom spravidla výrazne participuje (je jeho súčasťou) parlament, resp. jeho dolná snemovňa,
- hlava štátu (prezident) je volená na časovo obmedzené funkčné obdobie priamo občanmi (Orosz, Šimuničová, 1998)

V prípade následníctva je postup pri ustanovovaní do funkcie zaznamenaný v ústave danej krajiny, prípadne v inom zákone. Zvyčajne sa uprednostňuje prvorodenectvo, priama línia potomka, muži pred ženami. „Avšak v mnohých prípadoch môže byť následníctvo kvalifikačnou podmienkou, ktorá je doplnovaná voľbou“ (Coakley, 1998, s. 33). V súčasnosti sa tak volí napríklad malajzijský vládca, ktorý je vyberaný z ľudu na päť rokov dedičnými vládcami z deviatich malajzijských štátov (Coakley, 1998)

Pri voľbe hlavy štátu parlamentom možno tvrdiť, že takýto spôsob je v súlade „s klasickou koncepciou parlamentnej formy vlády“ (Kysela, 2006, s. 15). Aj keď v dnešnej dobe už mnoho krajín, napriek tomu, že ich radíme k tomuto typu vlády zaviedlo priamu voľbu prezidenta občanmi. Politizácia samotnej voľby je spôsobená tým, že parlamentné politické strany sú spravidla jedinými, ktorí môžu navrhovať kandidátov. Tým sa môže vytvoriť aj politická závislosť

¹ Volebné kolégium pre voľbu prezidenta v Estónsku tvoria poslanci parlamentu (Riigikogu) a miestnych samospráv územných samosprávnych jednotiek podľa počtu obyvateľov

hlavy štátu na stranách, ktoré ho navrhli a zvolili do funkcie, napriek tomu, že prezident by mal byť vo svojom úrade nadstranícky.

Typom nepriamej voľby je ustanovovanie hlavy štátu prostredníctvom špeciálneho volebného kolégia zostaveného špeciálne pre prezidentskú voľbu. V Európe sa takýto orgán vytvára v Nemecku, či Taliansku. V prípade Nemecka je pre voľbu vytvárané Spolkové zhromaždenie, v ktorom sa ku všetkým členom Spolkového snemu pridáva rovnaký počet delegátov volených snemami všetkých spolkových krajín. V Taliansku je prezident volený parlamentom na spoločnej schôdzi všetkých jeho členov. K nim sa pre prezidentskú voľbu pripájajú traja delegáti za každú oblasť, ktorí sú volení oblastnou radou.² Účelom tohto typu voľby prezidenta je zvýšiť jeho legitimitu oproti voľbe samotným parlamentom. Týmto spôsobom voľby tiež môžu svoje záujmy prezentovať zástupcovia členských štátov federácie. „V neposlednom rade takáto kreácia prezidenta zvýrazňuje jeho nezávislé postavenie od parlamentu a sprostredkovane tiež od vlády“ (Orosz, Šimuničová, 1998, s. 29). Ústavná zodpovednosť prezidenta vzídeného z voľby špeciálnym kolégiom je v zásade zhodná s prezidentom voleným parlamentom. Prezident nemá teda vo svojej funkcií politickú zodpovednosť za svoje akty a stíhaný môže byť jedine v prípade vlastizrady (Orosz, Šimuničová, 1998).

Priama voľba prezidenta občanmi je typickým spôsobom ustanovovania hlavy štátu pre prezidentské a poloprezidentské systémy.³ Avšak čoraz viac tento spôsob do svojich ústav zabudovávajú aj parlamentné republiky so snahou o zvýšenie legitimity, ktorú nepochybne priamo volený prezident má. Priama voľba je tak „po prijatí ústav tzv. postkomunistických štátov začiatkom 90-tych rokov na európskom kontinente najrozšírenejšou formou ustanovovania hlavy štátu“ (Orosz, Šimuničová, 1998, s. 31). V Európe sa s ústavným zakotvením priamej voľby hlavy štátu prvýkrát stretávame po 1. svetovej vojne v roku 1919 vo weimarskom Nemecku. „Občania Weimarskej republiky si však prvého prezidenta zvolili až o šest rokov neskôr“ (Lebeda, 2008, s. 30), pretože prvy prezident Friedrich Ebert bol zvolený ešte nepriamo Národným zhromaždením pol roka pred schválením ústavy. Počas úradovania priamo voleného prezidenta Hindenburga kombinácia jeho silných právomocí a priamej voľby viedla až k pádu systému. Aj preto Nemecko po vojne prešlo späť k nepriamej voľbe a minimalizácii prezidentských právomocí. „Nemecko sa tak stalo jednou z mála krajín, ktoré prešli od priamej voľby k nepriamej, a zrejme jedinou, kde má táto zmena tak dlhé trvanie“ (Lebeda, 1998, s. 30). Avšak náznaky priamej voľby môžeme badať už počas II. francúzskej

² Jediného delegáta má údolie Aosty.

³ Ale aj v týchto režimoch bola dlho bežnou nepriama voľba. Priama voľba sa stala pre prezidentské režimy bežnou až v 20. storočí. (Bližšie Lebeda,, 2008).

republiky. „Hlavu štátu mali voliť priamym spôsobom všetci Francúzi a Alžírčania mužského pohlavia na základe absolútnej väčšiny hlasov“ (Lebeda, 2008, s. 29). Ak by takáto väčšina nebola dosiahnutá, prezidenta by vyberalo Národné zhromaždenie z piatich najúspešnejších kandidátov. Avšak prvé takéto voľby vyhral Louis Napoléon Bonaparte so ziskom 74,1% hlasov, a keďže neskôr vyhlásil II. cisárstvo, tak priama voľba sa vo Francúzsku opäťovne zaviedla až v roku 1962 (Lebeda, 2008).

Silný prezident by mal byť volený priamo, aby mal k výkonu svojej funkcie adekvátny zdroj legitimity. To však platí najmä pre prezidentské a poloprezidentské systémy. V parlamentných systémoch, kde prezident plní väčšinou najmä reprezentatívne a integračné funkcie, si jeho postavenie nevyžaduje zdroj legitimity od občanov. Je potrebné tiež poznamenať, že „nie všetci priamo volení prezidenti majú moc a nie všetci mocní prezidenti sú volení priamo“ (Coakley, 1998, s. 35). Ak však už má hlava štátu legitimitu od občanov, nie je to na škodu, pretože takto zvolený prezident „má všetky predpoklady pre samostatný a nadstranícky výkon funkcie arbitra v ústavnom systéme“ (Orosz, Šimuničová, 1998, s. 33). Výhodou môže byť aj zvoliteľnosť prezidenta, keďže priamo volený prezident je zväčša zvolený najneskôr v druhom kole volieb, zatiaľ čo pri voľbe parlamentom, alebo na to určeným volebným kolégiom sa voľba aj viackrát opakuje. K úspešnému vykonávaniu funkcie prezidenta je pritom jeden z predpokladov aj hladký priebeh volieb (Orosz, Šimuničová, 1998).

V súčasnosti je pomer krajín s priamou a nepriamou voľbou výrazne v prospech priamej voľby. Z Analýzy volebných pravidiel prezidentských volieb v 142 krajinách sveta od Tomáša Lebedu vyplýva, že v 103 krajinách, čo je 72, 5 % je prezident volený priamo. Z nich je až 40 na africkom kontinente. To znamená, že v Afrike takmer 90 % (88, 9 %) krajín volí svojho prezidenta priamo. „Výrazná dominancia priamych prezidentských volieb nad nepriamymi je sčasti daná faktom, že viac než polovicu skúmaných krajín nie je možné považovať za slobodné“ (Lebeda, 2008, s. 32). Práve medzi nimi dominuje priama voľba.

Tabuľka 1: Prehľad počtu krajín s republikánskym zriadením podľa spôsobu voľby prezidenta

| kontinent | Afrika | | spôsob volieb | | celkom |
|-----------|--------|-------|---------------|----------|--------|
| | | | priamy | nepriamy | |
| počet | | počet | 40 | 5 | 45 |
| | | % | 88,9 | 11,1 | 100,0 |

| | | | | | | |
|-----------------|-----------------|-------|------|------|-------|--|
| | Južná Amerika | počet | 10 | 2 | 12 | |
| | | % | 83,3 | 16,7 | 100,0 | |
| Severná Amerika | Severná Amerika | počet | 10 | 3 | 13 | |
| | | % | 76,9 | 23,1 | 100,0 | |
| | Európa | počet | 21 | 12 | 33 | |
| | | % | 63,0 | 37,0 | 100,0 | |
| | Ázia | počet | 20 | 12 | 32 | |
| | | % | 62,5 | 37,5 | 100,0 | |
| | Oceánia | počet | 2 | 5 | 7 | |
| | | % | 28,6 | 71,4 | 100,0 | |
| všetky krajiny | | počet | 103 | 39 | 142 | |
| | | % | 72,5 | 27,5 | 100,0 | |

Zdroj: Lebeda, T.: Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí, s. 34.

Zavádzanie priamej voľby hlavy štátu v Českej a Slovenskej republike

Doteraz najvýznamnejšou ústavnou zmenou v politickom systéme Českej republiky v tomto volebnom období je bezpochyby zavedenie inštitútu priamej voľby prezidenta občanmi. Vzhľadom na to, že česká politická scéna sa priamo odvoláva na tradície prvej republiky, aj voľba prezidenta v podmienkach dvojkomorového parlamentu sa dlho zdala byť neprekonateľnou konštantou. Od roku 1918 až do roku 2008 si vždy české politické elity dokázali zvolať svoju hlavu štátu. Napriek tomu, že spôsob nebol vždy úplne bezproblémový, výsledkom bola nakoniec väčšinová dohoda. Nedošlo tak k situácii ako na Slovensku po ukončení mandátu prvého prezidenta Michala Kováča, keď úrad hlavy štátu bol viac ako rok neobsadený. Pre pochopenie zmyslu zmeny ústavy je potrebné sledovať niektoré nie okrajové názory na túto problematiku za ostatných 10 rokov v spätnom pohľade. To, že sa nakoniec pristúpilo v českom zákonodarnom zbere na zmenu voľby hlavy štátu, nepredpokladali mnohé významné osobnosti z radov politológov, ústavných právnikov, či politických elít. Príkladom môže byť názor Jana Filipa, ktorý tvrdil, že „s ohľadom na ústavné tradície, kompetencie prezidenta a jeho úlohu v ústavnom systéme, nie je v súčasnosti zavedenie priamej voľby nutné“ (Filip, 2008, s. 61). Na Slovensku mediálne známy český politológ Jiří Pehe dokonca tvrdil, že „od roku 2004, kedy sa Česká republika stala členom Európskej únie je funkcia prezidenta mierne nadbytočná“ (Pehe, 2008). Podľa

neho sa skôr malo začať uvažovať o zjednodušení voľby prezidenta parlamentom a o obmedzení jeho ústavných právomocí v prospech vlády a premiéra. Dôvodom malo byť, že vtedajší stav robil z ústavného pohľadu viac problémov ako úžitku, najmä čo sa týkalo zahraničnej politiky a širokých prezidentských právomocí (Pehe, 2008). Najčastejšími argumentmi výhod nového spôsobu voľby prezidenta boli uvádzané:

- väčšia legitimita a silnejší mandát,
- prezident ako predstaviteľ väčšiny občanov,
- na rozdiel od parlamentnej voľby v priamej voľbe má šancu sa presadiť len silná a charizmatická osobnosť,
- zníženie prejavov partokratizmu,
- posilnenie prvkov priamej demokracie,
- odstránenie možného rizika nezvolenia hlavy štátu v parlamonte (Šimíček, 2001).

Zavedenie priamej voľby prezidenta na Slovensku súviselo s reálnou neschopnosťou zvolenia prezidenta v Národnej rade Slovenskej republiky. Vtedajšia ústavná úprava voľby prezidenta totiž nepoznala znižovanie kvóra potrebného pre zvolenie kandidáta do úradu. Úspešná voľba si totiž v slovenských podmienkach vyžadovala získanie ústavnej väčšiny, teda 90 zo 150 poslancov. Táto väčšina však bola potrebná nielen v prvom kole, ale aj pre ďalšie kolo. Politická situácia v období blížiaceho sa konca funkčného obdobia prezidenta Michala Kováča, kedy nebolo možné nájsť vhodného kandidáta viedla opozícii k snahy presadiť priamu voľbu prezidenta. To sa už novej koalícii po parlamentných voľbách v roku 1998, v ktorých to bola hlavná agenda týchto politických strán, podarilo a nového prezidenta Rudolfa Schustera si už zvolili priamo občania.

V prípade Českej republiky bola voľba Parlamentom ustanovená voľnejšie. Kvórum potrebné na zvolenie kandidáta za prezidenta sa postupne znižovalo a umožňovalo zvolenie prezidenta v neskorších kolách, aj keď to nebolo vždy jednoduché a jednoznačné. V prvom kole potreboval navrhnutý kandidát na zvolenie za prezidenta získať nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov aj nadpolovičnú väčšinu všetkých senátorov. Pokial' sa tak nestalo, tak do 14 dní sa muselo konáť druhé kolo voľby. V ňom sa stretli tí dvaja kandidáti, ktorí získali v prvom kole voľby najviac hlasov v poslaneckej snemovni a v senáte. Ak sa stalo, že viacero kandidátov v jednej z komôr získalo rovnaký počet hlasov, tak do druhého kola postúpil ten kandidát, ktorý získal najviac hlasov sčítaných z oboch komôr. Aj v druhom kole potreboval kandidát na víťazstvo väčšinu hlasov v poslaneckej snemovni a väčšinu hlasov aj v senáte. Avšak už postačovala väčšina relatívna. Teda počítali sa len prítomní poslanci, alebo senátori. Rozdiel medzi prvým a druhým kolom však býval vo výsledkoch minimálny, nakoľko prezidentskej voľby sa zúčastňovali takmer

všetci poslanci aj senátori. Pokiaľ ani po druhom kole vol'by neboli známy nový prezident, do 14 dní sa muselo uskutočniť kolo tretie. V ňom sa už výsledky počítali ako keby poslanecká snemovňa aj senát tvorili jeden volebný zbor, zatiaľ čo v prvých dvoch kolách hlasovali senátori aj poslanci oddelene. V treťom kole víťazil ten kandidát, ktorý získal nadpolovičnú väčšinu hlasov prítomných poslancov a senátorov. Ak však neboli víťazi vol'by známy ani po treťom kole, konala sa úplne nová vol'ba s novými, alebo aj identickými kandidátmi na prezidenta.

Zmena ústavnej úpravy vol'by hlavy štátu v Slovenskej republike upravila aj podmienky pre kandidátov na funkciu. Nezmenenou ostala podmienka štátneho občianstva a nemožnosť obsadiť funkciu prezidenta viac ako vo dvoch funkčných obdobiach po sebe a nutná je zvoliteľnosť za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky. Zmenou prešla veková podmienka, ktorá bola zvýšená z pôvodných 35 na 40 rokov. Čo sa týka samotného podávania návrhov na kadenciátov, tak návrh môže podať minimálne 15 poslancov. Prezidentského kandidáta môžu navrhnuť aj oprávnení voliči, a to priložením petície s minimálne 15 000 podpismi. "Práve táto ústavná úprava mala za následok pomerne vysoký počet podaných kandidátov v rokoch 1999 a 2004. V týchto rokoch sa o funkciu uchádzalo 10, respektívne 12 kandidátov. Pri ostatných vol'bách v roku 2009 počet klesol na 7." (Horváth, Juhás, 2012, s. 117) V slovenských reáliach si aj silní stranícki kandidáti snažia zabezpečiť potrebný počet podipsov a v kampani následne vystupovať ako občianski kandidáti. "Toto môže viest' až k podobne absurdnej situácii ako pri vol'bách v roku 2009, keď podpredsedníčka vtedy najsilnejšej pravicovej politickej strany SDKÚ-DS Iveta Radičová prezentovala svoju kandidatúru i samotnú kampaň ako občiansku." (Horváth, Juhás, 2012, s. 118) Návrh na kandidáta na funkciu hlavy štátu musí obsahovať:

- a) meno, priezvisko a akademický titul kandidáta,
- b) vek a rodné číslo kandidáta,
- c) povolanie kandidáta,
- d) adresu trvalého pobytu kandidáta,
- e) vyhlásenie kandidáta o tom, že súhlasí so svojou kandidatúrou a že spĺňa podmienky na zvolenie za prezidenta. (Zákon o spôsobe vol'by prezidenta č. 46/1999 Z.z.)

Úpravy ohľadom kandidatúry a navrhovania kandidátov nastali aj v podmienkach Českej republiky. Ako jedna z podmienok naďalej ostáva voliteľnosť kandidáta do Senátu ČR, tým pádom veková hranica na úrovni 40 rokov. Zmenou neprešiel ani maximálny počet povolených funkčných období v rade za sebou, ktorý ostal na počte dvoch období. V predchádzajúcej úprave nemohli pri nepriamej vol'be prezidenta navrhovať kandidáta občania. Návrh kandidáta bol plne v kompetencii zboru voliteľov, a to v počte 10 senátorov, prípadne 10 poslancov. To však do značnej miery obmedzovalo Senát, v ktorom sa

musel nájsť rovnaký počet senátorov ako v prípade poslancov v Poslaneckej snemovni, napriek tomu, že ich počet je o viac než polovicu menší (stačilo im 5% členov oproti 12% členov v prípade Senátu ČR). Nová úprava zohľadnila aj tento fakt a kandidáta na prezidenta môže navrhnuť bud' 20 poslancov, prípadne 10 senátorov. Opäť istú netradičnosť možno konštatovať pre možnosť podpisania viacerých kandidátnych návrhov. Táto možnosť bola v novom vykonávacom zákone o voľbe prezidenta upravená a "navrhujúci poslanci, navrhujúci senátori alebo navrhujúci občan môžu podať len jednu kandidátnu listinu." (Zákon o volbě prezidenta republiky č. 275/2012 Sb.) Podľa novej úpravy môže kandidáta navrhnuť aj 50 000 občanov. Takto nastavenú hranicu podpisov občanov však považujem za príliš vysokú, nielen v porovnaní so Slovenskom, ale aj v porovnaní napr. s Poľskom, kde môže kandidáta navrhnuť 100 000 občanov, ale musí byť takto podporený každý kandidát. V pomere k oprávneným voličom, by aj v ČR určite stačil nižší počet podpisov občanov. Kandidátna listina rovnako ako v slovenskom prípade musí obsahovať: meno, priezvisko, vek, akademický titul, povolanie a trvalý pobyt kandidáta, rovnako tak aj jeho podpísaný súhlas s kandidatúrou. Okrem toho však kandidátna listina musí obsahovať aj "príslušnosť" kandidáta k politickej strane alebo politickému hnutiu, alebo údaj, že kandidát nie je členom žiadnej politickej strany alebo politického hnutia," (Zákon o volbě prezidenta republiky č. 275/2012 Sb.) ale taktiež potvrdenie o zriadení volebného účtu. (Bližšie § 24 Zákona o volbě prezidenta republiky č. 275/2012 Sb.)

Zavádzanie priamej voľby hlavy štátu občanmi automaticky znamená aj iný prístup k samotnej volebnej kampani. Už sa nejedná len o presvedčenie časti zboru, ktorý sa na voľbe zúčastňuje, čo sa môže odhorávať aj prostredníctvom rôznych straničkých dohôd. Pri priamej voľbe dostáva šancu presadiť samotný kandidát pred všetkými oprávnenými voličmi. To dáva šancu na presadenie sa nezávislým kandidátom, ktorí sú silnými osobnosťami a dokážu sa presadiť v tvrdom predvolebnom boji. Do popredia sa tak dostáva samotná osobnosť kandidáta, jeho program a zámery pri výkone postu hlavy štátu. Na druhej strane reálne právomoci prezidenta mu neumožňujú v plnej miere presadiť jeho deklarované záväzky. Dokonca v prípade Slovenska prišlo k zásadnému obmedzeniu jeho reálnych rozhodovacích právomocí, najmä vo vzťahu k vláde, hoci legitimita jeho mandátu sa zavedením priamej voľby občanmi podstatne zvýšila. (Horváth, 2007, s. 71-75) Reálna skúsenosť však vráví o tom, že o úspechu, či neúspechu jednotlivých kandidátov do veľkej miery rozhoduje podpora významných politických strán, ktoré stoja za jednotlivými (aj občianskymi) kandidátmi. Oficiálna časť prezidentskej volebnej kampane začína 15 dní pred začiatkom volieb. V prípade prezidentských volieb slovenská úprava pozná inštitút volebného moratória, a to 48 hodín pred začatím volieb. " Počas kampane má každý kandidát zabezpečený rovnaký prístup k hromadným informačným prostriedkom. Verejnoprávne médium je povinné vyčleniť po jednej hodine vysielačieho času pre kandidáta, maximálne však 10 hodín vysielačieho času pre celú kampaň. V prípade verejnoprávnych médií i súkromných vysielačov platí povinnosť zabezpečiť pre všetkých kandidátov rovnaké podmienky nákupu

vysielacieho času a rovnaké cenové a platové podmienky." (Horváth, Juhás, 2012, s. 118)

Volebná kampaň v ČR začína 16 dní pred voľbou a končí rovnako ako na Slovensku 48 hodín pred zahájením voľby. Rozdielom oproti zákonnej úprave na Slovensku je čas poskytnutý kandidátom, keď v ČR je to 5 hodín v rozhlase a 5 v televízii rozdelených medzi kandidátov, zatiaľ čo na Slovensku je to maximálne hodina pre každého kandidáta, avšak spoločne pre kandidátov maximálne 10 hodín. Zhodný čas pre kandidátov je prisúdený pri úprave druhého kola voľby, rozdielna je však dĺžka volebnej kampane v takomto prípade. Na Slovensku sa kampaň začína vyhlásením výsledkov prvého kola voľby, v ČR sú to 4 dni pred jeho zahájením. V oboch prípadoch sa kampaň v druhom kole končí 48 hodín pred začatím voľby. Pre oba štáty platí podobná úprava týkajúca sa volebných prieskumov a agitácie v budovách volebných miestností a mimo času určeného na kampaň.

Obrovským rozdielom však ostáva suma, ktorú kandidáti môžu vynaložiť na kampaň. Zatiaľ čo v ČR je táto suma stanovená na úrovni 40, resp. 50 miliónov (v prípade účasti na druhom kole), na Slovensku je suma povolená na hranici 132 775 eur, teda 4 milóny slovenských korún a jej porušenie je priamo ustanovené v zákone o voľbe prezidenta republiky sankciou vo výške desaťnásobku sumy, o ktorú bola prekročená najvyššia prípustná suma.

Voľba prezidenta prebieha v prípade Slovenskej republiky v priamych voľbách, tajným hlasovaním. Oprávneným voličom je každý občan, ktorý je oprávnený voliť do Národnej rady Slovenskej republiky a nachádza sa v deň volieb na území SR. Voľby vyhlasuje predseda parlamentu tak, aby sa prvé kolo volieb uskutočnilo najneskôr 60 dní pred uplynutím funkčného obdobia úradujúceho prezidenta. Voľba sa koná v určený deň od 7:00 do 22:00. Zákonná úprava pozná možnosť rozdelenia voľby do dvoch dní, táto zákonná úprava sa však v podmienkach Slovenskej republiky nevyužíva. V Českej republike je voľba upravená do dvoch dní, voliť sa dá aj zo zahraničia. Úprava termínu konania volieb je v ČR stanovená na konanie druhého kola minimálne 30 dní pred uplynutím funkčného obdobia prezidenta.

Prezidentom sa stáva ten kandidát, ktorý získa v prvom kole nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov. Pokiaľ, ani jeden z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu, do 14 dní sa koná druhé kolo volieb. Do druhého kola postupujú dvaja kandidáti s najväčším počtom platných hlasov. Celkovým víťazom volieb sa stáva ten z nich, ktorý získa najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov. "Zaujímavosťou slovenskej prezidentskej voľby je poistka proti zvoleniu radikálneho kandidáta v prvom kole. Všeobecne vo svete ňou je samotné druhé kolo v prípade nedosiahnutia absolútnej väčšiny v prvom kole. V slovenskom prípade je posilnená a zaviedla ju vtedajšia vládna koalícia, aby zabránila prípadnému Mečiarovmu víťazstvu v prvom kole, nakoľko mal medzi voličmi veľkú podporu a disciplinovaný elektorát." (Horváth, Juhás, 2012, s. 119) Kandidát na prezidenta tak v prvom kole potrebuje

získat' nadpolovičnú väčšinu všetkých oprávnených voličov, nielen zúčastnených. Tento výklad však aj medzi slovenskými ústavnými právnikmi vyvoláva viaceré pochybnosti o tom, koľko hlasov by stačilo kandidátovi v prvom kole volieb, kedy niektorí argumentujú postačujúcim ziskom nadpolovičnej väčšiny zúčastnených voličov. Rovnaký problém môže nastať v prípade českej priamej voľby, kedy ústava udáva zisk nadpolovičnej väčšiny platných hlasov oprávnených voličov. Avšak vykonávací zákon o voľbe prezidenta dopĺňa túto vetu o informáciu za čiarkou, teda voličov, ktorí sa zúčastnili volieb. Táto určitá nejednoznačnosť môže viest' k problémom, pri hraničných situáciách ziskov hlasov při priamej voľbe prezidenta.

Zavedenie priamej voľby hlavy štátu upravilo aj pravidlá pri náštupe úspešného kandidáta do funkcie. Úspešný kandidát podľa predchádzajúcej úpravy skladal sľub do rúk predsedu Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa novej úpravy "je to do rúk predsedu Ústavného súdu SR na poludnie v deň končiaceho sa mandátu predchádzajúceho prezidenta." (Horváth, Juhás, 2012, s. 119) Podobná úprava nastala aj v Českej republike, kedy prezident bude skladáť sľub na spoločnej schôdzi oboch komôr do rúk predsedu Senátu, na rozdiel od predchádzajúcej úpravy, podľa ktorej skladal tento sľub rovnako na spoločnej schôdzi oboch komôr do rúk predsedu Poslaneckej snemovne. Novelizáciami ústavy sa v podmienkach Slovenskej republiky upravila aj nejednoznačnosť výkladu týkajúca sa zvolenia a nástupu do funkcie. Aj na základe nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky môžeme tvrdiť je rozhodujúci dátum zloženia sľubu, nie deň zvolenia do funkcie. Rovnaká právna úprava platila aj v Českej republike a nadálej ostáva v platnosti podľa článku 55 Ústavy, ktorý jasne deklaruje začiatok funkčného obdobia dňom zloženia sľubu.

Zavádzanie priamej voľby v oboch krajinách bolo skôr otázkou zamedzenia možnosti nezvolenia prezidenta v parlamentoch a otázkou politického kapítalu, než snahy o zavedenie silnejšieho postu hlavy štátu. Rovnako ako na Slovensku, kde boli prezidentské právomoci po zavedení priamej voľby oslabené, dovolím si tvrdiť, že podobná situácia nastala aj v Českej republike, kde sa so zavádzaním priamej voľby neuvažovalo o zavedení silnejšieho postavenia prezidenta v politickom systéme, skôr sa v odborných debatách uvažovalo o zoštíhlení prezidentských právomocí. V príspevku som sa nechcel venovať právomociam priamo zvolených prezidentov v oboch krajinách. Na toto hodnotenie bude určite dostať času neskôr, keď už aj v Českej republike bude fungovať takto zvolený prezident, keďže výkon samotných prezidentských právomocí sa vždy do značnej miery odvádzá aj od osoby, ktorá stojí v čele štátu a nesúvisí tak vždy len s ich explicitným vymedzením v ústave jednotlivých štátov. Skôr sa jednalo o priblíženie úpravy priamej voľby prezidenta v oboch krajinách, ktoré majú mnoho spoločných znakov, ale našli sme aj množstvo rozdielov, ktoré určite stoja za ďalšie preskúmanie. Jednou z nich je nezodpovednosť z výkonu funkcie prezidenta. Na rozdiel od slovenskej úpravy, kde prezident môže byť odvolaný z funkcie na základe ľudového hlasovania, česká právna úprava so zavedením priamej voľby prezidenta s takouto možnosťou

predčasného odvolania hlavy štátu z funkcie nepočíta. Otázka, ktorá sa však v Českej republike vynára ešte pred samotnou prvou priamou voľbou je, či skutočne zavedenie takto volenej hlavy štátu bolo správnym krokom. Prieskumy verejnej mienky ukazujú, že občania chcú priamu voľbu a účasť na nej bude ďaleko prevyšovať účasť na ostatných voľbách v podmienkach Českej republiky. Pochybne hlasy sa ozývajú z radov odbornej verejnosti, ktorej časť už dávno upozorňovala na zbytočnosť priamo voleného prezidenta, ale taktiež z radov samotných zákonodarcov. Momentálne môžeme len dúfať, že prenesením kompetencie zvoliť hlavu štátu z poslancov a senátorov na všetkých oprávnených voličov sa zo samotnej voľby stane namiesto súboja najslnejších politických strán, súboj silných kandidátov, ktorí sa v úrade pokúsia presadíť svoje vízie a myšlienky v podmienkach oboch krajín.

Literature:

- Coakley, J.: Úloha hlavy štátu v současné politice. In: Politologická revue, 1998, 5. roč., č. 1. ISSN 1211-0353.
- Filip, J.: K niektorým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky. In Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno : Masarykova univerzita, 2008, 236 s. ISBN 978-80-210-4520-0. s. 60-79.
- Horváth, P.: Politický systém Slovenskej republiky, Trnava: UCM, 2007, 137 s. ISBN 978-80-89220-84-7.
- Horváth, P.: Voľby a volebné systémy. In Slovenská politologická revue. 2004, 4. roč., č. 4, [online] [cit. 2012-3-10]. Dostupné na internete < www.revue.kpol.ff.ucm.sk/archiv/2004/4/horvath.pdf >. ISSN 1335-9096.
- Horváth, P., Juhás, P.: Zavádzanie priamej voľby na Slovensku a jeho dôsledky. In: Iuridica, Praha: Karolinum, 2012, 173 s., ISSN 0323-0619.
- Kubát, M.: Volby a volební systémy. In: Úvod do studia politické vědy, Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 445 s. ISBN 80-86432-41-6
- Kysela, J.: Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentným režimem? In Politologická revue, 2006, 13. roč., č. 1. ISSN 1211-0353.
- Lebeda, T.: Volební pravidla pro prezidentské volby. In Postavení hlavy štátu v parlamentných a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Praha : Dokořán, 2008, s. 27-61, ISBN 978-80-7363-179-6.
- Orosz, L., Šimuničová, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Bratislava : VEDA, 1998, 140 s. ISBN 80-224-0546-9
- Pehe, J.: Jaká prezidentská reforma. 2008, [online] [cit. 2012-3-10] Dostupné na internete <<http://www.pehe.cz/Members/redaktor/jaka-prezidentska-reforma>>

- Šimíček, V.: Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta republiky. Politologický časopis, 2001, roč. 8, č. 4, s. 388-392. ISSN 1211-3247.
- Ústava České republiky
- Ústava Slovenskej republiky
- Zákon o spôsobe voľby prezidenta č. 46/1999 Z.z.
- Zákon o volbě prezidenta republiky č. 275/2012 Sb.

Contact – email

pavol.juhas@ucm.sk

ROZPAD FEDERACE JAKO SPECIFICKÝ PRVEK PŘI APLIKACI PRÁVA EU (SLOVENSKÉ DŮCHODY V JUDIKATUŘE US)

MIROSLAV KNOB

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek popisuje používání prvku federace v argumentaci Ústavního soudu ve věcech tzv. slovenských důchodů. Příspěvek především rozebírá argumentaci US v nálezu PL. ÚS. 5/12, ve kterém Ústavní soud použil argument, podle kterého nemůže právo EU na vztahy vzniklé před rozpadem federace pohlížet jako na vztahy dvou různých států. Cílem příspěvku je snaha zhodnotit tuto argumentaci ve světle judikatury SDEU a zasadit tuto argumentaci do kontextu celkového vývoje kauzy „slovenských důchodů“.

Abstract

The paper describes the use of an element of Federation in CCC arguments, concerning so-called "Slovak pensions" case law. Paper mainly discusses the CCC argumentation in case PL. ÚS. 5/12, in which the Constitutional Court used the argument, that the legal relationships before the dissolution of federation are, from the EU law scope of view, not the interstates legal relationships. Objective of this paper is to evaluate this argument in light of the CJEU case law and to put this argument in the context of the overall development in the CCC "Slovak pensions" case law.

V roce 2012 uplynulo 20 let od rozpadu Československé federativní republiky. Po tak dlouhé době by se mohlo zdát, že veškeré právní vztahy dvou dříve federativních republik jsou již uspořádány. Opak je však pravdou. Jeden z nejvypjatějších soudních sporů v České republice, kauza slovenských důchodů, je přímým potomkem „sametového rozvodu“ se Slovenskou republikou. Tato „justiční sága“ se stala jedním z nejpalčivějších sporů, které se v České republice od jejího vzniku táhnou. Podstatou problematiky slovenských důchodů je vyrovnávací příspěvek pro odstranění rozdílů mezi důchody vyplácenými Českou republikou a Slovenskou republikou, který je na základě konstantní judikatury českého Ústavního soudu vyplácen občanům České republiky, kteří mají část (popřípadě celou) dobu zaměstnání odpracovanou u slovenského zaměstnavatele¹.

¹ Předpokládáme, že čtenář je s touto notoricky známou kauzou obeznámen, ostatně podrobně ji vysvětluje jak další text, tak je možné odkázat na přehlednou rekapitulaci, kterou činí Filip Křepelka, *Křepelka, F.:*

Cílem příspěvku je přinést rekapitulaci pouze jedné části celé problematiky slovenských důchodů. Konkrétně bude příspěvek sledovat vývoj judikatury Ústavního soudu, respektive prvku rozpadu federace v této judikatuře. Následně se pak dostaneme k nedávné judikatuře Soudního dvora Evropské unie, k rozsudku *Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení*², tedy k jeho reflexi v judikatuře Ústavního soudu. Zde bude sledován prvek rozpadu federace jako specifického faktu aplikace práva Evropské unie.

Pro lepší přehlednost je ještě třeba uvést, že jednotlivé judikáty Ústavního soudu, tak jak se v textu objevují, budou vždy nejprve podrobně citovány spisovou značkou (a pokud byly uveřejněny ve Sbírce zákonů, či ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu také odkazem na tyto sbírky) a následně pak jejich pořadovým číslem, které v kauze slovenských důchodů mají. Pořadové číslo vychází z populárního názvu judikátu³ tak, jak je uveden v internetové databázi rozhodnutí Ústavního soudu Nalus⁴. V dalším textu se bude judikát pro větší přehlednost citovat vždy jako „judikát a pořadové číslo“.

Celou problematiku slovenských důchodů, jak se vyvíjela v čase, lze rozdělit do čtyř částí, přičemž v každé z těchto částí hraje prvek rozpadu federace rozdílnou úlohu. První fáze je fáze rozpadu federace a vytvoření samotného právního základu úpravy výplaty sociálních dávek jednotlivými nástupnickými státy, tedy fáze od 31. 12. 1992 až do 3. 6. 2003, kdy byl vydán první nález Ústavního soudu ve věci slovenských důchodů, nález sp. Zn. II. ÚS. 405/02 (N 80/30 SbNU 245). Tímto nálezem začíná druhá fáze, ve které již přichází na scénu argumentace Ústavního soudu. Tato fáze, kdy spor o slovenské důchody měl pouze vnitrostátní charakter, končí 1. 5. 2004, kdy se Česká republika stala členským státem Evropské unie. V této třetí fázi, která je nejbohatší na judikaturu Ústavního soudu je oproti ostatním fázím částečně potlačen význam prvku rozpadu federace. Konec třetí fáze a začátek fáze čtvrté pak přináší nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 5/12 ze dne 31. 1. 2012 (judikát XVII.), který vyvolal nejen bouřlivé reakce na akademické scéně, ale představuje i jakési

² „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie, Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, Masarykova univerzita. Právnická fakulta. roč. 2011, č. 2.

³ Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-399/09 ze dne 22. 6. 2011 ve věci *Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení*, dosud nezveřejněn ve Sbírce rozhodnutí.

⁴ Populární název judikátů ve věci slovenských důchodů se vždy skládá z názvu „Slovenské důchody“ a čísla, podle toho o kolikátý nález v této věci se jedná (následuje pomlčka a krátká specifikace). Zatím poslední nález má číslo 18.

⁴ www.nalus.usoud.cz

„oživení“ argumentace rozpadem federace⁵ a jeho povýšení na prvek aplikace práva EU.

1. PRVNÍ ČÁST – ROZPAD FEDERACE

První fázi můžeme říkat na ústavní úrovni prejudicionální, jelikož je pouze jakýmsi úvodem k následnému soudnímu řešení věci. Klíčovým prvkem je zde dvoustranná smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou uzavřená dne 29. 10. 1992, publikovaná pod č. 228/1993 Sb. (dále jen „smlouva“). Ta měla za cíl vyřešit problematiku výplaty důchodových dávek, která byla za dob existence Československé federace ve federální působnosti. Jako kriterium bylo v čl. 20 smlouvy zvoleno kriterion sídla zaměstnavatele. Důchod tedy zaměstnanci vyplácel ten nástupnický stát, ve kterém měl sídlo zaměstnavatel, u kterého byl oprávněný zaměstnán (pochopitelně mohlo dojít i k situacím, kdy část odpracované doby byla započtena podle tohoto principu na Slovensku a vyplácela ji tedy Slovenská republika a část v Čechách a vyplácela ji tedy Česká republika). Zvolený postup měl jasně a přiměřeně rozdělit tuto federální agendu mezi nástupnické státy⁶. Za datum rozhodné pro určení sídla byl zvolen 31. 12. 1992⁷.

V letech následujících po rozdelení federace pak oba nástupnické státy postupně prodělaly rozdílný hospodářský a politicky vývoj, což se nemohlo neodrazit na výši vyplácených důchodů. Nicméně zvolením kritéria sídla zaměstnavatele jako rozhodného pro určení, ze kterého systému sociálního zabezpečení bude důchod vyplácen, s sebou přineslo i kategorii českých občanů, kteří dostávali slovenský důchod⁸, který byl postupem času nižší než důchod český⁹. A právě

⁵ Argument rozpadem federace je pochopitelně v argumentaci ohledně slovenských důchodů přítomen vždy, co se v jednotlivých fázích liší je však jeho intenzita a význam.

⁶ Podrobnější popis této právní úpravy přináší Filip Křepelka, *Křepelka, F.: „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie*, Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, Masarykova univerzita. Právnická fakulta. roč. 2011, č. 2.

⁷ Tzv. „Silvestrovské hledisko“, čl. 20 smlouvy in fine.

⁸ Celková problematika slovenských důchodů však přinesla i skutkově rozdílné případy, o kterých bude pojednáno dále při popisu konkrétních judikátů Ústavního soudu.

⁹ Problematika vývoje důchodů v nástupnických republikách je podrobně popsána v článku Filipa Křepelky, *Křepelka, F.: „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie*, Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, Masarykova univerzita. Právnická fakulta. roč. 2011, č. 2. Křepelka pak následně odkazuje na institut zmírnění tvrdosti, který smlouva a český právní řád předpokládaly pro dobrovolné dorovnání nižšího důchodu druhým státem, než tím, který je povinen důchod vyplácet podle smlouvy. Tento postup se uplatnil před českými soudy, na Slovensku však pro něj podle Křepelky neměli pochopení.

tento důsledek rozpadu federace stál u zrodu celé justiční ságy slovenských důchodů.

Pro první fázi jsou tedy podstatné faktory: rozpad federace, zvolení kriteria sídle zaměstnavatele pro výplatu dávek důchodového pojištění a rozdílný ekonomický a politický vývoj v obou nástupnických státech. Tím vznikla kategorie českých občanů, kteří však byli slovenští důchodci – reálně byli rozpadem federace znevýhodněni a hledali proto nápravu před soudem. Té se jim dostalo na ústavní úrovni dne 3. 6. 2003, kdy byl vyhlášen nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 405/02 (judikát I). Tím započala druhá část naší justiční ságy.

2. DRUHÁ ČÁST – ROZPAD FEDERACE JAKO DISKRIMINAČNÍ DŮVOD

Druhá část je relativně krátká, nicméně představuje důležité východisko pro pochopení celé problematiky slovenských důchodů. Dochází zde ke zformování postoje Ústavního soudu a k položení základu ústavněprávní argumentace v tomto právním problému. Protože příspěvek sleduje použití prvku federace v argumentaci Ústavního soudu, můžeme říci, že právě druhá část je založena na tomto prvku. Respektive, jak už název napovídá, stěžejním bodem argumentace je rozpad federace jako právní skutečnost, která má za následek diskriminaci určité skupiny obyvatel.

Do této části zahrnujeme pouze dvě rozhodnutí Ústavního soudu, již zmínovaný nález 1 a usnesení s pořadovým číslem 2, tedy usnesení sp. zn. II. ÚS. 21/04 ze dne 9. 12. 2004 (judikát II). První z nálezů vytyčil první argumentaci, druhý je pak paradoxem v celé sézce slovenských důchodů a stává se jakousi slepou větví v argumentaci Ústavního soudu.

Oba judikáty, tedy jak judikát I, tak judikát II na sebe v jistém slova smyslu navazují, proto je nelze zcela striktně oddělit. V obou případech rozhodoval druhý senát Ústavního soudu, ač pokaždé v jiném složení¹⁰. Již druh rozhodnutí napovídá (nález a usnesení), že první judikát požadavku na zrušení rozhodnutí obecných soudů vyhoví, druhý však ne.

Nejprve je ale třeba pospat skutkový základ obou rozhodnutí, respektive v čem se liší. Tento rozdíl pak bude mít rozhodující vliv na výsledné rozhodnutí. V judikátu I. šlo o stížnost české státní občanky, která měla část důchodu započtenou ve slovenském systému důchodového pojištění (podle ustanovení smlouvy). Nicméně stěžovatelka odcházela do důchodu předčasného a tento institut

¹⁰ V mezikobí došlo k personální obměně Ústavního soudu.

slovenské právo v té době neznalo. Česká správa sociálního zabezpečení jí tak přiznala dílčí předčasný důchod (za dobu odpracovanou v České republice po rozpadu federace) a odmítla zohlednit dobu, kterou odpracovala za doby trvání federace s odkazem na fakt, že podle smlouvy se jedná o dobu odpracovanou v zahraničí, tedy spadající pod slovenský systém sociálního zabezpečení. V tomto systému však vlivem neexistence institutu předčasného důchodu neměla na výplatu důchodu nárok. Stěžovatelka tedy argumentovala, že vlivem uplatnění smlouvy má podstatně horší podmínky, než by měla, pokud by se celá doba počítala jako doba odpracovaná v České republice.

Skutkový základ judikátu II. je stejný jako v případě judikátu I. s tím podstatným rozdílem, že stěžovatelka v tomto případě nešla do důchodu předčasné, na slovenský důchod tak měla nárok (na rozdíl od stěžovatelky v judikátu I.), dorovnání požadovala z důvodu rozdílné výše důchodů. Právě tento rozdíl znamenal i rozdíl ve výroku. Pojdeme se proto podívat na argumentaci Ústavního soudu podrobněji.

První judikát je vlastně základem celé pozdější argumentace. Ústavní soud zde dovodil, že rozpad federace nemůže být k tíži občanů obou nástupnických států. Podle Ústavního soudu se jedná o porušení čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s článkem 30 odst. 1 Listiny. Jedná se tedy o diskriminaci v přístupu k právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Jako diskriminační důvod zde byl dovozen právě faktor rozpadu federace, Ústavní soud konkrétně tvrdí že: „*[v] daném případě je rozlišování založeno na tom, zda občan České republiky byl v době existence československého státu zaměstnáván zaměstnavatelem se sídlem v České republice nebo ve Slovenské republice. Pokud byl tehdy český občan (s trvalým bydlištěm v České republice) zaměstnáván ve Slovenské republice, považuje se to z hlediska důchodového pojištění za "zaměstnání v cizině", což má pro něj negativní důsledky pro důchodové nároky v rámci českého systému důchodového pojištění*“¹¹ Právě prvek rozpadu federace tedy bylo hlavní rozhodovací kriterium, na základě kterého Ústavní soud dovodil neústavnost rozhodnutí obecných soudů. Rozpad federace je nepřípustný diskriminační důvod, na základě kterého nemůže být stěžovatelce odepleněno právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a proto, pokud stěžovatelka splnila podmínky pro odchod do předčasného důchodu podle českého právního rádu, ač je měla splnit podle platného rádu slovenského (kde je ale splnit nemohla), naleží jí tento důchod ve výši podle českého právního rádu.

V kontextu judikátu I. pak judikát II. působí jako určitý odklon Ústavního soudu od celkové argumentační linie v problematice

¹¹ Nález sp. zn. II. ÚS 405/02 (judikát I.)

slovenských důchodů. Ústavní soud zde totiž konstatoval, že výpočet důchodu (část důchodu byla vypočtena podle slovenského práva, část podle českého), byla zcela v souladu s úpravou ve smlouvě a argumentaci stěžovatelky judikátem I. odmítl právě s poukazem na fakt, že v případě judikátu I. se jednalo o předčasný důchod, který slovenské právo neznalo. Ústavní soud zde vůbec neposuzuje, zda dle stěžovatelčina tvrzení má na základě smlouvy nižší důchod (protože čest je přiznána podle slovenského práva), než by měla, pokud by se všechny její odpracované roky braly jako odpracované v České republice. Ač podle logiky předchozího rozhodnutí se jedná i zde o diskriminaci, byť ne o tak intenzivní jako v prvním případě. Ústavní soud nicméně tyto argumenty nevyslyšel a ústavní stížnost odmítl pro její zjevnou neopodstatněnost.

Judikát II. se tak stal slepou uličkou v celé sérii slovenských důchodů. Pokud by se Ústavní soud držel logiky nastolené v tomto judikátu, vlastně by ani žádná sága nevznikla. Ústavní soud by kompenzoval pouze systémové chyby, které reálně a silně poškodily stěžovatele (jako tomu bylo například při neexistenci institutu předčasného důchodu ve slovenském právu) a další případy by ponechal tak, jak je upravuje smlouva. Ústavní soud však zvolil postup opačný, než jako v judikátu II. a rozhodl se judikovat nárok na vyrovnávací příspěvek i při pouhém rozdílu ve výši důchodů podle českého a slovenského práva. Je však tristní, že se nikdy nevypořádal s judikátem II. Ten zůstal v judikatuře Ústavního soudu zcela zapomenut a Ústavní soud tak nikdy neodůvodnil svůj argumentační odklon.

Přechod mezi druhou a třetí částí není tak patrný, jako tomu je u ostatních přechodů. Ač začátek třetí fáze jasně definujeme datem vstupu České republiky a Slovenské republiky do Evropské unie, v judikatuře Ústavního soudu význam práva Evropské unie narůstá postupně. Prvně se na základě argumentace rozpadem federace jako prvkem neústavní diskriminace v přiznávání práva na přiměřené zabezpečení ve stáří formuluje ustálená judikatura Ústavního soudu k problematice slovenských důchodů. Všechny následující judikáty však v sobě nesou prvek argumentace právem EU, proto jsou řazeny do části třetí. Nebot' právě užití tohoto argumentu je pro třetí fázi signifikantní.

3. ČÁST TŘETÍ – EUROARGUMENTACE A PRECEDENČNÍ ZÁVAZNOST NÁLEZŮ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Úvodem k pojednání o třetí části ságy slovenských důchodů je potřeba učinit stručný exkurs k přístupu Ústavního soudu k právu Evropské unie. Tento exkurs (který nemá být úplným a podrobným popisem, jako spíše stručným shrnutím pro potřeby naší analýzy) je důležitý pro

pochopení následného přístupu Ústavního soudu k problematice slovenských důchodů¹².

V judikatuře Ústavního soudu máme tři velké milníky v přístupu k právu Evropské unie. Jsou jimi judikatura ve věci tzv. cukerných kvót¹³, judikatura ve věci tzv. eurozatykače¹⁴ a nálezy ve věci přezkumu Lisabonské smlouvy¹⁵. Za čtvrtý podstatný milník v přístupu Ústavního soudu k unijnímu právu je potřeba považovat právě čtvrtou fázi judikatury ve věci slovenských důchodů¹⁶.

Přístup Ústavního soudu ve věci cukerných kvót se setkal s bouřlivou kritikou ze strany akademické obce¹⁷. Ústavní soud zde vyšel z přístupu k právu EU, které volil německý Spolkový ústavní soud. Ústavní soud přišel s teorií propůjčení pravomocí Unii a jejího případného zpětvzetí¹⁸ na základě narušení tzv. materiálního jádra

¹² Pro podrobnou a kompletní analýzu, včetně četných zdrojů k dalšímu studiu odkazujeme na Bobek, M. Bříza, P., Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 453 – 483

¹³ Zde patří nález Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (96/2001 Sb., N 30/21 SbNU 261), Cukerné kvóty I., nález Pl. ÚS. 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (499/2002 Sb., N 135/28 SbNU 153), Cukerné kvóty II. A nález Pl. ÚS. 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (154/2006 Sb., N 50/40 SbNU 443), Cukerné kvóty III. „Potud, pokud“.

¹⁴ Nález Pl. ÚS. 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (434/2006 Sb., N 93/41 SbNU 195), Evropský zatýkací rozkaz (eurozatykač)

¹⁵ Nález Pl. ÚS. 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (446/2008 Sb., N 201/51 SbNU 445), Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství a nález Pl. ÚS. 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (387/2009 Sb., N 233/55 SbNU 197), Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II.

¹⁶ Tedy především nález Pl. ÚS. 5/12

¹⁷ Nejnověji tak činí Jiří Malenosvský ve svém článku *Malenosvský, J.: 60 let Evropských společenství: od francouzského "supranacionálního" smluvního projektu k jeho německému "podústavnímu" provádění*, *Právník*, 2012, č.7, s. 673-722, dále pak *Malenosvský, J.* K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, 2006, č. 21, s. 774, *Král, R.* Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*, 2006, č. 11, s. 413, *Maršálková, Z.* Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*, 2006, č. 15, s. 556, *Kühn, Z.* Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvacetí ústavních systémů. *Právník*, 2004, č. 8, s. 768 a shrnutí problematiky nálezu Cukerné kvóty III v *Bobek, M. Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 454 a násl.

¹⁸ *Malenosvský, J.: 60 let Evropských společenství: od francouzského "supranacionálního" smluvního projektu k jeho německému "podústavnímu" provádění*, *Právník*, 7/2012, s. 673-722

Ústavy (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Vymíňuje si tedy možnost konstatovat, kdy jednají orgány Unie ultra vires (kdy zasahují do oblastí, které jim nepřísluší či do materiálního ohniska Ústavy). Dle Malenovského je jedná doslova o „rozporně uchopený čl. 10a Ústavy“¹⁹, protože, jak uvádí, základní argumentace Ústavního soudu v cukerných kvótách (respektive v judikáty Cukerné kvóty III. „Potud, pokud“) obsahuje rozpor v chápání čl. 10a Ústavy na jedné straně jako normy která umožňuje právu EU pronikat do českého právního řádu (tedy je jakousi normu recepční), na druhé straně pak přiznává, že unijní právo si samo určuje svoje účinky ve vnitrostátních rádech členských států²⁰. Spor se tedy točí kolem povahy čl. 10a Ústavy, tedy zda představuje bránu²¹ pro vstup práva EU do českého práva, nebo zda této brány není třeba²². Ústavní soud v judikatuře k cukerným kvótám zvolil přístup opačný, tedy přiklonil se k názoru, že čl. 10a má i recepční i kompetenční povahu a že ona brána může být i uzavřena, pokud bude Evropská unie jednat ultra vires²³.

Dalo by se tedy říci, že Ústavní soud hned od začátku zaujal k právu EU lehce nedůvěřivý postoj. Říká, že Evropská unie může vybočit ze svých pravomocí, které na ni Česká republika přenesla (jednání ultra vires) a také může zasáhnout do materiálního ohniska Ústavy (přičemž výkon podstatných náležitostí demokratického právního státu nemůže na Evropskou unii být přenesen, protože leží mimo pravomoc ústavodárce²⁴). V případě těchto excesů má Ústavní

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Metafora brány je převzata od Malenovského, *Malenovský, J.: 60 let Evropských společenství: od francouzského "supranacionálního" smluvního projektu k jeho německému "podústavnímu"* provádění, Právník, 7/2012, s. 673-722

²² Jak tvrdí Malenovský v *Malenovský, J.: 60 let Evropských společenství: od francouzského "supranacionálního" smluvního projektu k jeho německému "podústavnímu"* provádění, Právník, 7/2012, s. 673-722. Opak tvrdí Kühn a Kysela v *Kühn, Z., Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním rádu?*, Právní rozhledy, 1/2004, s. 23 – 27, celkové shrnutí problematiky je pak možné najít v *Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyháněk, L.*: Ústava České republiky. Komentář, Praha: Linde, 2010, str. 203 a násł. (Komentář Pavla Molka k čl. 10a Ústavy).

²³ Podrobný popis jednotlivých přístupů a názorů na povahu čl 10a je možné najít v *Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyháněk, L.*: Ústava České republiky. Komentář, Praha: Linde, 2010, str. 203 a násł. (Komentář Pavla Molka k čl. 10a Ústavy).

²⁴ K problematice diskrece ústavodárce při přijímání ústavních zákonů se pak podrobně vyjadřuje Pavel Holländer v *Holländer, P.: Filosofie práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 47 a násł., Ústavní soud se k této otázce vyslovil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (18/2009 Sb).

N 199/54 SbNU 445, Kauza Melčák - zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem).

pravomoc zakročit. Tato možnost je zde zatím nastolena pouze teoreticky.

Prakticky byla použita právě ve věci Evropského zatýkacího rozkazu, tzv. eurozatykače. Stěžovatelé ve své ústavní stížnosti namítali právě rozpor s materiálním jádrem Ústavy. Institut erozatykače v tomto testu obstál²⁵.

Problematika obou nálezů ve věci Lisabonské smlouvy je tak obsáhlá (jedná se o nejvýznamnější nálezy popisující vztah práva EU a českého práva), že dalece přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Pro potřeby našeho exkursu stačí pouze uzavřít, že v těchto nálezech pokračoval Ústavní soud v nastoleném trendu vztahu práva EU a práva vnitrostátního, jen je dále rozvinul.

Jako shrnutí tohoto úvodního exkursu ke třetí části můžeme konstatovat, že vztah Ústavního soudu k právu EU byl v podstatě kladný, nicméně Ústavní soud si ponechával pojistku možnosti konstatovaní jednání Unie ultra vires či při narušení materiálního ohniska Ústavy. Tento přístup Ústavního soudu se setkal s rozsáhlou kritikou ze strany akademické obce a nebyl vůbec přijat jednoznačně. Výkladové spory ohledně povahy článku 10a Ústavy, které jsou přímým důsledkem této judikatury²⁶, pak vedou autory Komentáře k Ústavě ke konstatování, že jen „[u] malokterého ustanovení Ústavy ČR panuje taková nejistota a neshoda na tom, co je vůbec smyslem tohoto ustanovení“²⁷. Na pozadí této velmi kritizované judiciální doktríny se pak rozehrává třetí dějství naší justiční ságy.

Jak již bylo uvedeno v závěru k druhé části, obě tato období (tedy první a druhá část) se částečně prolínají a argumentace právem EU není z počátku zcela jasné. Nicméně, než se pustíme do analýzy samotných judikátů, je potřeba vyložit, jaký osud potkal smlouvu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou po přístupu obou zemí k Evropské unii. Výplata důchodových dávek při práci v zahraničí je v právu Evropské unie upravena nařízením Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále „nařízení Rady“). V rámci vyjednávání výjimek z tohoto nařízení se

²⁵ Podrobněji k problematice eurozatykače Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnanek, L.: *Ústava České republiky. Komentář*, Praha: Linde, 2010, str. 209 a násled. (Komentář Pavla Molka k čl. 10a Ústavy) a zde uvedená literatura.

²⁶ Ač tyto spory začaly dříve a nebyly vyvolány Ústavním soudem.

²⁷ Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnanek, L.: *Ústava České republiky. Komentář*, Praha: Linde, 2010, str. 203 (Komentář Pavla Molka k čl. 10a Ústavy).

jeho součástí (v příloze III.) stal i čl. 2O smlouvy, který zakotvuje kriterium rozdělení výplaty federálních důchodů mezi nástupnické republiky. Pro potřeby práva EU se tak na dobu federace pohlíželo jako na dobu dvou samostatných států, přičemž kriterium pro rozdělení je stejné, jako bylo stanoveno již bilaterální dohodou při rozpadu federace. Na reálný důchod toto opatření nemělo vliv, vše mělo zůstat tak, jak bylo do doby před vstupem do EU. Nicméně Ústavní soud a jím judikované právo na vyrovnávací příspěvek se ukázal jako faktor, se kterým právo EU nepočítalo.

Ale zpět k jednotlivým judikátům ve věci slovenských důchodů. Nález sp. zn. III. ÚS. 252/04 ze dne 25. 1. 2005 , N 16/36 SbNU 173 (judikát III.) je prvním, ve kterém se Ústavní soud musel vypořádat s faktorem práva EU. NA tento argument Ústavní soud odpovídá tak, že jej považuje za „*nepřípadný a nepřilehavý*“²⁸ a dále pokračuje v linii judikátu I., aniž by vysvětlil, proč se odklonil od judikátu II., který byl skutkově shodný s judikátem III. Jak již však bylo vyloženo výše, judikát II je jakousi slepou uličkou v problematice slovenských důchodů. Ústavní soud tedy dovodil, že je potřeba dorovnávací příspěvek vyplácet. V podstatě shodný je v tomto ohledu i následující nález, tedy nález sp. zn. IV. ÚS. 158/04 ze dne 4. 4. 2005, N 72/37 SbNU 23 (judikát IV.). V těchto judikátech stále převládá faktor rozpadu federace jako prvek, který nemůže vést k diskriminaci při vyplácení důchodů.

Zde již začínají rezonovat oba rozdílné přístupy k problematice slovenských důchodů . Jeden prezentovaný Ústavním soudem a druhý Nejvyšším správním soudem. NSS se pokusil přesvědčit ÚS o svých argumentech a rozhodl v rozšířeném senátu²⁹. Nález sp. zn. Pl. ÚS. 4/06 ze dne 20. 3. 2007 N 54/44 SbNU 665 (judikát V.) je pak odpověď na tento rozsudek rozšířeného senátu NSS. Je tedy jakousi rekapitulací předchozí argumentace Ústavního soudu a v této rovině zůstává stejný jako předchozí dva nálezy (judikát III. a judikát IV.). Nicméně je doplněn o argumentaci závaznosti nálezů Ústavního soudu³⁰.

V tomto nálezu se objevují také první disentní stanoviska, která však ve většině případů směřují toliko proti odůvodnění (které většina dissentujících soudců považovala za obsahující nadbytečné prvky, jednalo se o soudce Balíka a Duchoně a soudkyně Formánkovou, Lastoveckou a Wagnerovou). Jedno odlišné stanovisko, stanovisko soudce Nykodýma, se však vymyká. Směřuje totiž jak proti

²⁸ Nález sp. zn. III. ÚS. 252/04 ze dne 25. 1. 2005

²⁹ Udělal tak v rozsudku č. J. 3 Ads 2/2003 – 112 ze dne 26. 10. 2005.

³⁰ Tuto argumentaci pro účely tohoto příspěvku pomíneme, nejedná se o podstatnou část při sledování výskytu prvku rozpadu federace.

odůvodnění, tak proti samotnému výroku. Soudce Nykodým v něm poukázal na několik podstatných věcí. Poprvé je zde totiž řešena problematika možné kolize dosavadní judikatury Ústavního soudu s principem zákazu diskriminace na základě státního občanství v právu EU. Soudce Nykodým ve svém odlišném stanovisku říká že „[n]álezy sp. zn. II. ÚS 405/02 a sp. zn. III. ÚS 252/04, které jsou ideovým východiskem i tohoto nálezu, odmítly jakýkoli vliv práva ES na posuzovanou materii. S tímto názorem nyní nelze souhlasit. Česká republika vstoupila 1. 5. 2004 do Evropské unie a přestože Unie si neklade za cíl harmonizovat důchodové systémy, a tedy respektuje zcela, že úroveň dávek je v členských zemích různá, koordinuje národní systémy tak, aby bylo možno mj. zajistit jednu ze čtyř základních svobod – volný pohyb osob; činí tak Nařízením Rady EHS 1408/71 a 574/72. Smyslem těchto úprav je zajistit, aby osoba zaměstnaná ve více zemích neztratila své nároky na sociální dávky z důvodu jiného občanství, bydliště či proto, že v žádné zemi nesplnila potřebnou dobu pojištění stanovenou předpisy té které země. Koordinace má čtyři základní principy: zakazuje veškerou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti (čl. 7), uplatňuje se právní rád jediného státu – právní rád státu, kde zaměstnaná osoba pracuje, bez ohledu na místo bydliště (čl. 13), sčítají se doby pojištění ve všech členských státech (čl. 45 pro důchody), nároky na dávky lze uplatňovat bez ohledu na místo bydliště, dávky se vyplácejí do ciziny. (...) Ve své dosavadní judikatuře k čl. 7 (nařízení rady, pozn. autora) Evropský soudní dvůr prozatím nikterak nevybočil ze svého respektu k vůli členských států zachovat určité smluvní zvláštnosti, pocházející z dob před vstupem do EU, projevené právě v příloze III k Nařízení 1408/71. (...) Tyto závěry aplikovány na posuzovanou věc vedou k přesvědčení, že obsah článku 20 Smlouvy, vtělený do přílohy III Nařízení obsahující rovněž určitou fikci vůči dobám pojištění před zánikem ČSFR (sídlo zaměstnavatele se nemuselo nutně shodovat s místem výkonu práce), má přednost před pravidlem Nařízení o právu aplikovatelném na právní vztah pojištění, přičemž otázky výše důchodu nejsou pro EU rozhodující (existuje určitá výjimka vůči minimální výši důchodu). Ovšem ani aplikace Nařízení na skutkové okolnosti případu, který je předmětem tohoto nálezu, by (...) nevedla k příznivějšímu výsledku, neboť místem výkonu zaměstnání stěžovatelky vždy byla jedině a pouze Slovenská republika a z pohledu práva EU žádný ukazatel nevede k právu České republiky. V tomto případě pak by bylo nutno spíše zkoumat, zda preference občanství České republiky není v přímém rozporu se základními zásadami, na nichž stojí koordinace systémů sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie.“³¹

³¹ Odlišné stanovisko soudce Jiřího Nykodýma k nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 4/06.,

Soudce Nykodým tak zcela přesně vystihl přechod v argumentační konzistenci, který nastal vstupem do Evropské unie. Základním faktorem zde již nebyl rozpad federace, ale principy práva EU. Zbytek pléna Ústavního soudu se však k tomuto názoru nepřiklonil. Nicméně prvek rozpadu federace zatím ani neovlivňoval právo Evropské unie.

Judikát V. jako by byl předehrou k dalšímu mezníku v judikatuře ke slovenským důchodům. Tím je nález sp. zn. IV. ÚS. 301/05 ze dne 13. 11. 2007 N 190/47 SbNU 465 (judikát VI.), který je vůbec nejdelším nálezem ve věci slovenských důchodů. Nicméně pro naše srovnání tento nález nic nového nepřináší. Ústavní soud zde setrvává na své dosavadní judikatuře, jako argumentaci na možnou diskriminační povahu vyrovnávacího příspěvku odpovídá odkazem na svoji předchozí judikaturu (bod II. C nálezu, odstavce 100 a násled.). Ústavní soud setrval na své pozici. Stěžejním bodem argumentace pak byla závaznost právního názoru Ústavního soudu.

V následujících judikátech Ústavní soud pouze setrvával na své pozici a odkazoval na předchozí judikaturu. Jedná se tedy o nálezy, které nepřinášejí do naší problematiky nic nového. Přesto však, aby byl příspěvkem podán kompletní seznam rozhodnutí ve věci slovenských důchodů, považujeme za nutné je zde uvést.

Jedná se o nálezy sp. zn. IV. ÚS. 298/06 ze dne 13. 12. 2007 (judikát VII.), I. ÚS. 365/05 ze dne 6. 3. 2008 (judikát VIII.), II. ÚS. 156/06 ze dne 6. 3. 2008 (judikát IX.), IV. ÚS. 228/06 ze dne 11. 3. 2008 (judikát X.), I. ÚS. 366/05 ze dne 22. 5. 2008 (judikát XI.), I. ÚS. 294/06 ze dne 24. 6. 2008 (judikát XII.), I. ÚS. 257/06 ze dne 4. 11. 2008 (judikát XIII.), I. ÚS. 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 (judikát XIV.), III. ÚS. 939/10 ze dne 3. 8. 2010 (judikát XV.) a III. ÚS. 1012/10 ze dne 12. 8. 2010 (judikát XVI.). Tato rozhodnutí jsou důsledkem předchozí judikatury NSS, která se k vyrovnávacímu příspěvku stavěla negativně a Ústavní soud tak musel svými zásahy tato rozhodnutí rušit.

Pro shrnutí vývoje judikatury ve třetí fázi je potřeba připomenout, že Ústavní soud je zde zcela jasně postaven před problematiku možného rozporu jeho konstantní judikatury s právem Evropské unie. Nicméně ÚS tuto argumentaci odmítl s poukazem na fakt, že právo EU nemá v tomto sporu význam a znova zde převládl prvek rozpadu federace (nicméně ve většině judikátů byla nejdominantnější argumentace ohledně precedenční povahy nálezů Ústavního soudu, tato argumentace ale odkazuje k prvku rozpadu federace). Rozpad federace byl tedy signifikantním faktorem ve vnitrostátní rovině práva.

ač je tato citec dlouhá, shrnuje velmi přesně veškerou relevantní argumentaci právem EU, proto ji považujeme za důležité uvést celou.

Přechodem do čtvrté fáze se tento prvek povyšuje na prvek práva Evropské unie. Ústavní soud tak učinil již zmiňovaným nálezem Pl. ÚS 5/12 (judikát XVII.), kterým se Ústavní soud otevřeně postavil do sporu se Soudním dvorem Evropské unie.

4. ČÁST ČTVRTÁ – ROZPAD FEDERACE JAKO PRVEK PRÁVA EU

Ke spornému nálezu Pl. ÚS. 5/12, tedy k judikátu XVII., toho bylo napsánu již spousta³². Opakovat zde kritiku, která na adresu Ústavního soudu zazněla, by tedy nemělo cenu. Předmětem příspěvku je faktor rozpadu federace a jeho posunutí do roviny práva EU, ke kterému došlo tímto rozhodnutím. Tohoto konkrétního faktoru si tedy budeme v pojednání o poslední fázi ságy slovenských důchodů všímat.

Ústavní soud zde čelil argumentaci Soudního dvora Evropské unie v rozsudku *Landtová*³³. SDEU v tomto rozsudku, stručně řečeno, konstatoval soulad vyplácení jednorázového příspěvku k důchodu členským státem pro cizí občany za v souladu s právem EU. Podmínu českého státní občanství, kterou ve své judikatuře Ústavní soud stanovil, však shledal v rozporu se zákazem diskriminace a tedy za odporující unijnímu právu. Nutno podotknout, že těmto argumentům nečelil Ústavní soud poprvé, protože jsou v podstatě shodné s argumentací, kterou ve svém nesouhlasném stanovisku k judikátu V. formuloval soudce Nykodým a která je citována výše. Přehlížení evropského rozměru ve třetí fázi naší justiční ságy se tak Ústavnímu sodu vrací jako bumerang.

Ústavní soud zvolil v tomto nálezu zvláštní argumentaci, která je odlišná od jeho předchozí doktríny, vyjádřené v nálezu Pl. ÚS. 50/04

³² Malenovský, J.: 60 let Evropských společenství: od francouzského "supranacionálního" smluvního projektu k jeho německému "podústavnímu" provádění, Právník, 7/2012, s. 673-722, Molek, P.: The Court That Roared: The Czech Constitutional Court Declaring War of Independence against the ECJ. European Law Reporter, Luxemburg: Verlag radical brain S.A., 6/2012, s. 162-170, Křepelka, F.: Imperfect Dismantlement of Czechoslovak Pension System as Impulse for Rebellion against Law of the European Union, European Journal of Social Rights, 4/2012, v tisku, Knob, M.: Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem, Soudní rozhledy, 4/2012, str. 127 – 131, Komárek, J.: V Joštové vybuchla atomová bomba, Jiné právo 15. 2. 2012, <http://jinepravo.blogspot.com/2012/02/vjostove-vybuchla-atomova-bomba.html> (citováno dne 18. 11. 2012), Komárek, J.: Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution, Verfassungsblog 22. 2. 2012, <http://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/> (citováno dne 18. 11. 2012), Bobek, M.: ...a Ústavní soud skočil, Lidové noviny, 20. února 2012.

³³ Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-399/09 ze dne 22. 6. 2011 ve věci Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení, dosud nezveřejněn ve Sbírce rozhodnutí

ze dne 8. 3. 2006 (154/2006 Sb., N 50/40 SbNU 443), Cukerné kvóty III. „Potud, pokud“. Jak již bylo vyloženo výše, podle této doktríny může Ústavní soud konstatovat, že orgán EU vybočil z mantinelů, které jsou mu svěřeny českým ústavním pořádkem a jednal ultra vires. Na tuto doktrínu přitom Ústavní soud v judikátu XVII. přímo odkazuje a rekapituluje svoji předchozí judikaturu k tomuto problému, nicméně následně nepřezkoumává nesoulad rozsudku SDEU s materiálním jádrem Ústavy, ale přichází s naprosto novým tvrzením – s argumentací „cizím prvkem“. Přichází tedy s tezí, že nařízení Rady se nepoužije, jelikož problematika slovenských důchodů neobsahuje cizí prvek, tedy rozpad federace se nemůže pro budoucí občany nástupnických republik projevit jako existence dvou samostatných států i před tímto rozpadem – na vztahy za doby trvání federace musí být vždy pohlíženo jako na vztahy vnitrostátní.

Použití argumentu „cizím prvkem“ dozajista není nejpříčivějším problémem, který je v argumentaci judikátu XVII³⁴. V tomto příspěvku rozhodně nemáme ambici podat ucelenou analýzu tohoto rozhodnutí, ostatně, bylo by to nošení dříví do lesa³⁵. Cílem tohoto příspěvku je všimnout si prvku rozpadu federace, tedy použití argumentu „cizím prvkem“ a jeho zasazení do kontextu práce s rozpadem federace v průběhu ságy slovenských důchodů. Přičemž další dopady tohoto rozhodnutí necháváme nepovšimnutý.

Ústavní soud argumentací „cizím prvkem“ jako by uzavřel kruh. Celá logika vyrovnavacího příspěvku ke slovenským důchodům byla nejprve vybudována na faktoru rozpadu federace, ten byl určujícím argumentem Ústavního soudu – rozpad federace nemůže neoprávněně dopadnout na její občany, nesmí být faktorem, který zapříčinuje rozdílné zacházení. Následně se pak středobodem argumentace Ústavního soudu stala otázka precedenční závaznosti jeho judikatury³⁶ (ve snaze udržet doktrínu diskriminační povahy rozpadu federace ve věci důchodového pojištění). Rozhodnutím s pořadovým číslem XVII. se pak kruh uzavřel a prvek rozpadu federace se znova stal hlavním prvkem argumentace Ústavního soudu, nicméně tentokrát jako specifický prvek aplikace práva EU, respektive nařízení Rady. Neexistence cizího prvku je podle Ústavního soudu určujícím

³⁴ Ostatně nejpříčivější problém tohoto rozhodnutí velmi podrobně popsali Pavel Molek a Jiří Malenovský, *Molek, P.: The Court That Roared: The Czech Constitutional Court Declaring War of Independence against the ECJ*. European Law Reporter, Luxemburg: Verlag radical brain S.A., 6/2012, s. 162-170, *Malenovský, J.: 60 let Evropských společenství: od francouzského "supranacionálního" smluvního projektu k jeho německému "podústavnímu" provádění*, Právník, 7/2012, s. 673-722

³⁵ Ibid. 32

³⁶ Knob, M.: Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem, Soudní rozhledy, 4/2012, str. 127 – 131

faktorem pro vyloučení práva EU při posuzování nároku na vyrovnavací příspěvek.

Mohlo by se zdát, že se jedná o konstantní setrvávání Ústavního soudu na stejných základech, tedy na tom, že rozpad federace nemůže být k tíži občanů nástupnických republik, nicméně tak tomu není. Původně byl rozpad federace používán jako diskriminační důvod, tedy jako něco, co fakticky zakládá rozdílné zacházení, v této poslední fázi je však používán zcela jinak a prvek rozdílného zacházení zde vůbec nebyl zkoumán. Jak totiž správně poznamenává Pavel Molek, s ohledem na skutkovou situaci v případě judikátu XVII. o rozdílné zacházení vůbec nešlo, protože důchod vyměřený stěžovateli podle nařízení byl dokonce vyšší, než důchod, který by mu byl přiznán v souladu s rozhodnutím Ústavního soudu³⁷. Ústavní soud v tomto rozhodnutí používá prvku rozpadu federace jako faktoru specifikujícího aplikaci práva EU, respektive jeho neaplikaci. Vztahy před rozpadem federace v sobě absentují zahraniční prvek a proto je potřeba na ně pohlížet jako na právní vztahy vnitrostátní, což vylučuje aplikaci práva EU na tyto vztahy.

Kritika tohoto argumentu pak není předmětem tohoto textu, omezíme se pouze na konstatování, že se jedná ze strany Ústavního soudu o jistou nesystematičnost v používání prvku rozpadu federace v průběhu celé ságy slovenských důchodů. Ústavní soud totiž neužívá tohoto faktoru konstantně, ale jak bylo ukázáno, využívá jej tam, kde je to právě pro jeho argumentaci potřebné. Tento postup pak nepůsobí ze strany Ústavního soudu příliš důvěryhodně.

5. ZÁVĚR

Cesta kauzou slovenských důchodů Ústavním soudem ukazuje, že rozpad Československé federativní republiky ještě stále není uzavřenou kapitolou. Právě naopak, nic nevyvolává v současné české justici takové rozpory, jako právě problematika slovenských důchodů. A naopak, přes konflikt Ústavního soudu a Soudního dvora EU byla problematika rozpadu federace povýšena na úroveň práva EU.

Nejedná se v žádném případě o kauzu ukončenou³⁸, právě naopak. Cílem tohoto příspěvku je však toliko rekapitulovat dosavadní průběh

³⁷ Molek, P.: The Court That Roared: The Czech Constitutional Court Declaring War of Independence against the ECJ. European Law Reporter, Luxemburg: Verlag radical brain S.A., 6/2012, s. 162-170

³⁸ Nejvyšší správní soud momentálně podal k Soudnímu dvoru Evropské unie v této věci novou předběžnou otázku, kterou reaguje na rozhodnutí Ústavního soudu k judikátu XVII., předběžnou otázku položil NSS svým usnesením ze dne 9. 5. 2012, č. j. 6 Ads 18/2012-82.

slovenských důchodů na Ústavním soudu s důrazem na užití prvku federace v jeho argumentaci.

Právě faktor rozpadu federace měl v této judikatuře určující vliv. Nejprve to bylo rozdelení na dvě samostatné republiky, které vytvořilo základ tohoto sporu. Následně argumentace Ústavního soudu, který tvrdil, že rozpad federace nemůže být k tíži občanům nástupnických republik, tedy Ústavní soud konstruoval rozpad federace jako diskriminační důvod. Ve třetí fázi pak Ústavní soud setrvával na této tezi a obhajoval precedenční povahu nálezů Ústavního soudu. Prvek rozpadu federace pak Ústavní soud naplno využil znova ve čtvrté, závěrečné fázi, kdy judikoval nemožnost použití práva EU na kauzu slovenských důchodů, protože právní vztahy za doby trvání federace postrádají tzv. „eizí prvek“.

Je pouze hypotetickou otázkou, jak na tuto argumentaci zareaguje Soudní dvůr Evropské unie, ke kterému se celá věc znovu prostřednictvím položené předběžné otázky³⁹ vrací. Další tah v této palčivé kauze je na Soudním dvoře. Je otázkou, jaký vzájemný vztah s ústavními soudy začne dále budovat. Český Ústavní soud Soudnímu dvoru příliš neulehčil, nicméně Soudní dvůr by měl vzít v potaz specifickost postavení ústavních soudů členských států. Oba soudy, jak Ústavní soud, tak Soudní dvůr EU (který je nyní na tahu), mohou zničit roky budované vztahy mezi „českou“ a „evropskou“ justicí. A konflikt není ku prospěchu ani jedné ze zúčastněných stran.

Na závěr je třeba ještě jednou dodat, že tento příspěvek nemá ambici detailně rozebrat celou kauzu slovenských důchodů⁴⁰, jedinou jeho ambicí je pouze sledovat, jak Ústavní soud ve své judikatuře k tomuto problému užívá faktoru rozpadu federace. Přesto však je pochopení tohoto vývoje jedním z důležitých předpokladů pro pochopení motivace a úmyslů, které jednotlivé aktéry české justice vedly až do bodu, ve kterém jsou slovenské důchody dnes.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ To autor ostatně činí ve své diplomové práci, kterou vypracovává pod vedením JUDr. Pavla Molka, Ph.D. LL.M.

Literature:

- Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Výhnánek, L.: Ústava České republiky. Komentář, Praha: Linde, 2010, 1533 s., ISBN: 978-80-7201-814-7
- Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011, 633 s., ISBN: 978-80-7400-377-6
- Bobek, M.: ...a Ústavní soud skočil, Lidové noviny, 20. února 2012.
- Holländer, P.: Filosofie práva, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 303s., ISBN: 80-86899-96-2
- Knob, M.: Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem, Soudní rozhledy, 2012, č. 4, s. 127
- Komárek, J.: *Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*, Verfassungsblog 22. 2. 2012, <http://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/> (citováno dne 18. 11. 2012)
- Komárek, J.: V Joštové vybuchla atomová bomba, Jiné právo 15. 2. 2012, <http://jinepravo.blogspot.com/2012/02/v-jostove-vybukhla-atomova-bomba.html> (citováno dne 18. 11. 2012)
- Král, R. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. Právní rozhledy, 2006, č. 11, s. 413
- Křepelka, F.: „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie, Časopis pro právní vědu a praxi, Brno, Masarykova univerzita. Právnická fakulta. roč. 2011, č. 2., s. 131
- Křepelka, F.: Imperfect Dismantlement of Czechoslovak Pension System as Impulse for Rebellion against Law of the European Union, European Journal of Social Rights, 2012, č. 4, v tisku
- Kühn, Z., Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním rádu?, Právní rozhledy, 2004, č. 1, s. 23
- Kühn, Z. Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. Právnik, 2004, č. 8, s. 768
- Malenovský, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. Právní rozhledy, 2006, č. 21, s. 774
- Malenovský, J.: 60 let Evropských společenství: od francouzského "supranacionálního" smluvního projektu k jeho německému "podústavnímu" provádění, Právnik, 2012, č. 7, s. 673-722
- Maršálková, Z. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? Právní rozhledy, 2006, č. 15, s. 556
- Molek, P.: The Court That Roared: The Czech Constitutional Court Declaring War of Independence against the ECJ. European Law Reporter, Luxemburg: Verlag radical brain S.A., 6/2012, s. 162

Contact – email

mirek.knob@gmail.com

EURÓPSKA ÚNIA A OPÄŤ SPOLU¹

MILAN KOČAN

Právnická Fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Slovensko

Abstrakt

Autor sa vo svojom príspevku venuje integračnému procesu Slovenskej a Českej republiky pred vstupom do Európskej únii. Porovnáva jednotlivé štádia prístupových rokovaní a taktiež sa zameriava na vplyv práva Európskej únie na právne poriadky obidvoch krajín. Autor sa vo svojom príspevku taktiež sústredí na otázky úzko spájané s Európskym parlamentom, ako zastupiteľskému orgánu občanov, obidvoch krajín v Európskej únii.

Kľúčové slová:

Európska únia, Slovenská republika, Česká republika, Právo Európskej únie, Európsky parlament

Abstract

The author in his article discusses to the integration process of the Slovak and the Czech Republic before joining the European Union. Compares each stage of the accession negotiations, and also focuses on the impact of EU law on the legal systems of both countries. The author in his paper also focuses on issues closely linked to the European Parliament, as the representative body of citizens of both countries, as well as a symbol of indirect democracy in the European Union.

Key words

The European Union, Slovak Republic, Czech Republic, The law of European Union, European Parliament

1. ÚVOD

Slovenská republika spolu s Českou republikou vstúpili v roku 2004 do Európskej únie. Tento fakt možno označiť, za ďalší milník spoločných česko-slovenských dejín, ktorý privádza obe krajiny na mapu „žltomodrej Európy“ a otvára novú kapitolu vzájomnej spolupráce, tento krát už dvoch suverénnych štátov. Európska únia znamená pre obidve krajiny nový priestor pre realizáciu rozvojových

¹ Príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA 1/0692/12 [13] - Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva.

cieľov, ako aj príležitosť na zlepšenie celospoločenskej situácie v svetovom meradle.

2. ROKY PO ROZPADE

Prelom 80-tych a 90-tych rokov minulého storočia, znamená pre Európu turbulentné obdobie plné zmien, rozpadov, vytváraní nových štátnych útvarov, hľadanie stratených rokov, strácanie hľadaných krokov, vpred..

Ovzdušie v Československu sa v tomto období vyznačovalo stúpajúcim napäťom v spoločnosti, keďže na jednej strane ho ovplyvňovala značne nesúrodá a názorovo nejednotná opozícia, na druhej strane štátna moc stále ešte formálne spočívajúca v rukách konzervatívneho stranického vedenia, ktoré sa skôr spoliehalo na represívne zložky moci, namiesto hľadania dialógu s opozíciou vysielajúcou signály k hľadaniu východísk o situácii v krajinе. Československá republika pociťovala vyhrotené udalosti, ako bývalý člen tzv. „Východného bloku“ v plnom meradle. Zmeny na politickej scéne prinášali so sebou nie len nové tváre, v podstate tých istých politikov, ale taktiež ciele, predstavujúce iné medzinárodné orientovanie krajin, ako tomu bolo v doterajšom období. Zmena smeru znala: „Západ“. Presnejšie išlo predovšetkým o priblíženie sa k Európskej únii a Európskym spoločenstvám (ďalej len „ES“).

Na prvý pohľad by sa mohlo zdáť, že Československo nadviazalo prvé užie kontakty s ES, práve po prevrate v roku 1989. Nie je tomu celkom tak, pretože už v roku 1978 uzavrela Československá socialistická republika (ďalej len „ČSSR“) s Európskym spoločenstvom uhlia a ocele na pôde GATT (Všeobecná dohoda o clách a obchode) tzv. autolimitačné sektorové dojednania pre obchod s hutníckymi výrobkami. O štyri roky neskôr nasledovala obdobná bilaterálna textilná dohoda medzi ČSSR a Európskym hospodárskym spoločenstvom, ktorá vyústila k nadviazaniu diplomatických vzťahov medzi ES a Československou republikou v roku 1988.

Po spoločensko-ekonomických zmenách v krajinách bývalého východného bloku na prelome osiemdesiatych a deväťdesiatych rokov musela Európska únia definovať svoj vzťah k týmto krajinám a reagovať tak na ich žiadosti o členstvo.²

Samotné žiadosti, ale predchádzali spomínané skutočnosti, ktoré vytvárali priestor, na ďalšiu vzájomnú užšiu spoluprácu a ktoré takéto idey o členstve podporovali. Dohoda o pridružení medzi Československou Federatívnou republikou (ďalej len „ČSFR“) a ES bola obdobne jednou z nich. Táto Dohoda o pridružení alebo aj Asociačná dohoda, však nevstúpila do platnosti, pretože došlo

² Mazák, J.: Základy práva EÚ, Iura Edition, Bratislava. 2009, 26 s.

k rozdeleniu ČSFR ešte predtým, než bola dohoda ratifikovaná všetkými zmluvnými stranami. Obe republiky tak Česká republika, ako aj Slovenská republika, museli uzavrieť samostatné asociačné dohody. Slovenská republika podpísala samostatnú Dohodu o pridružení 4. októbra 1993³ a v rovnaký dátum aj Česká republika.

Asociačné dohody. Pre možných kandidátov na vstup zriadila EÚ (ešte ako EHS/ES) inštitúciu asociovaného členstva. Asociácie medzi EÚ a postkomunistickými krajinami dostali v dokumentácii ES/EÚ názov Európske dohody. Na mimoriadnom zasadnutí Rady v Dubline v apríli 1990 ES prejavilo uzavrieť dohodu s každým bývalým komunistickým štátom. Pôvodná hierarchia asociačných dohôd (ES – Turecko – Európske združenie voľného obchodu – Cyprus – Malta – postkomunistické krajin) sa tak rozpadla v dôsledku priority krajín strednej a východnej Európy. ES sa rozhodlo najprv pre „najmäkšie“ postkomunistické režimy: bývalé Česko – Slovensko, Maďarsko a Poľsko.⁴

Tieto asociačné dohody znamenali významný krok v približovaní krajín k EÚ. Dohody boli uzavreté na neobmedzenú dobu a stanovovali dve päťročné obdobia na odstraňovanie prekážok v oblasti obchodných bariér, politické, hospodárske aspekty medzi asociovanou krajinou a EÚ. Základnými predpokladmi tejto uzavretia bol záväzok rešpektovať demokratické princípy a práva, ako aj princípy trhovej ekonomiky. Klúčovú časť tvorili ustanovenia týkajúce sa štyroch slobôd. Hovoríme o voľnom pohybe tovarov, služieb, kapitálu a pracovných síl. Hoci sa Európske dohody pôvodne nechápali ako dokument tvoriaci medzistupeň na ceste k rozšíreniu Únie, po Kodanskej Európskej rade sa stali dôležitou zložkou v príprave východoeurópskych krajín na vstup do EÚ, pretože práve v Kodani v júni 1993 najvyšší predstavitelia oficiálne uznali, že užie pridruženie východoeurópskych krajín je oficiálnym cieľom a programom EÚ. Do centra sa preto dostali podmienky, za akých sa kandidátska krajina môže stať členom EÚ. Ako rozhodujúce kritéria summit stanovil:

- fungujúca trhová ekonomika a schopnosť odolávať konkurenčným tlakom a trhovým silám vo vnútri Spoločenstva;
- stabilita demokratických inštitúcií, vládu zákona, dodržiavanie ľudských práv a práv menšín;
- schopnosti prijať záväzky členstva vrátane cieľov hospodárskej, menovej a politickej únie.

³ Karas, V.: Európske právo, Iura Edition, Bratislava, 2004, 38 s.

⁴ Samson, I.: Vývoj Európskej únie ako systému politickej a ekonomickej integrácie, in: Európska integrácia: Centrum Európskych štúdií Univerzity Komenského, Pezinok. 2000, 16 s.

Tieto kritéria sú spomínané zámerne, pretože práve s druhým okruhom podmienok mala Slovenská republika asi najväčšie problémy, keď požiadal o členstvo do EÚ 27. júna 1995 za Slovensko jeho vtedajší premiér Vladimír Mečiar na summite EÚ v Cannes. Prihlášku dopĺňalo okrem iného Memorandum vlády SR, podľa ktorého chcelo Slovensko do EÚ vstúpiť okolo roku 2000.

Európska rada požiadala Európsku komisiu o vypracovanie posudku k žiadosti Slovenska o členstvo s cieľom zhodnotiť pokrok Slovenska v plnení Kodanských kritérií. Európska komisia mala voči Slovensku vázne výhrady spojené s nestabilitou inštitúcií a nedostatkami vo fungovaní demokracie. Európska rada na základe tohto hodnotenia neodporučila v Luxemburgu v decembri 1997 začať prístupové rokovania so SR. Na summite sa vtedy rozhodlo, že intenzívne rokovania o členstve bude viesť Únia s Českou republikou, Poľskom, Maďarskom, Cyprom, Slovinskom a Estónskom. Slovensko tak vypadlo z prvej vlny rozširovania. Vzťahy medzi EÚ a krajinami, ktoré zostali pred bránami prvého kola boli upravované individuálnymi Partnerstvami pre vstup. Tie sa zameriavalí špeciálne na tie oblasti Kodanských kritérií, v ktorých vylúčené krajiny zaostávali.⁵

So spomínanými Kodanskými kritériami, ale nemala problémy Česká republika, ktorá síce neskôr, ako Slovenská republika, ale o to precíznejšie pristúpila k ich splneniu. V roku 1996, 23. januára Česká republika oficiálne požiadala o členstvo v EÚ. Vtedajší premiér Václav Klaus predal žiadosť o vstup Českej republiky do EÚ, v Ríme.

V júli 1997 predložila Európska komisia program stratégie rozšírenia nazvaný Agenda 2000 a spolu s ním taktiež posudky na 10 kandidátov zo strednej a východnej Európy. V Agende 2000 Komisia navrhla spôsob prijímania nových členov, kde zahrnula Českú republiku do skupiny 5 krajín, ktoré by v strednodobom horizonte mohli byť schopné plniť všetky podmienky členstva a s ktorými odporučila zahájiť prístupové rokovania.⁶

Posudok Komisie k žiadosti Českej republiky bol celkovo pozitívny a jeho dôsledky sa prejavili na Luxemburskom summite v roku 1997. Európska rada rozhodla o oficiálnom pozvaní 11 kandidátskych štátov k vstupu do EÚ. Summit zároveň rozhadol o budúcom zvolaní bilaterálnej medzivládnej konferencie, ktorá mala zahájiť prístupové rokovania s Cyprom, Maďarskom, Poľskom, Českou republikou, Estónskom a Slovinskem, inak nazývanou, luxemburskou skupinou.⁷

⁵ http://www.europskaunia.sk/slovensko_a_eu_vztahy

⁶ http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr_eu/index_cs.htm

⁷ Zaujímavosťou, ale ostáva hlasovanie parlamentu EÚ z apríla 2003, kedy parlament hlasoval o tom, aby sa kandidátske krajiny stali členmi EÚ, Česká

3. VSTUP DO EURÓPSKEJ ÚNIE A RECEPČNÁ NORMA

Po summite v Helsinkách a Zmluve z Nice, vstúpilo Slovensko spoločne s Českou republikou, po vykonaní referend v obidvoch krajinách (Slovenská republika – 52 % účasť; 92, 46 % zúčastnených hlasovalo za vstup do EÚ, Česká republika – 55, 2 % účasť; 77, 3 % hlasovalo za vstup do EÚ⁸) 1. mája 2004 do Európskej únie.

Slovenská, Česká republika, obdobne, ako aj ostatné vstupujúce štáty do Spoločenstva museli pred rokom 2004, absolvovať neľahkú genézu procesov, reforiem, noviel a rokovania. Všetky tieto aktivity mali mať za následok úspešné zavŕšenie prístupového maratónu k EÚ a ES. Mnohé z týchto zmien v sebe niesli dotknutie sa základných dokumentov štátov, ústav.

Výnimkou neboli ani republiky zo stredu Európy, ktoré v svojich ústavách vymedzovali základné princípy charakterizujúce základné črty štátu. Viaceré tieto novely mali v sebe ukryté konkrétné nosné princípy EÚ, na ktoré musela Slovenská a Česká republika pristúpiť pokiaľ chceli reálne pomýšľať o aktívnom pôsobení na pôde Európskej únie.

Smerujeme teraz predovšetkým k aproximácii právnych predpisov. Ústava SR ani Ústava ČR v pôvodnom znení neobsahovala tzv. všeobecnú recepčnú normu, prostredníctvom ktorej by platné medzinárodné zmluvy a pravidlá medzinárodného práva boli integrálnou súčasťou vnútroštátneho práva.⁹ V súvislosti s integráciou do EÚ si ústavy oboch krajín vyžiadali novú právnu úpravu, a to tak z hľadiska pristúpenia krajín k Únii, ako aj z hľadiska neskoršej aproximácie právneho poriadku EÚ.¹⁰

Na začiatok je, ale potrebné povedať, že žiadен všeobecný model právnej úpravy prenosu právomoci na Európsku úniu, ktorý by bol

republika dosiahla najmenej hlasov zo vrtkých. Proti vstupu ČR sa postavili predovšetkým poslanci CDU a CSL, a to kvôli existencii Benešových dekrétov. Tento ich postoj bol na českej strane interpretovaný veľmi negatívne, pozri bližšie; Šaradín, P.: NE Evropské Unii – Argumenty a názory, in: Olomoucké právnické dny 2008, Iuridicum Olomoucense, o. p. s., Olomouc, 2008, 847 s.

⁸ Pozri bližšie: <http://www.euroinfo.gov.sk/vysledky-referenda-v-sr-o-vstupedo-eu/> a <http://www.estav.cz/zpravy/euro010.asp>

⁹ Z pôvodnej ústavnej úpravy sa dala v tom čase odvodiť doktrína vnútornej suverenity právneho poriadku, resp. dualistická koncepcia vzájemného vzťahu vnútroštátneho a medzinárodného práva.

¹⁰ Mokrá, L.: Aproximácia právnych predpisov ES / EÚ v Ústave SR a Ústave ČR, in: Olomoucké právnické dny, Iuridicum Olomoucense, o. p. s., Olomouc, 2008, 192 s.

spoločný viacerým členským štátom Európskej únie, neexistuje.¹¹ Vzhľadom k príprave Českej republiky na členstvo v EÚ na konci deväťdesiatych rokov predošlého storočia, bolo potrebné zabezpečiť approximáciu právneho poriadku, vzhľadom na plnenie tzv. Kodanských kritérií. Túto úlohu na seba prebralo samostatné oddelenie kompatibility s právom ES, zriadené pri Úrade pre legislatívu a verejnú správu. Činnosť tohto špecializovaného oddelenia vyústila do prijatia ústavného zákona č. 395/2001 Zb., ktorým sa menil základný zákon č. 1/1993 Zb., Ústava Českej republiky v znení neskorších predpisov, konkrétnie je tým mysený článok 10 Ústavy ČR.

Článok hovorí o tom, že vyhlásené medzinárodné zmluvy, k ratifikácii ktorých dal Parlament súhlas, a ktorými je viazaná Česká republika, sú súčasťou právneho poriadku; v prípade, že medzinárodná zmluva stanoví niečo iné, ako zákon, použije sa medzinárodná zmluva.¹²

Kedže ide o pomerne vágne znenie textu článku, predovšetkým vo vzťahu k štátnym orgánom ČR zaoberejúcimi sa approximáciou právnych predpisov v tom čase ešte komunitárneho práva, musí sa na neho nazeráť v súlade s ustanovením článku 10b, ods. 1 a 2 Ústavy ČR.

Podľa prvého odseku tohto článku, má vláda pravidelne a vopred informovať Parlament o otázkach súvisiacich zo záväzkov vyplývajúcimi z členstva Českej republiky v medzinárodnej organizácii alebo inštitúcii uvedenej v článku 10a. Druhý odsek ešte dopĺňa, že Komory Parlamentu sa vyjadrujú k pripravovaným rozhodnutiam takejto medzinárodnej organizácií alebo inštitúcii spôsobom, ktorý stanovuje ich rokovací poriadok.

Z hľadiska Slovenskej republiky sú klúčovými ustanoveniami zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy SR v znení neskorších predpisov, konkrétnie článok 7, ods. 1 a 2 a článok 120.¹³

Vzhľadom k členstvu SR v EÚ od 1. mája 2004 nadobudlo účinnosť ustanovenie Ústavy SR – čl. 7, ods. 2. Ustanovenie tohto článku zakotvuje, že právne záväzné akty EÚ a ES majú prednosť pred zákonmi SR. Týmto sa v ústavnej rovine akceptuje základné pravidlo komunitárneho práva, a to že jeho ustanovenia vrátane judikatúry

¹¹ podrobnejšie, Hamulčák, O.: Právo evropskej unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky. Reflexe členství a otázek evropského práva v ústavní judikatuře. Praha: Leges, 2010, 196 – 223 s.

¹² Pozri bližšie: Ústava Českej republiky 1/1993 Zb.

¹³ Pozri bližšie: Ústava SR, zákon č. 460/1992 Zb.

Súdneho dvora ES majú priamy účinok a nevyžadujú si implementáciu, a sú vždy nadradené nad vnútrostátnymi zákonmi.¹⁴

V súčasnosti je už uvedené ustanovenie v tejto časti obsolentné, keďže od decembra 2009, kedy vstúpila do platnosti Lisabonská zmluva, rozoznávame primárne a sekundárne právo Európskej únie. Taktiež čl. 1 Zmluvy o EÚ zakotvuje významnú zmenu, keď deklaruje, že Únia nahrádza Európske spoločenstvo a je jeho právnym nástupcom. Preto by bolo na zváženie vyňatie pojmu Európske spoločenstvá z čl. 7 ods. 2 Ústavy SR. Prednosť sekundárneho práva EÚ zakotvuje čl. 288 Zmluvy o fungovaní EÚ a aj to nie pri všetkých aktoch. Podľa znenia zmluvy sa na účely výkonu právomocí Únie inštitúcie prijímajú nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská, pričom nariadenia a rozhodnutia sú všeobecne platné a záväzné, smernice sú záväzné pre každý členský štát a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, a odporúčania a stanoviská nie sú záväzné.

Tretia veta spomínaného ústavného článku vymedzuje spôsob implementácie práva ES a EÚ do nášho právneho poriadku. Týmito právnymi aktmi sú smernice, ktoré sa do právneho poriadku Slovenskej republiky začleňujú prostredníctvom vyhlášok ministerstiev. Správne prebratie smernice bola jednou z nových úloh, ktoré vytvorili z dôvodu členstva Slovenska v Európskej únii, jednak na strane NR SR (prebratie zákonom) a aj vlády (prebratie approximačným nariadením). Na základe uvedeného je možné konštatovať, že po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie sa autonómia slovenského zákonodarcu významným spôsobom eliminovala, čo možno považovať za obmedzenie jedného z najzákladnejších demokratických princípov nepriamej demokracie, pokial' ho skúmame z pohľadu občana predovšetkým v spojitosti s demokratickým deficitom v EÚ.

Európsky parlament, ako orgán zastupujúci občanov Slovenskej a Českej republiky, po Lisabonskej zmluve

V súčasnosti môžeme o Európskej únii tvrdiť, že ide o jedinečné hospodárske a politické partnerstvo 27 európskych krajín. Fungovanie EÚ sa opiera o princípy právneho štátu. To znamená, že všetky jej činnosti musia mať svoj právny základ v zmluvách EÚ, na ktorých sa dobrovoľne a demokraticky dohodli všetky členské štáty. Tieto záväzné zmluvy ustanovujú ciele EÚ v mnohých oblastiach jej činností.¹⁵

¹⁴ Mokrá, L.: Aproximácia právnych predpisov ES / EÚ v Ústave SR a Ústave ČR, in: Olomoucké právnické dny, Iuridicum Olomoucense, o. p. s., Olomouc, 2008, 193 s.

¹⁵ http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_sk.htm

Jednou zo základných hodnôt podporovaných Európskou úniou je aj demokracia a demokratické zásady, ktoré našli svoje zakotvenie ostatný raz v Lisabonskej zmluve či v Charte základných práv EÚ. Medzi neodmysliteľné prvky akejkoľvek demokracie v priestore Európy patrí parlament alebo zastupiteľský zbor, zastupujúci občanov ktorejkoľvek z týchto krajín. Zastupiteľským zborom obyvateľov únie je Európsky parlament.¹⁶ Slovenskej a Českej republiky nevynímajúc.

Tento zastupiteľský zbor občanov členských štátov Spoločenstva bol nazývaný ako Zhromaždenie, ktoré bolo reprezentatívou inštitúciou medzinárodnej organizácie s nadnárodnými črtami. Na základe prijatia rezolúcie č. 1045 z 30. marca 1962 Zhromaždenie bolo premenované na Európsky parlament. Všetky inštitúcie Spoločenstva akceptovali toto nové pomenovanie, ale po formálnej a právnej stránke pomenovanie nadobudlo oficiálnu platnosť až prijatím Jednotného Európskeho aktu.¹⁷

Štruktúrou a právomocami Európsky parlament nie je parlamentom v klasickom zmysle slova.¹⁸ Dá sa povedať, že Európska únia je aj prostredníctvom tohto svojho orgánu systémom sui generis, pretože princípy zastupiteľskej demokracie sa prejavujú na dvoch úrovniach.

Na prvej úrovni sa vytvára Európsky parlament volený európskymi občanmi na základe proporcionálneho systému v rámci jednotlivých štátov.¹⁹

Na druhej úrovni sa zastupiteľská demokracia prejavuje v národných parlamentoch, ktoré delegovali niektoré svoje právomoci na orgány Únie. Ich výkon však kontrolujú prostredníctvom kontroly svojich vlád. Iba v tomto modifikovanom zmysle sa dá povedať, že Únia je „založená“ na reprezentatívnej (zastupiteľskej) demokracii.²⁰

Vzhľadom k posilneniu funkcií národných parlamentov podľa lisabonskej novely možno tvrdiť, že možnosti uplatnenia zastupiteľských princípov v Únii sa v porovnaní s dosiaľ platnými

¹⁶ V súlade s platným znením zmluvných dokumentov je Európsky parlament zložený zo zástupcov ľudu členských štátov, ktorí sú volení na obdobie piatich rokov priamym všeobecným hlasovaním.

¹⁷ Nováčková, D. a kol.: Európske právo. Bratislava: Eurounion, 1997, s. 70

¹⁸ Strážnická, V.: Európska integrácia a právo Európskej únie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2009, s. 134

¹⁹ Sylová, Pítrová, Paldusová a kol. Lisabonská smlouva. Komentár. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 64

²⁰ Tamtiež, s. 64

Zmluvami zlepšili.²¹ Vytvoreniu väčšieho priestoru pre Európsky parlament a k podpore jeho činnosti vo viacerých oblastiach.

Lisabonská zmluva výrazne posilňuje význam spolurozhodovacieho legislatívneho procesu (okrem neho stále existuje aj kooperačný a konzultačný proces), ktorý premenúva na riadny legislatívny postup. V súčasnosti sa už väčšina právnych aktov prijíma týmto postupom, ktorý predpokladá súhlasné stanovisko Rady a Európskeho parlamentu. Týmto krokom sa postavenie Európskeho parlamentu ako jediného priamo voleného orgánu EÚ významne upevnilo, čo prispelo k zníženiu deficitu demokracie pri prijímaní legislatívnych aktov EÚ. Na jej základe už Európsky parlament spolurozhoduje skoro o všetkej európskej legislatíve, pričom získal aj nové právomoci v ďalších oblastiach rozširujúcich jeho kompetencie. Napriek tomu sa nenašiel dostatok politickej vôle, aby Lisabonská zmluva zaviedla aspoň pre niektoré oblasti nový legislatívny proces, v rámci ktorého by Európsky parlament mohol prijímať legislatívne akty aj bez súhlasu Rady EÚ. Tak musí ako jediný priamo volený orgán Európskej únie a zástupca jej občanov dôjsť k spoločnému stanovisku s Radou EÚ ako predstaviteľkou vlád členských štátov, inak nový akt nemôže byť prijatý. Preto možno len súhlasiť s názorom, že rozhodovací proces v Európskej únii dosiaľ prebieha predovšetkým na vládnej úrovni, keďže väčšina rozhodnutí sa prijíma na návrh a prostredníctvom výkonných orgánov Únie – Rady EÚ a Komisie.²²

Hoci sa postavenie Európskeho parlamentu posilnilo, stále ho nemožno považovať za klasický zákonodarný orgán, porovnatelný so zastupiteľskými zborami, ktoré poznáme zo Slovenskej alebo Českej republiky. V tejto súvislosti niektorí autori zastávajú stanovisko, že základným legislatívnym orgánom je Rada EÚ, keďže európske právo dosiaľ nepozná legislatívny proces, v rámci ktorého by mohol byť prijatý legislatívny akt napriek zamietavému stanovisku Rady EÚ.²³

V súčasnosti sa teda väčšina európskej legislatívy prijíma spolurozhodovacím postupom, v ktorom má Parlament najväčší vplyv a rovnocenné postavenie s Radou EÚ, s ktorou spoločne prijímajú akty sekundárneho práva Európskej únie, najmä nariadenia, smernice a rozhodnutia, ktoré majú priamy vplyv na legislatívu jednotlivých členských štátov. Na začiatku legislatívneho postupu je príslušný

²¹ Pozri bližšie: Protokol č.2 k Zmluvám o používaní zásad subsidiarity a proporcionality, in: Syllová, J. -Pítrová, L. – Paldusová, H.: Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 1010 – 1012

²² Somorová, L.: Deficit demokracie v Európskej únii (Národné parlamenty v legislatívnom procese EÚ), Aktuálne otázky práva, Košice, Univerzita P. J. Šafárika, 2006, s. 122

²³ Mazák, J. – Jánošíková, M.: Základy práva Európskej únie – Ústavný systém a súdna ochrana,

parlamentný výbor, ktorý vypracuje a schváli správu o návrhu legislatívneho textu predloženého Európskou komisiou a prípadne predloží pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Parlament sa následne zaoberá návrhom a prípadnými zmenami a hlasuje o konečnej podobe návrhu na plenárnej schôdzi.²⁴

Na prijatie legislatívneho aktu musí vždy dôjsť k zhode s Radou EÚ. Výrazným nedostatkom je skutočnosť, že ani po 1. decembri 2009 nemá Európsky parlament návrhovú iniciatívu, keďže podľa čl. 17 ods. 2 Zmluvy o EÚ môžu byť legislatívne akty Únie prijaté len na základe návrhu Komisie. V tomto smere má Európsky parlament iba právomoc politickej iniciatívy, a to v prípade, keď sa domnieva, že treba priať konkrétny právny akt, môže požiadať Komisiu, aby Rade EÚ predložila vhodný návrh.²⁵

Ďalšou výraznejšou zmenou je zapojenie národných parlamentov členských štátov, a teda aj slovenského a českého zastupiteľského zboru, do legislatívneho procesu na európskej úrovni. Konkrétnie ide o článok 12 Zmluvy o EÚ, podľa ktorého národné parlamenty aktívne prispievajú k dobrému fungovaniu únie. V rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa zúčastňujú na mechaniznoch hodnotenia vykonávania politík Únie v tejto oblasti v súlade s čl. 70 Zmluvy o fungovaní EÚ a zapájajú sa do politickej kontroly Europolu a hodnotenia činnosti Eurojustu v súlade s čl. 88 a 85 uvedenej zmluvy.²⁶ Taktiež sa zúčastňujú na postupoch revízie zmlúv v súlade s čl. 48 a oznamujú sa im žiadosti o pristúpenie k Únii v súlade s čl. 49 tejto zmluvy. Ďalším posilnením úlohy národných parlamentov sa prejavuje v medziparlamentnej spolupráci medzi národnými parlamentmi a Európskym parlamentom v súlade s Protokolom o úlohe národných parlamentov v Európskej únii.

Orgány EÚ sú povinné zaslať návrh predmetného legislatívneho aktu na posúdenie parlamentom členských štátov, ktoré majú možnosť sa vyjadriť k tomu, či návrh aktu je v súlade so zásadou subsidiarity, pričom inštitúcie EÚ majú povinnosť zaoberať sa zaslaným stanoviskom národného parlamentu. V tomto smere je otázne, či sa parlamenti členských štátov z dôvodu časovej náročnosti budú

²⁴ Európsky parlament, jeho právomoci a postupy, cit. 28.10.2011, dostupné na internete:

<<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do;jsessionid=7D13A02D55B252398F08179E>

86DAA858.nodel?language=SK&id=46>

²⁵ Pozri bližšie: čl. 225 Zmluvy o fungovaní EÚ

²⁶ Mazák, J. – Jánošíková, M.: Lisabonská zmluva - Ústavný systém a súdna ochrana, Vydanie 1. Bratislava: IURA EDITION, 2011, 51 s.

zaoberať návrhmi legislatívnych aktov, ale je možné označiť tento postup, ako zaujímavý nástroj, ktorého praktickú využiteľnosť je potrebné sledovať, či z pohľadu slovenskej alebo českej strany.

4. ZÁVER

Európska únia je pre Slovenskú a Českú republiku symbolom spojenia toho, čo bolo niekedy rozdelené. Spoločné orgány, inštitúcie politickej moci na pôde Európskej únie alebo aj odstránenie hraníc znamenajú pre obidve krajinu vrátenie sa do dôb nedávno minulých. Pomáhanie si, spolupráca a solidárnosť v časoch zlých, pripomína taktiež momenty histórie, na ktoré sa aj tak zabudnúť nedá (alebo by sa aspoň nemalo). Európska únia má však znamenať aj niečo iné. Má byť zárukou dodržiavania ľudských práv, slobody, trvalého mieru a prosperity. Ostáva veriť, že sa otázky spomínaných ideálov zmenia v realitu, ktorá, ale nadálej zachová nadstandardné vzťahy medzi oboma krajinami, v realitu, ktorá na to, aby sama prišla nepotrebuje počuť hlasné pouličné „prištrngotanie“ a realitu, ktorá bude viac spájať, než rozdeľovať, akýkolvek subjekt práva.

Literature:

Monografie:

Blahož, J. – Klíma, K. – Skála, J. a kol.: Ústavní právo Evropské únie, Dobrá Voda, Pelhřimov, 2003, 939 s. ISBN 80 – 8673 – 48 – 1.

Hamuľák, O.: Právo evropské unie v judikature Ústavného soudu České republiky. Reflexe členství a otázek evropského práva v ústavní judikature. Praha: Leges, 2010, 256 s. ISBN 978 – 80 – 87212 – 43 - 1.

Karas, V.: Európske právo, Iura Edition, Bratislava, 2004, 434 s. ISBN 80 - 80780 - 01 - 3.

Mazák, J.: Základy práva EÚ, Iura Edition, Bratislava, 2009, s. 740. ISBN 978 – 80 – 8078 – 289 – 4.

Mazák, J. – Jánošíková, M.: Lisabonská zmluva - Ústavný systém a súdna ochrana, Vydanie 1. Bratislava: IURA EDITION, 2011, 306 s. ISBN 978 – 80 – 8078 – 416 - 4.

Mazák, J. – Jánošíková, M. Základy práva Európskej únie – Ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava: Iura Edition, 2009, 740 s. ISBN 978 – 80 – 807 – 8289 - 4.

Nováčková, D. a kol.: Európske právo. Bratislava: Eurounion, 1997, 246 s. ISBN 80-85568-73-X.

Pavlíček, V. a kolektív: Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 1120. ISBN 978 – 80 – 87212 – 90 – 5.

Samson, I.: Vývoj Európskej únie ako systému politickej a ekonomickej integrácie, in: Európska integrácia: Centrum Európskych štúdií Univerzity Komenského, Pezinok. 2000. s. 1 - 19. ISBN 80 – 89005 – 01 – 2

Strážnická, V.: Európska integrácia a právo Európskej únie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2009, 312 s. ISBN 978 – 80 – 89447 – 00 – 8.

Syllová J. – Píťrová. L. – Paldusová. H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentár. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 1344 s. ISBN 978 – 80 – 7400 – 339 - 4.

Články zo zborníkov:

Mokrá, L.: Aproximácia právnych predpisov ES / EÚ v Ústave SR a Ústave ČR, in: Olomoucké právnické dny, Iuridicum Olomoucense, o. p. s., Olomouc, 2008, 191 - 195 s. ISBN 978 – 80 – 9034 - 00 - 39.

Somorová, E.: Deficit demokracie v Európskej únii (Národné parlamenty v legislatívnom procese EÚ). In Aktuálne otázky práva zborník vydaný pri príležitosti životného jubilea prof. Jozefa Suchožu. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2006, s. 119 - 123.

Šaradín, P.: NE Evropské Unii – Argumenty a názory, in: Olomoucké právnické dny 2008, Iuridicum Olomoucense, o. p. s., Olomouc, 2008, 847 - 918 s. ISBN 978 – 80 – 9034 - 00 - 39.

Multimediuálne odkazy:

<http://www.estav.cz>

<http://www.euroinfo.gov.sk>

<http://ec.europa.eu>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.europskaunia.sk>

Contact – email
milankocan@gmail.com

ROZPAD ČESKOSLOVENSKA A JUGOSLÁVIE V KOMPARATIVNÍM POHLEDU

DAVID KOLUMBER

Masarykova univerzita, Právnická fakulta / Brno, Česká republika

Abstract in original language

Československo i Jugoslávie vznikly po první světové válce, v období druhé světové války prožily svůj první zánik a oba tyto státy jako federace nepřežily nahrazení predominance komunistické strany politickou pluralitou. Tento příspěvek mapuje podobnosti a rozdílnosti ve vývoji obou federací, zejména v období jejich rozpadu v devadesátých letech dvacátého století.

Key words in original language

Československo; Jugoslávie; postkomunismus; federace; konflikt; secese; dezintegrace; ústavnost

Abstract

Czechoslovakia and Yugoslavia were created after WWI, in the period of WWII both of these states broke up for the first time and both of these states later did not survive a substitution of Communist party's predominance by a political pluralism. This contribution deals with similarities and differences in development of these federations, especially in the period of their break-up in 1990's.

Key words

Czechoslovakia, Yugoslavia, post-communism; federation; conflict; secession; disintegration; constitutionalism

ÚVOD

Konflikt v Jugoslávii, který se rozhořel v roce 1991, byl pro mnohé československé občany něčím zcela nečekaným. Zkalila se iluze přátelského poměru mezi národy a národnostmi Jugoslávie a v době otazníku nad budoucností společného státu Čechů a Slováků si mnozí začali uvědomovat, že k eskalaci napětí, kterou neočekávali v Jugoslávii, může dojít i v československém prostředí.

Nemělo by být opomenuto, že kromě zániku v období po zhroucení predominance komunistické strany, se státy podobaly i souvislostmi svého vzniku, meziválečným vývojem a situací válečnou a poválečnou. Těžištěm mého příspěvku je období rozpadu v devadesátých letech, ovšem alespoň nastíněn je i předcházející vývoj.

1. VZNIK STÁTU A CESTA K FEDERACI

Poprvé oba státy prodělaly svůj rozpad v období vrcholné krize versailleského systému, kdy se konstrukce unitárního státu fiktivního národa, typická pro obě země v meziválečném období, stala dále

neudržitelnou. Zániku Česko-Slovenska v březnu 1939 předcházela etapa slovenské a podkarpatské autonomie,¹ jejíž ústavní zakotvení vytvořilo z Česko-Slovenska asymetrickou trialistickou federaci. Samotný zánik v březnu 1939 souvisel s vyhlášením samostatného Slovenského štátu, když při použití závěrů Badinterovy arbitrážní komise, artikulovaných právě v souvislosti s dezintegrací Jugoslávie v devadesátých letech, je možné zkonstatovat, že Česko-Slovensko zaniklo 14. března 1939 v důsledku nemožnosti výkonu efektivní moci ústředních orgánů ve vztahu k východním částem republiky. Podkarpatská Rus, od 31. prosince 1938 Karpatská Ukrajina,² byla zabrána Maďarskem. Na území Slovenska, které v důsledku první vídeňské arbitráže nezabralo Maďarsko, vznikl v zásadě samostatný stát a historické země, nezabrané již předtím Německem a Polskem, vytvořily základ říšskoněmeckého protektorátu.

V Jugoslávii pak k popření unitaristických snah, akcelerovaných nastolením šestojanuarské diktatury v lednu 1929, došlo v srpnu 1939 přijetím dohody Maček – Cvetković, na jejímž základě vznikla Chorvatská bánovina, zřetelně popírající soustavu dosavadních bánovin utvořených zásadně bez respektu k historickým či etnickým hranicím uvnitř Jugoslávie. Stát jižních Slovanů byl rozvrácen v dubnu 1941 a v následném období na části tohoto území panoval okupační režim a ve zbytku bylo teritorium bývalé Jugoslávie v držení místních quislingů. V tomto prostoru se střetávaly různé proudy, jež se nezastavily před fyzickou likvidací svých nepřátel, at' již pojatých etnický, anebo třídně. Zmínil bych zejména hnutí Ustaša v Nezávislém státu Chorvatsko (NDH), jehož cílem byla mimo jiné anihilace srbského etnika v prostoru NDH, četníky plk. Dragoljuba Mihailoviće (oficiálně Jugoslávské vojsko ve vlasti), kteří se orientovali zejména na boj za velké a etnický homogenní Srbsko, a v neposlední řadě komunisty pod vedením Josipa Broze Tita, kteří se sice vyznačovali ultralevicovým programem, nicméně také již od podzimu 1940 hovořili o vytvoření federace s rovnoprávnými národy, za současného uznání černohorského a makedonského národa, jako o své prioritě.³

Období druhé světové války představovalo zvrat v poměru nejen mezi Čechy a Slováky, ale také mezi národy Jugoslávie.

Již usnesení Slovenské národní rady (SNR) ze dne 29. září 1944, tedy z období Slovenského národního povstání (SNP), dávalo tušit, že SNR

¹ Úst. zák. č. 299 a 328/1938 Sb. z. a n.

² Nařízení vlády Podkarpatské Rusi č. 36/1938 Úředního věstníku vlády Podkarpatské Rusi, o názvu země.

³ Srov. ŠTĚPÁNEK, Václav. Kosovská otázka v socialistické Jugoslávii. [online]. 2010 [cit. 2012-11-11]. Habilitační spis. Masarykova univerzita, Filozofická fakulta. Dostupné z: <http://is.muni.cz/do/rect/habilitace/1421/stepanek/habilitace/Kosovska_otazka_v_socialistike_Jugoslavii.pdf>.

nemíni obnovit předmnichovský česko-slovenský ústavní poměr.⁴ Situace se změnila porážkou SNP, nicméně Košický vládní program již zřetelně hovořil o obnovení republiky jako společného státu rovnoprávných národů s příslibem konstituování slovenských orgánů moci zákonodárné, vládní a výkonné.⁵ Tyto slovenské orgány - SNR a Sbor pověřenců - byly jako představitelé národní svébytnosti slovenského národa zakotveny, s ohledem na Košický vládní program a pražské dohody, také v Ústavě 9. května.⁶ Celá kapitola pátá této ústavy, upravující slovenské národní orgány, byla v roce 1956 nahrazena s tím, že dosavadní stav je neúměrně centralistický.⁷ Již v roce 1960 ovšem nová socialistická ústava nastolila tuhý centralismus a omezila moc slovenských orgánů. Diskuse o změnách státoprávního uspořádání vztahů Čechů a Slováků byla zahájena v období Pražského jara a jejím vrcholem bylo přijetí ústavního zákona o československé federaci dne 28. října 1968.⁸

Podoba poválečné Jugoslávie byla určena usnesením II. zasedání AVNOJ (Antifašistická rada národního osvobození Jugoslávie; politická platforma národně-osvobozenecích jugoslávských struktur) z 29. listopadu 1943 o vytvoření Jugoslávie na federálním základě. Na toto usnesení navazovala rozhodnutí zemských partyzánských antifašistických plaforem.⁹ Okamžitě po skončení války uchopili komunisté v jednotlivých částech Jugoslávie politickou moc, když

⁴ Srov. Slovenská národní rada 1944: Stenoprotokol z [9.] zasadnutia Slovenskej národnej rady dňa 29. septembra 1944 o 17. hodine v Banskej Bystrici [online]. 1944-09-29 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.psp.cz/eknih/1944snr/stenprot/009schuz/s009001.htm>>.

⁵ GRONSKÝ, Ján. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II 1945-1960. Praha: Karolinum, 2006. s. 21-33.

⁶ Ústavodárné Národní shromáždění republiky Československé 1948: Tisk č. 1227: Návrh ústavního výboru vypracovaný podle § 3, odst. 1 zákona ze dne 17. října 1946, č. 197 Sb., o ústavním výboru ústavodárného Národního shromáždění, na vydání ústavního zákona: ÚSTAVA ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY [online]. 1948-05-07 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/t1227_06.htm>.

⁷ ZDOBINSKÝ, Stanislav et al. Československá ústava: komentář. Praha: Panorama, 1988. s. 30.

⁸ Podrobně RYCHLÍK, Jan. Češi a Slováci ve 20. století: spolupráce a konflikty 1914-1992. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů, 2012. s. 470-532.

⁹ Osvobozenecí fronta (OF), resp. Slovinská národněosvobozenecí rada (SNOS), ve Slovinsku, Antifašistické shromáždění národního osvobození Makedonie (ASNOM), Antifašistická skupština národního osvobození Srbska (ASNOS), Zemská rada národního osvobození Chorvatska (ZAVNOH), Zemská rada národního osvobození Bosny a Hercegoviny (ZAVNOBiH), Černohorská antifašistická skupština národního osvobození (CASNO)

některé své politické oponenty zlikvidovali ještě v průběhu války jejich obviněním z kolaborace. Státoprávní decentralizace byla znehodnocována vnitřním politickým centralismem Komunistické strany Jugoslávie (KPJ), na níž stála politická moc v zemi. Významným prvkem byla také Jugoslávská lidová armáda (JNA), jež v podstatě vznikla přeměnou z dosavadních partyzánských vojsk. Poměr národů a národností v poválečné Jugoslávii byl podřízen postulátu "bratrství a jednoty".

Ke zlomu ve vývoji Jugoslávie došlo v červnu 1948 v důsledku propuknutí sovětsko-jugoslávské roztržky. Následně byla Jugoslávie ze strany východoevropských států vojensky a hospodářsky bojkotována a její vedení se uchýlilo k hledání vlastní cesty k socialismu, resp. komunismu. Hlavní jugoslávský ideolog, Edvard Kardelj, odmítl leninské deformace a zamýšlel se odvijet od čistého marxismu, což mělo i zřetelný dopad na KPJ, která v roce 1952 změnila název na Svaz komunistů Jugoslávie (SKJ).

2. OBDOBÍ SOCIALISTICKÉ FEDERACE

Československo se federací podruhé ve svých dějinách stalo 1. ledna 1969.¹⁰ Federaci tvořila Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika. Skutečnou federací byla za komunistické politické dominance ČSSR nicméně jen do 21. prosince 1970, když úst. zák. č. 125/1970 Sb. z důvodu tvrzeného "posílení koncepční úlohy federálního centra" oslabil působnost republik a pravomoc jejich orgánů.¹¹

Ústava z dubna 1963 vymezovala Socialistickou federativní republiku Jugoslávii (SFRJ) jako svazový stát dobrovolně sjednocených a rovnoprávných národů a socialistické a demokratické společenství založené na moci pracujícího lidu a samosprávě (čl. 1 ústavy). Zvláštností SFRJ a její ústavy z roku 1963 bylo zakotvení ústavního soudu,¹² který byl naopak v Československu v roce 1948 definitivně odstraněn se zdůvodněním, že se jedná o zvláštní orgán více méně byrokratické povahy stojící nad parlamentem.¹³ Ústava z roku 1963

¹⁰ Čl. 151 odst. 1 úst. zák. č. 143/1968 Sb.

¹¹ Srov. Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1970: Tisk č. 54: Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci [online]. 1970-11-14 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.psp.cz/eknih/1969fs/tisky/t0054_01.htm>.

¹² Ust. hlavy XIII. Ústavy SFRJ - český překlad uveřejněn In Federální ústavy. 1. Praha: Ústav st. správy, 1969. s. 128-131.

¹³ Ústavodárné Národní shromáždění republiky Československé 1948: Tisk č. 1227: Návrh ústavního výboru vypracovaný podle § 3, odst. 1 zákona ze dne 17. října 1946, č. 197 Sb., o ústavním výboru ústavodárného Národního shromáždění, na vydání ústavního zákona: ÚSTAVA ČESKOSLOVENSKÉ

byla doplněna v letech 1967 (amandmany I-VI), 1968 (amandmany VII-XIX) a 1971 (amandmany XX-XLII),¹⁴ přičemž v rámci poslední vlny dodatků byla zřízena také kolektivní hlava státu - Předsednictvo SFRJ, jehož předsedou byl z titulu, později dokonce doživotního, prezidenta SFRJ maršál Tito.

Federální Jugoslávii tvořilo šest základních entit: Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Chorvatsko, Makedonie, Slovensko a Srbsko. V rané fázi měly všechny entity mít jednotné označení federální stát, nicméně lze vysledovat i odchylky,¹⁵ následně docházelo k terminologickému sjednocení na lidové republiky a v roce 1963 došlo ke změně přívlastku na socialistická. V rámci Srbska pak existovaly dvě autonomní oblasti: Kosovo a Vojvodina, jejichž označení se v čase taktéž měnilo.

Vpád vojsk Varšavské smlouvy do Československa v srpnu 1968 vyvolal u jugoslávského vedení obavy, které se promítly do přijetí koncepce všeobecného lidového odporu a společenské sebeobrany,¹⁶ na jejímž základě vznikla Teritoriální obrana (TO) tvořící vedle JNA Ozbrojené síly SFRJ. Primárním úkolem TO byl v případě nutnosti organizovat ozbrojený odpor proti nepřátelské invazi.

Nová jugoslávská ústava z roku 1974 přinesla do organizace a fungování SFRJ některé konfederativní rysy,¹⁷ tedy například možnost měnit ústavu jen se souhlasem všech šesti republik a dvou autonomních oblastí, anebo právo veta každé republiky a autonomní oblasti při rozhodování významných celojugoslávských otázek. K této ústavě pak byly přijaty dodatky v letech 1981 (amandmany I až VIII)

REPUBLIKY [online]. 1948-05-07 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.psp.cz/eknih/1946uns/tisky/t1227_06.htm>.

¹⁴ Arhiv Jugoslavije: Amandmani na Ustav SFRJ iz 1963. godine [online]. c2008 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/amandmani_na_ustav_iz_1963.html>.

¹⁵ V případě Slovenska se vyskytuje označení federální Slovensko (červen 1945; srov. čl. 2 odst. 2 zákona č. 110, o měnovém institutu) či federální jednotka (září 1945; srov. čl. 1 zák. č. 231, o správním dělení federálního Slovenska). Srov. Uradni list slovenskega narodno osvobodilnega sveta in narodne vlade Slovenije. 1945. s. 77 a 231. URL: <<http://www.sistory.si/publikacije/prenos/?urn=SISTORY:ID:657>>.

¹⁶ LIPIČ, Ladislav. O razvoju Slovenske vojske. Bilten Slovenske vojske. 2003, let. 5, št. 2. ISSN 1580-1993. URL: <http://www.slovenskavojska.si/fileadmin/slovenska_vojska/pdf/bilten_sv/bilten_sv03_5_2.pdf>.

¹⁷ Srov. FILIP, Jan. K otázce povahy federalismu v Jugoslávii. Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva. Praha: Ústav státu a práva ČSAV, 1983, roč. 122, č. 3. s. 296.

a 1988 (amandmany IX až XLVIII).¹⁸ Konečným důsledkem této ústavy byla atomizace Jugoslávie.

V Československu i v Jugoslávii byla zakotvena vedoucí úloha jedné politické strany. V Československu byla Komunistické straně Československa (KSČ) organizačně podřízena Komunistická strana Slovenska (KSS),¹⁹ v prostředí Jugoslávie vedle SKJ existovaly Svazy komunistů také na úrovni republik a autonomních oblastí. Komunistická strana, resp. Svaz komunistů, prosazovala svůj program prostřednictvím státního mechanismu ve všech oblastech politického, hospodářského, sociálního a kulturního života. Všechny úrovně od obcí (občin) po federaci byly ve skutečnosti pouze formální kulisou pro provádění stranické vůle, když klíčová rozhodnutí nebyla přijímána na úrovni republik či na celofederální úrovni, nýbrž v úzkém okruhu nejužšího vedení ústřední úrovně Komunistické strany, resp. Sazaz komunistů.

Nemělo by nicméně být opomenuto, že již na přelomu šedesátých a sedmdesátých let byl v Jugoslávii patrný vzor proti takto dominantnímu centru. Ačkoliv "stranická disciplína" byla nakonec vynucena, na příkladu MASPOKu v Chorvatsku či aféry dvaceti pěti poslanců ve Slovinsku můžeme ilustrovat, že konflikt mezi principem federalismu, na jehož základě byl organizován složený stát, a principem demokratického centralismu, na jehož základě byla organizována strana, byl přítomen a nabýval na intenzitě.

Na konci roku 1979 svolal Tito do Karadordeva vojenské a politické vedení Jugoslávie a ve svém tamějším projevu se zaměřil na nacionalistické tenze v Kosovu, Slovinsku a Chorvatsku, které označil za znepokojivé. Z obsahu projevu plyne, že Tito situaci dával do souvislosti s ústavou z roku 1974, proti jejímuž přijetí údajně byl, což měl být ostatně důvod, proč ústavu podepsal viceprezident Miha Špiljak a nikoliv on sám.²⁰ Z pohledu Tita byl zárukou existence Jugoslávie všejugoslávský charakter JNA a SKJ.

Dne 4. května 1980 v 15.05 hod. zemřel v lublaňském sanatoriu jugoslávský prezident a maršál Tito. Moc převzalo Předsednictvo SFRJ, které tvořilo devět členů: zástupci 6 republik a dvou autonomních oblastí a předseda předsednictva SKJ.²¹ Mezi

¹⁸ Arhiv Jugoslavije: Amandmani na Ustav iz 1974. godine [online]. c2008 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/amandmani_na_ustav_iz_1974.html>.

¹⁹ STRMISKA, Maximilián et al. Politické strany moderní Evropy: analýza stranicko-politických systémů. Praha: Portál, 2005. s. 459.

²⁰ CABADA, Ladislav. Politický systém Slovinska. Praha: Slon, 2005. s. 87.

²¹ ZDOBINSKÝ, Stanislav aj. Ústavní systémy socialistických zemí: kniha pracovníků právnické fak. Univ. Karlovy a Moskevské st. univ. Praha: Panorama, 1988. s. 411.

jednotlivými členy se každý rok střídala funkce předsedy Předsednictva SFRJ. Je vhodné akcentovat, že Tito jako prezident SFRJ byl i předsedou Předsednictva, ovšem žádný z dalších předsedů Předsednictva již nebyl jugoslávským prezidentem.

V řadách Svazu komunistů v průběhu osmdesátých let došlo ke generační obměně funkcionářů - za představitele nové generace byli považováni zejména Slovinc Milan Kučan a Srbský Slobodan Milošević.²² Výjimku představovalo Kosovo, kde po nepokojích v březnu a dubnu 1981 byla garnitura mladých funkcionářů opětovně vyštírána představiteli meziválečné a válečné generace členů SKJ albánské národnosti. Právě v Kosovu se necelý rok po smrti Tita projevily první příznaky otevřeného konfliktu: jejich spouštěcím byl studentský protest proti nekvalitnímu jídlu v univerzitní menze, nicméně zanedlouho se již na demonstracích začala objevovat politická hesla volající po Republice Kosovo a jednotě s Albánii. Na potlačení nepokojů, které si vyžádaly devět mrtvých demonstrantů a dva mrtvé policisty, byly nasazeny zvláštní oddíly svazového výboru (ministerstva) vnitra, policejní orgány z ostatních republik, ale také JNA.²³

Ještě před tím, než je možné zkonstatovat, že existence federálního státu skončila v důsledku nemožnosti výkonu efektivní moci ústředních orgánů v určité části dosavadního složeného státu, je možné si povšimnout v případě československé i jugoslávské federace, že katalyzátorem dezintegrace byla absence či silné oslabení jednotícího prvku personifikujícího federaci a její státní ideu a také skutečnost, že komunistická strana přestala disponovat potencí přenášet svou vůli přes státní mechanismus.

Jednotícím prvkem v prostředí Jugoslávie byl bezesporu maršál Tito, jenž se v roce 1974 stal nejen doživotním předsedou ústředního výboru SKJ (CK SKJ), ale také doživotním prezidentem SFRJ²⁴ a kterého nikdo z funkcionářů jugoslávského režimu osmdesátých let nedokázal plně nahradit. Pokud bychom se zaměřili na jména, která v průběhu let vystupovala do popředí jako potencionální Titovi nástupci, zjistíme, že část z nich byla v době jeho úmrtí již sama po smrti (Edvard Kardelj, Džemal Bijedić), anebo o své postavení přišla (Aleksandar Ranković).

²² PIRJEVEC, Jože. Jugoslávie 1918-1992: vznik, vývoj a rozpad Karadjordjevićovy a Titovy Jugoslávie. Praha: Argo, 2000. s. 439-440.

²³ Podrobně ŠTĚPÁNEK, Václav. Jugoslávie - Srbsko - Kosovo: kosovská otázka ve 20. století. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 267-279.

²⁴ JOKIĆ, Sanja. Odlazak doživotnog predsjednika SFRJ. Glas Srpske [online]. 2011 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.glassrpske.com/plus/teme/Odlazak-dozivotnog-predsjednika-SFRJ/lat/57388.html>>.

Ve svém karadordjevském projevu v prosinci 1979 označil Tito za ochránce a nositele jugoslávské jednoty Jugoslávskou lidovou armádu (JNA).²⁵ Ta se nicméně na sklonku roku 1987 přimkla k Miloševičovi. Armádní sebestylizace do role strážců Titova odkazu se z pohledu armádních špiček nevylučovala s velkosrbským nacionalistickým programem Miloševičovy frakce. Naopak - zatímco srbské vedení chápalo Jugoslávii jako prostředek k udržení své moci, JNA potřebovala Jugoslávii k udržení svého standardu, když se jednalo o nejnákladnější a největší jugoslávskou státní instituci.²⁶ Byla to právě JNA, jejíž nejvyšší orgán - bezpečnostní rada - připravovala zásah proti domnělé kontrarevoluci, tedy také proti legitimním vedením vzpurných republik a oblastí. Zápis z této porady se ale dostal do rukou slovinských novinářů, kteří dlouhodobě činnost JNA a její mimoústavní charakter kritizovali. V roce 1988 byla JNA podřízena i Teritoriální obrana, aby se omezila možnost republikových vedení zasahovat do činnosti ozbrojených sil. Již od poválečného období měli v armádě převahu Srbové,²⁷ nicméně až na jaře 1991 byli v důsledku zajištění lojality armády penzionováni či propuštěni všichni nesrbští a nečernohorští generálové.²⁸ Útok na Vukovar v srpnu 1991 pak zřetelně odhalil, že JNA již ochráncem a nositelem jugoslávské jednoty není a vzhledem ke své roli ani být nemůže.

V prostředí Jugoslávie představoval státní ideu princip bratrství a jednoty poprvé artikulovaný jako jedno z partyzánských hesel za druhé světové války. Obsahem tohoto principu měla být myšlenka svornosti národů žijících v jednom státě. Princip měl na jedné straně zabránit, aby kterýkoliv z národů získal převahu nad ostatními, a současně měl zajistit stabilní a korektní mezičetnické vztahy.²⁹ Klíčový význam tomuto původně partyzánskému heslu přiznal v květnu 1945 Tito, který ho ve svém projevu označil za základ silné a šťastné Jugoslávie, bez níž by nebylo silné a šťastné Chorvatsko, Srbsko,

²⁵ Srov. CABADA, Ladislav. Politický systém Slovinska. Praha: Slon, 2005. s. 88.

²⁶ Srov. PIRJEVEC, Jože. Jugoslávie 1918-1992: vznik, vývoj a rozpad Karadjordjevićovy a Titovy Jugoslávie. Praha: Argo, 2000. s. 448.

²⁷ MARIJAN, Davor. Jugoslavenska narodna armija - važnija obilježja. *Polemos* [online]. 2006, č. 9, s. 35-36 [cit. 2012-12-02]. ISSN 1331-5595. URL: <<http://hrcak.srce.hr/file/26479>>.

²⁸ THOMAS, Nigel; MIKULAN, Krunoslav. Válka v Jugoslávii: Slovinsko a Chorvatsko 1991-95. Praha: Grada, 2009. s. 11.

²⁹ Srov. GRLICA, Ivo; ŠOBA, Miha. Brotherhood, Unity and the European Union: Some Lessons from the Yugoslav Federation 1945-1991 for the Future Integration of the European Union. *Slovenian Law Review*. 2010, roč. 7, 1/2, s. 168-171. ISSN 1581-9531. URL: <<http://search.ebscohost.com.ezproxy.muni.cz/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=66842779&lang=cs&site=ehost-live>>.

Makedonie, Černá Hora, Slovinsko a Bosna a Hercegovina.³⁰ Osmdesátá léta představovala pro postulát "bratrství a jednoty" citelný otřes. Když v roce 1985 srbský literát Miodrag Bulatović ironizoval slovinský jazyk a literaturu, nevyvolalo to ve Slovinsku tak silnou nevoli jako proces JBTZ, v němž byli před vojenský soud v Lublani postaveni příslušník JNA Ivan Borštnér a tři novináři slovinského týdeníku Mladina - Franci Zavrl, David Tasić a Janez Janša. Ti byli 31. května 1988 zadrženi slovinskou Službou státní bezpečnosti na pokyn JNA v reakci na skutečnost, že v Mladině měl vyjít článek odhalující jednání bezpečnosti rady týkající se zásahu proti "kontrarevoluci". Oficiálně byla čtveřice obviněna z nezákonného získání tajného vojenského dokumentu.³¹ Ačkoliv byla velícím jazykem JNA srbochorvatština, vést v něm samotného řízení před vojenským soudem ve Slovinsku bylo nejen nesouladné s jugoslávskou ústavou,³² ale ze strany Slovinců bylo vnímáno jako otevřená provokace a projev srbské arogance. Významným erozním činitelem pak bylo i tzv. Memorandum SANU ze září 1986, v němž byl soudobý stav Srbska dán do souvislosti s jeho nerovnoprávným postavením v SFRJ a v němž bylo mimo jiné voláno po omezení autonomie Vojvodiny a Kosova. Milošević a jeho spolupracovníci memorandum sice nejprve odsoudili, následně ovšem jeho základní myšlenky převzali. Srbské vedení zamýšlelo realizovat velkosrbský program, který se s volnou federací vylučoval, a proto výhrady směřovaly především k ústavě z roku 1974. Proces srbského nátlaku směřující k obsazení funkcí osobami názorově blízkými Miloševićovi a oslabení role Kosova a Vojvodiny bývá označován jako tzv. antyburokratická revoluce.³³

V případě Československa osobně nenacházími nikoho srovnatelného s maršálem Titem. Ačkoliv i první prezident federálního Československa Ludvík Svoboda byl hrdinou druhé světové války, jeho životní osudy dávají tušit, že se natolik výjimečnému postavení jako Tito netěšil. Také ústavní zákon o československé federaci zakotvoval státní ideu, a to "koexistence navzájem spolupracujících a respektujících se suverenit",³⁴ ale taktéž se nejednalo o masově propagovanou konstrukci, jakou bylo v Jugoslávii "bratrství a jednota". Zatímco JNA se v čase ukázala jako pouhá iluzorní opora

³⁰ TITO, Josip Broz. Sabrana djela 28. 1. maj - 6. jul 1945. Beograd: Izd. Centar "Komunist", 1988. s. 65-66. (c. f. op. cit sub. 29, s. 169.)

³¹ CABADA, Ladislav. Politický systém Slovinska. Praha: Slon, 2005. s. 107.

³² Zejm. s čl. 214 odst. 2 a čl. 243 Ústavy SFRJ.

³³ Podrobně MILOSAVLJEVIĆ, Olivera. Antyburokratska revolucija 1987-1989. godine. Povijest online. [2005], s. 319-336. URL: <<http://www.cpi.hr/download/links/hr/7292.pdf>>.

³⁴ K tomu srov. ZDOBINSKÝ, Stanislav et al. Československá ústava: komentář. Praha: Panorama, 1988. s. 213-216.

federace, situace v případě Československa byla odlišná - československá armáda totiž byla skutečným pilířem federace, když se její řady vyznačovaly největší mírou česko-slovenské promíšenosti z federálních institucí.³⁵

Nemožnost komunistů přenášet svou vůli přes státní mechanismus v žádném případě neholám klást do souvislosti s právně (ne)zakotvenou vedoucí úlohou strany. Nemělo by být totiž opomenuto, že v Československu měli komunisté fakticky stejné postavení již od února 1948 a teprve ústava z roku 1960 tuto vedoucí úlohu výslově uváděla ve svém čl. 4. Připravovaná nová trojjediná³⁶ socialistická ústava, jež měla být přijata po XVIII. sjezdu KSČ, naplánovaném na květen 1990,³⁷ vedoucí úlohu KSČ opět neměla výslovně zakotovovat.³⁸ Proto zrušení vedoucí úlohy strany ústavním zákonem č. 135/1989 Sb. spíše než důvodovou zprávou artikulovanou snahou "řešit závažnou společenskou situaci a umožnit ústavní cestou její řešení",³⁹ bylo podle mého především demonstrací ochoty ke změně. Českoslovenští komunističtí členové Federálního shromáždění tak navzdory svému slibu věrnosti socialismu,⁴⁰ v polistopadovém vývoji aktivně participovali na demontáži komunistického režimu. V tomto je možné vysledovat podobnost s vývojem ve Slovinsku, kde po procesu s JBTZ lokálními komunisty ovládaný parlament schválil 82 dodatků (amandmany IX až XC) republikové ústavy, jimiž byla např. zrušena vedoucí úloha Svazu komunistů Slovinska (IX), zakotveno právo slovinského národa na sebeurčení (X), zrušen trest smrti (XLVII), upraven způsob ustavení a organizace republikového Předsednictva (LXXX až LXXXIII) aj.⁴¹

Zatímco v Československu se komunisté své faktické a právní ingerence, v demokratickém materiálně-právním státě zcela neakceptovatelné, vzdali v zásadě sami, v Jugoslávii došlo na

³⁵ Srov. RYCHLÍK, Jan. Češi a Slováci ve 20. století: spolupráce a konflikty 1914-1992. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů, 2012. s. 612.

³⁶ Tedy federace i obou republik.

³⁷ Rudé právo. 1988-12-17, roč. 69, č. 297, s. 1.

³⁸ GRONSKÝ, Ján. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III 1960-1989. Praha: Karolinum, 2007. s. 390.

³⁹ Srov. Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1989: Tisk č. 217: Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky [online]. 1989-11-29 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/t0217_00.htm>.

⁴⁰ Čl. 48 odst. 1 úst. zák. č. 143/1968 Sb. ve znění do úst. zák. 46/1990 Sb.

⁴¹ Uradni list Socialistične republike Slovenije. 1989-10-02, št. 32, s. 1761-1776. URL: <http://www.uradni-list.si/dl/vip_akti/1989-02-1075.pdf>.

federální úrovni k zajímavé situaci: v lednu 1990 se SKJ sešel k 14. mimořádnému kongresu a na něm spor mezi slovinskou a srbskou delegací vyústil v postupný odchod jednotlivých slovinských delegátů ze sálu za potlesku některých srbských komunistů. Následně se sešla chorvatská a bosenská delegace, které se shodly - dokonce také za souhlasu všech srbských komunistů v těchto delegacích - taktéž ve sjezdu nepokračovat. Ráno 23. ledna 1990 předsedající sjezdu vyhlásil patnáctiminutovou pauzu, jež ale nikdy neskončila.⁴² SKJ tímto okamžikem fakticky přestal existovat. Ve všech někdejších republikách a autonomních oblastech lze doposud vysledovat levicové politické subjekty mající zřejmou kontinuitu s příslušným Svazem komunistů.

Poměr svazových, srbským náhledem ovlivněných, orgánů k "separatistickým" oblastem měl v čase tři polohy. Nejprve to byla hrozba silovým zásahem svazových složek, zejména JNA, následně měl být vývoj zvrácen právními nástroji, zejména se předpokládalo, že protiústavnost dodatků vysloví Ústavní soud Jugoslávie. Ten ovšem v řízeních o souladu jednotlivých dodatků ústav republik s Ústavou SFRJ protiústavnost nevyslovil.⁴³ Jakmile se ukázalo, že rozkladný proces zpomalit či zastavit nejde právně zásadně čistým způsobem, stalo se opět aktuální použití hrubé síly.

Jugoslávie se současně v květnu 1991 ocitla v ústavní krizi: na zasedání Předsednictva SFRJ dne 15. května 1991 měl být, podle zvyklostí, na další jednoleté období ustanoven do funkce předsedy chorvatský delegát Stjepan Mesić. V osmičlenném⁴⁴ Předsednictvu SFRJ proti tomuto návrhu hlasovali zástupci Kosova a Vojvodiny,⁴⁵ zástupci Srbska a Černé Hory se zdrželi, čímž Mesić nebyl zvolen, a Předsednictvo tak bylo bez svého vedení.

⁴² ŠTĚPÁNEK, Václav. Jugoslávie - Srbsko - Kosovo: kosovská otázka ve 20. století. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 423.

⁴³ Podrobně KRISTAN, Ivan. Ústavní systém Republiky Slovinsko. Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 1995, roč. 134, č. 10. ISSN 0231-6625. s. 961.

⁴⁴ Na základě amandmanu (dodatku) č. XLI Ústavy SFRJ z listopadu 1988 již členem Předsednictva SFRJ nebyl zástupce SKJ, celkový počet členů se tak z devíti snížil na osm.

⁴⁵ Nová srbská ústava z 28.9.1990 fakticky zlikvidovala autonomii Kosova a Vojvodiny (srov. Kancelarija za saradnju sa medijima: VI Teritorijalna organizacija [online]. c2012 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/cms/view.php?id=1067>.). Na základě této skutečnosti byli následně zástupci těchto oblastí v Předsednictvu vystřídáni prosrbsky orientovanými osobami.

4. SAMOTNÝ PROCES ROZPADU

Ve Slovinsku se referendum o nezávislosti a samostatnosti uskutečnilo již 23. prosince 1990,⁴⁶ na jeho základě měla být dne 26. června 1991 vyhlášena nezávislost. V očekávání blížící se samostatnosti se neslo i vydání deníku *Delo* z 25. června 1991.⁴⁷ Chorvaté ovšem, ač sami referendum uskutečnili až 19. května 1991,⁴⁸ vyhlásili svou nezávislost již 25. června 1991, na což slovinský parlament reagoval tím, že samostatnost nakonec vyhlásil o den dříve, než původně zamýšlel, tedy také 25. 6.⁴⁹ Na základě rozkazu předsedy svazového výkonného výboru (vlády) Ante Markoviće zajistit provádění svazových předpisů o přechodu státní hranice na území Republiky Slovinsko zahájila 27. června 1991 vojenské operace JNA.⁵⁰ Již 28. června 1991 se o uklidnění situace pokoušela ministerská trojka Evropských společenství, díky jejíž participaci zúčastněné strany - Slovinsko, Chorvatsko a SFRJ - posléze uzavřely brionskou deklaraci, na jejímž základě se mimo jiné účinnost aktů o osamostatnění Slovinska a Chorvatska odložila o tři měsíce (tzv. brionské moratorium), tedy do 8. října 1991.⁵¹ Do funkce předsedy Předsednictva SFRJ na základě dohody zpětně k 1. červenci nastoupil Chorvat Stjepan Mesić.

Již v srpnu 1991 participovala JNA na útocích, po boku srbských paravojenských oddílů, na chorvatský Vukovar a na konci brionského moratoria dokonce došlo ze strany JNA k útoku na místo záhřebského jednání chorvatského prezidenta Franja Tuđmana, svazového premiéra Ante Markoviće a předsedy Předsednictva SFRJ Mesiće.⁵² Obětí se tak mimo jiné měl stát i formálně nejvyšší velitel jugoslávských ozbrojených sil.

⁴⁶ Čl. 5 zákona č. 2102/1990 UL RS, o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. In Uradni list Republike Slovenije. 1990-12-06, št. 44, s. 2033. URL: <http://www.uradni-list.si/dl/vip_akti/1990-02-2102.pdf>.

⁴⁷ *Delo*. 1991-06-25, leto 33, št. 146, s. 1.

⁴⁸ Narodne novine. 1991-05-02, br. 21. URL: <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/254259.html>>.

⁴⁹ *Delo*. 1991-06-26, leto 33, št. 148, s. 1.

⁵⁰ Podrobně CABADA, Ladislav. Politický systém Slovinska. Praha: Slon, 2005. s. 130-134.

⁵¹ CRAWFORD, James. The creation of states in international law. Oxford: Clarendon Press, 2006. p. 396.

⁵² ŠOŠTARIĆ, Tomislav. Na današnji dan raketirani Banski dvori: Tuđman, Mesić i Marković slučajno izbjegli atentat. *Dnevnik* [online]. 2012 [cit. 2012-12-02]. URL: <<http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/na-danasjni-dan-prije-21-godinu-raketirani-banski-dvori.html>>.

Po uplynutí moratoria Chorvatsko i Slovinsko potvrdilo svou nezávislost. Makedonie nezávislost na základě referenda vyhlásila 17. listopadu 1991.⁵³

Politické vedení Bosny a Hercegoviny (BiH) bylo ochotno setrvat v Jugoslávii, nicméně pod podmínkou současné přítomnosti Chorvatska. Právě existenci státního svazku s Chorvatskem a Srbskem považoval Alija Izetbegović, předseda Předsednictva BiH, za možnost uchování existence Bosny a Hercegoviny. V tomto duchu bylo v říjnu 1991 vyhlášeno memorandum o svrchovanosti republiky. Referenda v listopadu 1991, které se vyslovilo pro setrvání v Jugoslávii, se ve většině zúčastnili Srbové a další referendum se uskutečnilo až na přelomu února a března 1992 a to z důvodu, že mezinárodní společenství podmiňovalo případné uznání BiH právě realizací referenda, které by ukázalo vůli většiny obyvatel multietnické země. V té době se již v Sarajevu začaly objevovat barikády a první ozbrojené potyčky. Nezávislost vyhlásila na základě výsledku referenda BiH dne 3. března 1992.⁵⁴

Na počátku října 1991 "srbská klika" v Předsednictvu, tj. delegáti Srbska, Černé Hory, Vojvodiny a Kosova, rozhodla o vyhlášení stavu válečného ohrožení a částečné mobilizaci, dopadající ovšem jen na občany Srbska s výjimkou Albánců. Současně zbytkové Předsednictvo převzalo pravomoc svazového parlamentu.⁵⁵ Tento postup označilo makedonské vedení za státní převrat v srbské režii.⁵⁶ Oficiálně byl předsedou Předsednictva nadále Chorvat Mesić, a to až do počátku prosince 1991, kdy odstoupil.⁵⁷ Svazový premiér Marković podal demisi 20. prosince 1991 s tím, že odmítá připravit válečný rozpočet na rok 1992.⁵⁸

Boje ve Slovinsku (tzv. desetidenní válka) mezi republikovými oddíly, v zásadě zformovanými z místní Teritoriální obrany, a JNA skončily Brionskou deklarací. Na základě dohody mezi slovinským vedením, za které jednal mimo jiné bývalý předseda Předsednictva SFRJ

⁵³ CRAWFORD, James. *The creation of states in international law*. Oxford: Clarendon Press, 2006. p. 396.

⁵⁴ Podrobně HLADKÝ, Ladislav. *Bosna a Hercegovina: historie nešťastné země*. Brno: Doplněk, 1996. s. 136-150.

⁵⁵ Srov. Slovanský přehled. 1996, roč. 82, č. 1, s. 30.

⁵⁶ Srov. Slovanský přehled. 1996, roč. 82, č. 1, s. 128.

⁵⁷ Ured Predsjednika Republike Hrvatske: *Životopis predsjednika Republike* [online]. 2009 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.predsjednik.hr/Default.aspx?sec=680>>.

⁵⁸ HRAŠOVEC, Marjana (ed.). *20 godina istorije* [online]. Beograd: Vreme, 2010, s. 4 [cit. 2012-12-02]. URL: <<http://www.vreme.com/download.php/system/storage/pdf/1034-20g.pdf>>.

Slovinec Janez Drnovšek, se jednotky JNA ze Slovinska stáhly a po opětovném vyhlášení samostatnosti již k další eskalaci napětí nedošlo. V Chorvatsku se navzdory různým ujednáním o zastavení bojů válčilo mezi Chorvaty a Srby (na jejich straně stála svého času JNA) od srpna 1991 do listopadu 1995. Boje v Bosně započaly v dubnu 1992 a její součástí bylo i bezmála 47 měsíční obléhání Sarajeva. V průběhu bojů vznikaly různé vojenské koalice a v určitém období to byl dokonce boj všech proti všem (Chorvaté × Srbové × Bosňáci⁵⁹). Válka v Bosně byla ukončena v prosinci 1995.

V souvislosti s procesem v Jugoslávii vznikla na podzim 1991 pětičlenná arbitrážní komise předsedou ústavních soudů v čele s Robertem Badinterem (Francie). Dalšími členy byli Aldo Corasaniti (Itálie), Roman Herzog (Německo), Irène Pétry (Belgie) a Francisco Tomás y Valiente (Španělsko).⁶⁰ Tato komise dospěla k závěru, že existence federace je spojena s existencí efektivní moci jejích federálních orgánů.⁶¹ Tento závěr je možné vztáhnout nejen na Jugoslávii v období devadesátých let, ale také na Československo v období tzv. II. republiky. Badinterova komise současně dospěla k závěru, že SFRJ není v procesu secese, ale ve stádiu dezintegrace,⁶² což vyvolalo otázky v souvislosti s uznáním nástupnických států, mimo jiné i "zbytkové" Jugoslávie.

V dubnu 1992 vznikla Svatová republika Jugoslávie (SRJ) tvořená Srbskem a Černou Horou. Její politická a diplomatická reprezentace již od samého počátku usilovala o mezinárodněprávní kontinuitu se SFRJ. Uznání takové kontinuity odvozovalo vedení SRJ od přítomnosti ruského a čínského velvyslance při jejím vyhlášení.⁶³ Opticky Jugoslávie zanikla v únoru 2003 přeměnou v Státní společenství Srbska a Černé Hory. Tato entita zanikla v roce 2006 poté, co se pro osamostatnění v referendu vyslovila většina obyvatel

⁵⁹ BiH byla zemí tří národů: Chorvatů, Srbov a Muslimů. V září 1993 se bosenští Muslimani (muslimové) usnesli, že nově bude pro označení jejich národa používáno zrecyklované označení Bosňáci, aby se vyhnuli spojování s arabským radikalismem - srov. ŠESTÁK, Miroslav et al. Dějiny jihoslovanských zemí. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2009. s. 653.

⁶⁰ The International Court of Justice: Regional instruments in the context of the former Yugoslavia [online]. 2009, s. 162 (5) [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15048.pdf>>.

⁶¹ The International Court of Justice: Regional instruments in the context of the former Yugoslavia [online]. 2009, s. 165 (6) [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15048.pdf>>.

⁶² KRISTAN, Ivan. Ústavní systém Republiky Slovinsko. Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 1995, roč. 134, č. 10. ISSN 0231-6625. s. 963.

⁶³ Tamtéž.

Černé Hory.⁶⁴ V únoru 2008 pak samostatnost vyhlásilo také Kosovo, jehož samostatnost neuznaly ani všechny členské státy EU. Osamostatnění Kosova předcházelo ozbrojený konflikt, do něhož vstoupila také Severoatlantická aliance.

V prostředí politické plurality se ukázalo, že nalézt dohodu v podmírkách přežívajících nastavení, která byla přijata v době, kdy byla skutečná rozhodnutí činěna ve stranických sekretariátech, bude značně obtížné - v prostředí Československa tak problém vyvolal nejen státní znak, ale také název státu (tzv. pomlčková válka). Obtížnost situace dokládá také vleklá příprava nové československé federální ústavy, v souvislosti s níž bylo vysloveno "podcenění složitosti ústavních problémů ve společnosti".⁶⁵ Podobně i v Jugoslávii ústavní nastavení z roku 1974 předpokládající konsensus všech republik a obou autonomních oblastí znemožňovalo dosažení dohody, ačkoliv návrhů k reformě byla celá řada.⁶⁶

Zánik Československa se nesl v podstatně klidnější atmosféře. Nejvýznamnější distinkcí bylo neprovedení referenda, ačkoliv k jeho uskutečnění existoval potřebný ústavní zákon.⁶⁷ S výjimkou Slovenské národní strany (SNS) žádná z politických stran nevstupovala do volebního klání v roce 1992 s programem zániku společného státu. Volební výsledek nicméně vytvořil situaci, kdy muselo dojít ústavní cestou k vyřešení státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky.⁶⁸ V programovém prohlášení nové federální vlády se mimo jiné hovořilo o návrhu podmínek "pro hladké fungování dvou svrchovaných států s mezinárodní právní subjektivitou".⁶⁹ Z programového prohlášení slovenské vlády z té doby se jeví, že prioritou bylo konfederativní uspořádání, a až poté, co by nebyla dohoda takového obsahu s českou stranou uzavřela, měla se

⁶⁴ Montenegro declares independence. BBC [online]. 2006 [cit. 2012-12-02]. URL: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5043462.stm>>.

⁶⁵ Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej republiky 1992: Tisk č. 1512: Záverečná správa o činnosti komisie poslancov pre prípravu novej Ústavy ČSFR [online]. 1992-04-21 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t1512_00.htm>.

⁶⁶ NIKOLIĆ, Pavle. Rozpad Socialistické federativní republiky Jugoslávie a vytvoření nových států (ústavní aspekty). Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 1994, roč. 133, č. 7. ISSN 0231-6625. s. 653.

⁶⁷ Ústavní zákon č. 327/1991 Sb., o referendu.

⁶⁸ Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1992: Tisk č. 25: Programové prohlášení vlády České a Slovenské Federativní republiky [online]. 1992 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0025_00.htm>.

⁶⁹ Tamtéž.

slovenská vláda zabývat jinými možnostmi.⁷⁰ V červenci 1992 přijala Slovenská národní rada Deklaraci o svrchovanosti Slovenské republiky vyhlašující "svrchovanost Slovenské republiky jako základ suverénního státu slovenského národa".⁷¹ Na této deklaraci je zajímavé, že v oficiální podobě obsahovala také německý překlad, v čemž osobně vidím slovenské zohlednění role Spolkové republiky Německo v procesu uznávání nástupnických států bývalé SFRJ.⁷²

Třebaže ústavní zákon o československé federaci předpokládal přijetí republikových ústav, zejména po účinnosti úst. zák. č. 125/1970 Sb. nebyla již tato otázka aktuální. V souvislosti s přípravami nové socialistické ústavy se zvažovalo přijetí trojjediné ústavy federace i obou republik. V tomto duchu také Česká národní rada (ČNR) i SNR přijaly nedlouho před 17. listopadem 1989 svá usnesení,⁷³ které s ohledem na vývoj situace obě národní rady ještě v prosinci 1989 zrušily.⁷⁴ Za této změněné situace byly již v únoru 1990 zahájeny práce na nové slovenské ústavě.⁷⁵ Ta byla přijata 1. září 1992 sice za existence federace, ovšem z hlediska některých jejích ustanovení bylo zřejmé, že je připravena na samostatnost Slovenska. Za zmínku bezpochyby stojí čl. 152 odst. 1 slovenské ústavy, podle něhož byla tato nadřazena federální legislativě.⁷⁶

V době jejího přijetí již nicméně bylo zřejmé, že se rozdelení československé federace připravuje, navíc ústavní zákon č. 493/1992 Sb. v říjnu 1992 fakticky učinil federaci nefunkční. Zároveň byla federální vláda nucena v souvislosti s (ne)výstavbou vodního díla Gabčíkovo-Nagymáros sdělit, že není schopna přijímat další závazky, neboť není s to je na Slovensku realizovat.⁷⁷ Při opětovném použití

⁷⁰ Slovenská národná rada 10 (1992-1994): Tlač: Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky [online]. 1992 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=75401>>.

⁷¹ Slovenská národná rada 10 (1992-1994): Tlač: Deklarácia o zvrchovanosti Slovenskej republiky [online]. 1992 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=75379>>.

⁷² Bylo to totiž právě Německo, které v procesu uznání Slovenska a Chorvatska na přelomu let 1990 a 1991 sehrálo významnou roli. Podle všeho měl být rozhodný přístup demonstrací síly a vlivu znovusjednoceného Německa (podrobně HLADKÝ, Ladislav. Slovinsko. Praha: Libri, 2010. s. 133).

⁷³ Usnesení ČNR č. 123/1989 Sb. a Uznesenie SNR č. 124/1989 Sb.

⁷⁴ Usnesení ČNR č. 166/1989 Sb. a Uznesenie SNR č. 167/1989 Sb.

⁷⁵ GRONSKÝ, Ján. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV 1989-1992. Praha: Karolinum, 2007. s. 468.

⁷⁶ Čl. 152 odst. 1 úst. zák. č. 460/1992 Sb.

⁷⁷ RYCHLÍK, Jan. Češi a Slováci ve 20. století. [2. díl], Česko-slovenské vztahy 1945-1992. Bratislava: Academic Press, 1998. s. 352.

závěrů Badinterovy arbitrážní komise se zjevně jednalo o ztrátu efektivní moci federálního centra.

Připraven byl ústavní zákon o zániku federace, na jehož základě měla ČSFR zaniknout buď přijetím ústavního zákona Federálního shromáždění, dohodou ČNR a SNR, na základě referenda (které by vyhlásilo Federální shromáždění, ČNR nebo SNR) nebo vystoupením České či Slovenské republiky z ČSFR.⁷⁸ Tento ústavní zákon nicméně nebyl přijat,⁷⁹ naopak Federální shromáždění přijalo usnesení o ustavení komise pro přípravu ústavního zákona o transformaci československé federace v Česko-Slovenskou unii.⁸⁰

Ústavní zákon o zániku České a Slovenské Federativní Republiky (ČSFR) byl nakonec přijat 25. listopadu 1992 nejčasnějším možným způsobem, když pro jeho přijetí bylo třeba v české i slovenské části Sněmovny národů 45 hlasů a v české části návrh obdržel právě 45 hlasů a ve slovenské 46. Ve Sněmovně lidu pro návrh hlasovalo 93 poslanců.⁸¹ Není bez zajímavosti, že ústavní zákon počítal s přechodem poslanců Federálního shromáždění do zákonodárného sboru České, resp. Slovenské republiky.⁸² K tomu nakonec ani v jedné z republik nedošlo,⁸³ ačkoliv v České republice počítal návrh

⁷⁸ Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1992: Tisk č. 99: Návrh výborů ústavně právních na usnesení Sněmovny lidu a Sněmovny národů k vládnímu návrhu ústavního zákona o způsobu zániku České a Slovenské Federativní Republiky (tisk 72) [online]. 1992-09-24 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0099_00.htm>.

⁷⁹ Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1992: Společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Stenoprotokoly: 4. Schůze: 1.10.1992 [online]. 1992-10-01 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/004schuz/s004054.htm>>.

⁸⁰ Podrobně Usnesení Federálního shromáždění č. 58 k návrhu poslance Sněmovny lidu Miloše Zemana na ustavení komise pro přípravu ústavního zákona o transformaci československé federace do Česko-Slovenské Unie [online]. 1992 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/usneseni/u0058.htm>>.

⁸¹ Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1992: Společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Stenoprotokoly: 5. Schůze: 25.11.1992 [online]. 1992-11-25 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005058.htm>>.

⁸² Čl. 4 odst. 1 úst. zák. 542/1992 Sb.

⁸³ Na Slovensku byl dokonce v únoru 1993 předložen návrh na zrušení příslušného ustanovení úst. zák. č. 542/1992 Sb., slovenskou ústavou recipovaného do slovenského právního řádu, s tím, že dosavadní úprava slovenského zákonodárného sboru je vyhovující. - Srov. Slovenská národná rada 10 (1992-1994): Tlač č. 147: Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa mení ústavný zákon č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federativnej republiky [online]. 1993-02-15 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=75680>>.

ústavního zákona o ustanovení Prozatímního senátu Parlamentu s jeho utvořením právě z poslanců Federálního shromáždění.⁸⁴ Tento návrh ale nebyl přijat.⁸⁵

České a slovenské politické reprezentaci se podařilo dosáhnout na podzim 1992 politické dohody nejen o samotném zániku společného státu, ale také o rozdělení armády, drah, devizových rezerv, jakož i dalšího majetku ČSFR. Při dělení majetku ČSFR, který byl v době dělení kapitalizován hodnotou 633 miliard Kčs,⁸⁶ byl dohodnut poměr 2 (Česká republika) ku 1 (Slovenská republika).

V souvislosti se státními symboly se spornou otázkou v souvislosti se zánikem ČSFR stala dosavadní československá vlajka. Podle ústavního zákona č. 542/1992 Sb. žádný z nástupnických států nesměl používat státní symboly ČSFR. Zánikem federace a účinností Ústavy ČR byl ústavní zákon č. 542/1992 Sb. buď zrušen (dle čl. 112 odst. 2 Ústavy), anebo dekonstitucionalizován (dle čl. 112 odst. 3 Ústavy).⁸⁷ V každém případě nebyl s to ukládat po 1. ledna 1993 práva a povinnosti. Dále by nemělo být opomenuto, že nejpozději do 6. října 1939 byla původní československá vlajka i vlajkou Protektorátu,⁸⁸ zatímco Slovensko mělo od června 1939 svou vlajku vlastní.⁸⁹ Navíc nová protektorátní vlajka byla na podzim 1939 přijata právě proto, že státní tajemník K. H. Frank proti používání dosavadní vlajky s klínem protestoval.⁹⁰ Československá vlajka tak evidentně byla z české strany vnímána i jako český symbol.

Uplynutím 31. prosince 1992 Československo bez jediného výstřelu zaniklo.

⁸⁴ Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna 1993: Tisk č. 2: Návrh poslanců P. Tollnera a dalších na vydání ústavního zákona ČNR o ustavení Prozatímního senátu Parlamentu [online]. 1992-11-25 [cit. 2012-11-11]. URL: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0002_00.htm>.

⁸⁵ Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna 1993 - 1996: 6. schůze: 25.2.1993 [online]. 1993-02-25 [cit. 2012-11-11]. URL: <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/006schuz/s006022.htm#r3>>.

⁸⁶ GRONSKÝ, Ján. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV 1989-1992. Praha: Karolinum, 2007. s. 518.

⁸⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 885.

⁸⁸ Srov. vládní nařízení č. 222/1939 Sb.

⁸⁹ Zákon č. 148/1939 Sl. z., o štátnom znaku, štátnej pečati, štátnej vlajke a štátnej zástave.

⁹⁰ BROŽEK, Aleš. Lexikon vlajek a znaků zemí světa. Praha: Kartografie, 2003. s. 51.

ZÁVĚR

Z výše uvedeného je zřejmé, že obě federace zanikly v důsledku dlouhodobě neřešeného poměru mezi zúčastněnými národy. Tyto byly víceméně nuceny koexistovat pod komunistickou kuratelou. V okamžiku, kdy se komunistické panství zbortilo, nedokázaly se federace vypořádat s obdobím politického pluralismu. Rozpad Československa byl pokojnější, čemuž přála patrně nejen skutečnost, že se jednalo o dvouprvkový složený stát, ale také fakt, že ani jedna z republik nedovozovala ze zániku federace významnou ztrátu své mezinárodněprávní prestiže. Krvavý průběh dezintegrace Jugoslávie dle mého nepramenil ani tak v samotných okolnostech rozpadu, jako spíše v tom, že nenávist mezi jednotlivými etniky z dob druhé světové války nebyla zažehnána pozvolným vývojem a sžitím se, nýbrž byla zcela uměle překryta postulátem bratrství a jednoty, který vytvářel iluzi, že staré rozbroje jsou překonány, odpuštěny a zapomenuty. Vazba mezi bratrovražednými konflikty druhé světové války a bojů z devadesátých let je umocňována i recyklací označení ustašovec pro Chorvaty a četník pro Srby.

Největší rozdíl v zániku obou federací spatřuji v úrovni, na které byla dohoda o bytí a nebytí federace učiněna. Zatímco k dezintegraci Jugoslávie došlo "zdola" akty republik, v Československu byla dohoda učiněna na federalní úrovni. V Československu také do řešení situace nevstoupila armáda, na stranu druhou v Československu nebylo, navzdory existenci právní úpravy, provedeno o budoucnosti společného státu referendum. Ačkoliv se to mohlo jevit jakkoliv bolestivé, domnívám se, že právě pokojné okolnosti rozpadu československé federace umožnily, že vzájemné vztahy jsou v současnosti z mého pohledu na velmi dobré úrovni...

Literature:

- BROŽEK, Aleš. Lexikon vlajek a znaků zemí světa, Praha: Kartografie, 2003, 223 s., ISBN 80-7011-776-1
- CABADA, Ladislav. Politický systém Slovinska, Praha: Slon, 2005, 271 s., ISBN 80-86429-37-7
- CRAWFORD, James. The creation of states in international law. Oxford: Clarendon Press, 2006, 870 p., ISBN 0-19-826002-4
- Federální ústavy. 1. Praha: Ústav st. správy, 1969, 225 s., sine ISBN
- GRONSKÝ, Ján. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Praha: Karolinum, 2005-, 4 sv., ISBN 80-246-1028-0
- HLADKÝ, Ladislav. Bosna a Hercegovina: historie nešťastné země. Brno: Doplněk, 1996, 216 s., ISBN 80-85765-61-6
- HLADKÝ, Ladislav. Slovinsko. Praha: Libri, 2010, 190 s., ISBN 978-80-7277-463-0.
- PIRJEVEC, Jože. Jugoslávie 1918-1992: vznik, vývoj a rozpad Karadjordjevićovy a Titovy Jugoslávie. Praha: Argo, 2000, 537 s., ISBN 80-7203-277-1

- RYCHLÍK, Jan. Češi a Slováci ve 20. století. [2. díl], Česko-slovenské vztahy 1945-1992. Bratislava: Academic Press, 1998, 554 s., ISBN 80-86142-06-X
- RYCHLÍK, Jan. Češi a Slováci ve 20. století: spolupráce a konflikty 1914-1992. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů, 2012, 677 s., ISBN 978-80-7429-133-3
- SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. Praha: C.H. Beck, 2007, 935 s., ISBN 978-80-7179-869-9
- STRMISKA, Maximilián et al. Politické strany moderní Evropy: analýza stranicko-politických systémů. Praha: Portál, 2005, 727 s., ISBN 80-7367-038-0
- ŠTĚPÁNEK, Václav. Jugoslávie - Srbsko - Kosovo: kosovská otázka ve 20. století. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 471 s., ISBN 978-80-210-5476-9
- THOMAS, Nigel; MIKULAN, Krunoslav. Válka v Jugoslávii: Slovinsko a Chorvatsko 1991-95. Praha: Grada, 2009, 64 s., ISBN 978-80-247-2876-6
- TITO, Josip Broz. Sabrana djela 28. 1. maj - 6. jul 1945. Beograd: Izd. Centar "Komunist", 1988, 263 s., ISBN 8633900750
- ZDOBINSKÝ, Stanislav aj. Ústavní systémy socialistických zemí: kniha pracovníků právnické fak. Univ. Karlovy a Moskevské st. univ. Praha: Panorama, 1988, 479 s., sine ISBN
- ZDOBINSKÝ, Stanislav et al. Československá ústava: komentář. Praha: Panorama, 1988, 531 s., sine ISBN

Contact – email

d.kumber@seznam.cz

OBŽIVNUTÍ ZRUŠENÉHO PRÁVNÍHO PŘEDPISU V ČECHÁCH, NA MORAVĚ, VE SLEZSKU A NA SLOVENSKU

ZDENĚK KOUDLKA

Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno, ČR

Abstract in original language

Text se zabývá obživnutím právního předpisu, který byl zrušen právním předpisem, jenž byl následně zrušen Ústavním soudem.

Key words in original language

Právní předpis.

Abstract

A Revive of a Legal Act in Bohemia, Moravia and Silesia and in Slovakia. The text deals with the reviving of the legal regulation, which had been cancelled by the legal regulation subsequently cancelled by the Constitutional Court.

Key words

A Legal Act.

Pokud nastane situace, kdy Ústavní soud zruší právní předpis, který sám zrušoval jiné právní předpisy, případně je měnil, nastávají tyto otázky:

Obživne či ne původně zrušený celý právní předpis?

Obživne či ne původní ustanovení v novelizovaném právním předpise?

Řešení těchto otázek je různé v závislosti na konkrétním právním rádu. Právní věda nemá jednotné stanovisko k věci. Lze přijmout argumenty, že byl-li zrušen právní předpis, měl by se právní stav od okamžiku vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu vrátit do stavu před vydáním vadného právního předpisu. Tento přístup má oporu v tom, že v opačném případě daná oblast společenských vztahů zůstane bez právní regulace.¹ Druhý přístup je, že jednou zrušený právní předpis se automaticky neobnovuje, pokud se zruší předpis, který jej rušil. Neboť i právní předpis zrušený Ústavním soudem jako vadný byl platný a účinný až do jeho zrušení (platnost zrušovacího nálezu ex

¹ Tento přístup je používán částečně na Slovensku vůči měněným zákonům a v Rakousku, kdy podle čl. 140 ods. 6 Ústavy Rakouské republiky nabývají po zrušení protiústavního zákona opět účinnost zákonná ustanovení, která byla zrušena zákonem prohlášeným Ústavním soudním dvorem za zrušený.

nunc).² I obživnutí právního předpisu je tvorba práva. Při obživnutí právního předpisu se Ústavní soud stává pozitivním zákonodárcem, k čemuž Ústavní soud musí být ústavně oprávněn a Ústavní soud v Brně takové oprávnění nemá.

Problematické je, pokud zrušený právní předpis jiný výslovne nerušil, ale pouze měnil jeho některá ustanovení. Pokud bychom přistoupili na to, že nové znění je zrušeno Ústavním soudem a původní se neobnovuje, může vzniklá mezera v právním předpisu z původního právního předpisu učinit nepoužitelný logický nesmysl. Takovému nebezpečí může zákonodárce, či ještě lépe ústavodárce, předejít tím, že výslovne uzná, že se obnovuje původní znění tam, kde bylo měněno pozdějším právním předpisem následně zrušeným Ústavním soudem.³ Problémům může předejít Ústavní soud tím, že použije odloženou vykonatelnost svého nálezu rušícího právní předpis a poskytne normotvůci čas pro přijetí nové právní úpravy.

Jiná je situace u právních předpisů, které nebyly právním předpisem zrušeným Ústavním soudem přímo rušeny (derogovány), ale vyšly z užívání (obrogovány) na základě výkladového pravidla, že norma mladší stejně právní síly má přednost před starší (též speciální má přednost před obecnou). Takové normy v právních předpisech nepřestaly být formálně součástí právního řádu a může se obnovit

² Tento postup se používá částečně na Slovensku, pokud byl zrušen celý právní předpis. § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z., kde se neobnovuje platnost původně zrušeného celého zákona, ale v případě dílčích změn se obnovuje původní znění předpisů změněných právním předpisem prohlášeným slovenským Ústavním soudem za neústavní či nezákonny.

Dále se tento přístup používá v Itálii i v Německu. Tento přístup podporuje Jan Filip: Vybrané kapitoly z ústavního práva. 1. vydání Brno 1997, ISBN 80-210-1569-1, s. 334 a 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 427 i Vojtěch Šimíček: Ústavní stížnost. 1. vydání Praha 1999, ISBN 80-7201-160-X, s. 106-108. Názor, že zrušením protiústavního předpisu neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením právního předpisu zrušeno či změněno, je vysloven poprvé v nálezu č. 14/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (95/2002 Sb., Pl.ÚS21/01), Vojtěch Šimíček: Článek 42 Ústavy podle Ústavního soudu – důsledky pro legislativní činnost. Právní zpravodaj 4/2002, s. 27 p. 9. Tento názor, byť poukazuje na určité výhrady i u nás, zastává i Josef Vedral: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. Právní zpravodaj 8/2005, ISSN 1212-8694, s. 12-15.

³ Tak je tomu na Slovensku. § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu SR, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z.

jejich užívání.⁴ Byť se často uvádí, že mladší právní předpis ruší starší, nejde o skutečné zrušení, ale aplikační přednost.

1. PREVENCE

Často však mohou nastat spory. Proto je lepší, aby právo těmto sporům preventivně předcházelo. První prevencí je, že Ústavní soud zruší derogační právní předpis v době jeho platnosti, ale nikoliv ještě účinnosti, takže rušící ustanovení rušeného právního předpisu ještě neměla právní závaznost. Vzhledem ke krátkostem našich legisvakančních lhůt a délce řízení u Ústavního soudu jde o nepravděpodobnou možnost.

Dalším preventivním opatřením je důsledné dodržování zásady, že novela právního předpisu nemá samostatnou existenci a stává se součástí novelizovaného právního předpisu. Tedy návrh na zrušení musí směřovat proti novelizovanému a ne novelizujícímu právnímu předpisu. Tuto zásadu původně Ústavní soud plně akceptoval.⁵ Později však tento právní názor změnil s odůvodněním, že neústavnost vznikla při procesu přijímání novelizujícího právního předpisu a tedy je nutné zrušit jen tento předpis, nikoliv i příslušná ustanovení v původním novelizovaném předpisu.⁶ Ani vada v procesu přijetí novelizujícího předpisu však nebrání tomu, aby Ústavní soud zrušil

⁴ Obdobný právní názor v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu – body 43-46 rozsudku ze 17. 4. 2009, čj. 2 Afs 131/2008 – 137, bod 23 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009 – 113.

⁵ Původní názor, že má být napaden novelizovaný právní předpis – nálezy Pl.ÚS 5/96 a 33/01, usnesení Pl.ÚS 25/2000. JAN FILIP: *Vybrané kapitoly z ústavního práva*. 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 427. ELIŠKA WAGNEROVÁ, MARTIN DOSTÁL, TOMÁŠ LANGÁŠEK, IVO POSPÍŠIL: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. § 68 ods. 2 bod 8, Praha 2007, ISBN 978-80-7357-305-8, s. 270-271.

⁶ Nález č. 476/2002 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 501/2001 Sb., jenž měnil obchodní a občanský zákoník a některé další zákony. Důvodem bylo, že Ústavní soud konstatoval, že text zákona byl postoupen Poslaneckou sněmovnou Senátu v nesprávném znění, když podle Ústavního soudu nelze akceptovat postup Poslanecké sněmovny, která po schválení zákona revokovala původní usnesení o přijetí jednoho pozměňujícího návrhu.

Nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb. novelizující zákon o střetu zájmů. Důvodem zrušení bylo, že novela podle názoru Ústavního soudu měla být podle čl. 40 Ústavy č. 1/1993 Sb. přijata i Senátem jako volební zákon, neboť obsahovala i změnu volebního zákona. Přitom Ústavní soud neminimalizoval řešení věci právě jen na zrušení části týkající se změny volebního zákona, ale prosadil maximalistické řešení - zrušení celé novely.

Dále např. nález č. 80/2011 Sb. (Pl.ÚS 55/10), kterým se ruší zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

novelizované části původního právního předpisu a nejen vadně přijatý novelizující předpis.

2. PRÁVNÍ MOŽNOSTI ŘEŠENÍ

2.1 Výslovná direktiva v právním rádu

Pokud právní řád (ústava, zákon o ústavním soudu) stanoví řešení dané situace, postupuje se podle něj. V právním řádu platném v Čechách, na Moravě a ve Slezsku taková výslovná direktiva v pozitivním právním rádu není.

2.2 Posouzení charakteru účinku nálezu Ústavního soudu

Otázku obživnutí zrušeného právního předpisu lze řešit rozdílně podle účinků rozhodnutí Ústavního soudu.

2.2.1 Účinky nálezu Ústavního soudu ex tunc

Zpětnou působnost nálezu Ústavního soudu lze připustit, pokud budeme považovat vyhlášené právní předpisy za akty, jejichž platnost je podmíněna ústavností a které mají pouhou presumpci správnosti (ústavnosti u zákonů a dále ještě zákonnosti u podzákoných právních předpisů). Bude-li následně autoritativně proklamována jejich vadnost a neprávnost, tuto presumpci ztratí. Protože jde jen o vyvratitelnou domněnku, která byla vyvrácena, je možné účinky autoritativního rozhodnutí o neprávnosti právního předpisu vztáhnout na předpis zpětně (ex tunc). V takovém případě nový právní předpis de iure neexistoval, tedy neměl žádné právní účinky zrušující či měnící předchozí právní předpisy. V takovém případě se však nejedná o obživnutí, ale jen nepřihlídnutí k něčemu, co de iure neexistovalo.

Československý ústavní soudce František Zikán ve své zpravodajské zprávě z 19. 5. 1938 ve věci ústavnosti zákona o změně zmocňovacích zákonů stál na stanovisku, že nález československého Ústavního soudu je deklatorním aktem o platnosti daného předpisu, protože ústavnost zákona je podmínkou jeho platnosti s tím, že až do vyhlášení nálezu Ústavního soudu je dána presumpce právní správnosti i platnosti zákona: „až do vyhlášení nálezu Ústavního soudu musí být předpokládáno, že objektivně platnou právní normou je, že však tato pro zákonodárné sbory, vládu, všechny úřady a soudy závazná presumpce jeho ústavní platnosti pomíjí, jakmile ve Sbírce zákonů a nařízení byl uveřejněn nález, že předpis ten je v rozporu s ústavním zákonem a tudíž neplatný.“⁷

⁷ TOMÁŠ LANGÁŠEK: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Praha 2011, ISBN 978-80-7380-347-6, s. 188.

Nález nebyl vydán, jelikož řízení o přezkumu nebylo skončeno nálezem z důvodu změny právních poměrů dle čl. III zmocňovacího ústavního zákona č. 330/1938 Sb., které ústavním zákonem prohlašovalo vládní nařízení vydaná podle zmocňovacích zákonů za právní předpisy s mocí zákona zpětně od počátku jejich účinnosti.

Zikán zde navázal na právní názory prvního tajemníka a druhého předsedy Ústavního soudu Jaroslav Krejčího,⁸ který s odkazem na uvozovací zákon k Ústavní listině uvedl, že ústavnost je podmínkou platnosti zákona⁹ a pokud Ústavní soud autorativně konstatuje jeho neústavnost, důsledkem je prostá zmatečnost zákona s účinky ex tunc. Problém bylo, že některými právními teoretiky¹⁰ byla s poukazem na § 20 zákona o Ústavním soudě prohlašována jen zničitelnost takového zákona a jeho zrušení rozhodnutím Ústavního soudu s účinky do budoucna ex nunc.¹¹ Takovýto výklad § 20 obyčejného zákona o Ústavním soudě je podle Krejčího neústavní a tedy neplatný. Krejčí poukazuje, že nejen Ústavní soud, ale z důvodu vadného vyhlášení může každý soud prohlásit zákon za neplatný¹² také s účinky ex tunc: „Prohlásí-li soudce zákon (třeba jen pro vadné vyhlášení) nebo nařízení za neplatné, znamená to, že se zákonem nebo nařízením nakládá tak, jako kdyby nikdy nebylo vydáno, tj. považuje se bezúčinné.“¹³

Ovšem z hlediska principu zákazu pravé retroaktivity v právním rádu, což jsou i účinky ex tunc vůči právním předpisům, pokud ústava či alespoň zákon výslovně nestanoví jinak, je nutné konstatovat, že v dnešním právním rádu Čech, Moravy a Slezska nejsou stanoveny účinky nálezu Ústavního soudu o zrušení právního předpisu ex tunc. Proto nelze vyvzovat obživnutí právní úpravy zrušené právním předpisem zrušeným Ústavním soudem.

⁸ JAROSLAV KREJČÍ: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*. Praha 1932, s. 85-98.

⁹ Zákony odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím jsou neplatné. Čl. I ods. 1 uvozovacího zákona k Ústavní listině č. 121/1920 Sb.

¹⁰ JIŘÍ HOETZL: *Ústavní listina Československé republiky*. Zvláštní otisk ze Slovníku národnospodářského, sociálního a politického, Praha 1928, s. 6. FRANTIŠEK WEYR, ZDENĚK NEUBAUER: *Ústavní listina Československé republiky*. Praha, Brno 1931, s. 10. FRITZ SANDER: Zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit in d. Tschechoslowakischen Republik. *Prager Juristische Zeitschrift* 7-8/1930, sl. 279.

¹¹ Uveřejnění nálezu ve Sbírce zákonů a nařízení má ten účinek, že ode dne uveřejnění zákonodárné sbory, vláda, všechny úřady a soudy jsou nálezem vázány. § 20 zákona č. 162/1920 Sb., o Ústavním soudě.

¹² § 102 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. JAROSLAV KREJČÍ: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Praha 1932, s. 93-98.

¹³ JAROSLAV KREJČÍ: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*. Praha 1932, s. 91.

2.2.2 Účinky nálezu Ústavního soudu ex nunc

Důsledky nálezu Ústavního soudu v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, kterým ruší právní předpis, mají účinky do budoucna (ex nunc), nikoliv zpětně (ex tunc). Tedy právní předpis, byť vadný, byl před rozhodnutím Ústavního soudu platný a zpravidla i účinný, proto také ke dni své účinnosti zrušil, případně změnil právní předpisy dřívější, které novelizoval.¹⁴ Nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis, má stejné účinky jako kdyby dřívější právní předpis byl rušen jiným právním předpisem – např. zákon zákonem. Pouze, pokud bude právní předpis, který mění či ruší jiné právní předpisy, zrušen po své platnosti, ale ještě před účinností, zůstanou předchozí právní předpisy nedotčeny.

Nález ve věci návrhu na zrušení právního předpisu je zveřejňován ve Sbírce zákonů. Právní předpis je zrušen ke dni, který je v nálezu určen (obvykle dnem zveřejnění ve Sbírce zákonů). Ústavní soud může odložit vykonatelnost nálezu a poskytnout čas normotvůrci, aby znova upravil určitou společenskou oblast právem, jestliže by se okamžité zrušení, byť vadné právní úpravy, jevilo jako nežádoucí. Z principu právní jistoty a zákazu retroaktivity plyně, že Ústavní soud nemůže zrušit právní předpis zpětně, ale teprve od vyhlášení nálezu.¹⁵ Z důvodu požadavku na veřejnost a známost práva, je nutné nález publikovat ve Sbírce zákonů. Ovšem občas Ústavní soud určil za den zrušení právního předpisu již den ústního vyhlášení nálezu.¹⁶ Jde o

¹⁴ Nález č. 14/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 109-110 (95/2002 Sb., Pl.ÚS.21/01). Tento názor Ústavní soud potvrdil i v nálezu č. 35/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 344 (278/2004 Sb., Pl.ÚS.2/02), ale bohužel jedním dechem připustil v konkrétním případě výjimku. Tu odůvodnil i poukazem na dřívější nález č. 59/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (8/1995, Pl.ÚS. 5/94) ve věci § 324 trestního řádu č. 141/1961 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1847 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7/2009 (2Afs 131/2008-137): Pouhým zrušením derogačního ustanovení nedochází k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákoných ustanovení. Přímou derogací je totiž původní předpis zrušen, přestal být součástí právního řádu a k „obnovení“ formálně zrušeného pravidla může dojít pouze jeho výslovným opětovným přijetím v zákonodárném procesu.

FRANTIŠEK BALÁK: Důsledky zrušení derogačního ustanovení zákona. *Právní rozhledy* 1/2007, s. 35-36.

¹⁵ STANISLAV MIKULE: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon?. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 23.

¹⁶ Ústavní soud tak učinil v nálezu č. 283/2005 Sb. (127/2005 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, Pl.ÚS 13/05), kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb. měnící zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Nález č. 483/2006 Sb. (Pl.ÚS 51/06), kterým byla zrušena část zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních. Nález č. 318/2009 Sb., kterým byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení volebního

popření staré zásady, že právo musí být formálně publikované, včetně právních aktů rušících platné právní předpisy. Ústavní soud se snaží zavést skutečnost, že státní orgány mají jednat podle zpravodajství televize a rozhlasu o této události, případně textu vyhlášeného na webových stránkách Ústavního soudu, které však nemají oficiální publikační způsobilost. Tuto cestu by bylo možno připustit jen pro vyhlášení mimořádných aktů v době války anebo pádu komety na naše území. Kdyby Ústavní soud měl opravdu zájem na urychlené publikaci, mohl se s redakcí Sbírky zákonů domluvit na přednostním vydání nálezu ve Sbírce zákonů.

Připomeňme, že tak závažný zákon¹⁷ pro hospodářství státu o oddělení měny od společné československé koruny v roce 1993 byl řádně publikován v přednostně vydané částce Sbírky zákonů během jednoho dne. Též zákon o přechodu Úrazové nemocnice v Brně byl po svém podepsání prezidentem 29. 12. 2008, podepsán předsedou vlády 30. 12. 2008 a publikován následující den 31. 12. 2008.¹⁸ Zákon nabýval účinnost prvním dnem kalendárního měsíce po dni vyhlášení. Přičinou urychlené publikace bylo zjednodušit finanční toky v rámci uceleného rozpočtového roku. Přitom zákon byl přijat převážně opozičními poslanci, nešlo o návrh vládní. Senát jej ve lhůtě 30 dnů neprojednal a prezident využil téměř celých 15 dnů k rozhodování o podpisu zákona, nebot' návrh mu byl doručen 15. 12. 2008. Přesto vydavatel Sbírky zákonů přednostně vydal příslušnou částku. Bylo by pochopitelné vázat vykonatelnost na ústní vyhlášení nálezu Ústavního soudu, pokud by vydavatel Sbírky zákonů dělal obstrukce. Pokud tomu tak není, Ústavní soud nerespektováním zásady, že právní předpisy státu i jejich rušení mají být před účinností (vykonatelností) formálně publikovány v oficiální sbírce právních předpisů, porušuje obecně uznávané principy právního státu.

Pokud jsou účinky nálezu ex nunc a neexistuje výslovná právní úprava stanovící něco jiného, zrušením derogační právní normy neobživne zrušený právní předpis jako celek, ani jeho změněné či doplněné části. To platí pro normotvůrce i pro Ústavní soud, který je pouhým negativním normotvůrcem. Pokud by sám o své vůli bez toho, aby byl k tomu právem zmocněn, oživil původní změny zákonů, stává se již pozitivním zákonodárcem, což mu z ústavní úpravy nepřísluší. Nejvyšší správní soud to vyjádřil slovy: „prostým zrušením derogačního ustanovení bez výslovně provedeného projevu vůle zákonodárce nemůže dojít k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti

období Poslanecké sněmovny. Kritické stanovisko k postupu Ústavního soudu JOSEF VEDRAL: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj* 8/2005, s. 13.

¹⁷ Zákon č. 60/1993 Sb., o oddělení měny. Schválen 2. 2. 1993 a publikován ve Sbírce zákonů 3. 2. 1993.

¹⁸ Zákon č. 485/2008 Sb., o přechodu Úrazové nemocnice v Brně publikovaný v částce 155 Sbírky zákonů rozeslané 31. 12. 2008. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=373>

dříve derogovaných zákonních ustanovení. Tento postup by totiž nebylo možno ani považovat za „tvorbu zákonů“, resp. legislativní proces, nýbrž spíše za jakýsi hybridní proces „reinkarnace“, který je v oblasti normotvorby zcela nepřípustný.¹⁹ Nicméně Nejvyšší správní soud vidí rozdíl mezi rušením právního předpisu ze strany normotvůrce a rušením ze strany Ústavního soudu.²⁰ To však platí jen, jsou-li účinky nálezu Ústavního soudu ex tunc. Podle právního rádu platného v Čechách, na Moravě a ve Slezsku tomu tak však není.

Je možné, že nečinnost zákonodárce může být neústavní tehdy, když určitou zákonou úpravu ústava předpokládá a nedůvodně není naplněna. Tedy po zrušení vadné novelizace, není přijata nová, ústavou vyžadovaná zákoná úprava v již ústavně správné podobě. Takovou nečinnost zákonodárce však mohou opravit soudy přímou interpretací a aplikací ústavních norem. Je pak na zákonodárci, zda ponechá volnost soudní tvorivosti či raději příjmě pravidla sám. Takový způsob zvolil Ústavní soud v Brně, když absenci zákona o zvyšování regulovaného nájemného nabádal řešit rozhodnutím obecných soudů.²¹

3. PŘÍKLADY NEJEDNOTNÉ PRAXE

3.1 Transformace práva trvalého užívání pozemku na vlastnictví a rozhodování o přerazení vězně ve věznici dle trestního rádu

Ústavní soud v nálezu č. 35/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (278/2004 Sb., Pl. ÚS 2/02) uvedl: „V řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat (viz nález ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený pod č. 95/2002 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 25, nález č. 14). Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního rádu České republiky, a nikoliv k

¹⁹ Bod 43 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 17. 4. 2009, čj. 2 Afs 131/2008 – 137 a bod 23 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009 – 113.

²⁰ Bod 25 části IV.C odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009 – 114.

²¹ Ústavní soud nálezem ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (252/2006 Sb.) zdůraznil, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky, spočívající v nepřijetí zvláštěho právního předpisu vymezujícího případy, v nichž je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, odst. 4 a čl. 11 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V odůvodnění výše označeného nálezu Ústavní soud také mimo jiné uvedl, že obecné soudy, i přes absenci konkrétní právní úpravy, musí rozhodnout o případném zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách.

faktickému konstituování nové úpravy formou „ožívání“ předpisu již dříve zrušeného.

V konkrétním případě se ovšem jedná o zrušení derogačního ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na svůj nález ze dne 30. 11. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/94, vyhlášený pod č. 8/1995 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 2, nález č. 59. V uvedeném nálezu Ústavní soud zrušil bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým byl změněn a doplněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Bod 198 uvedeného zákona vypustil z trestního řádu ustanovení § 324, který upravoval rozhodování o změně způsobu výkonu trestu. Zmíněná derogace derogačního ustanovení bodu 198 zákona č. 292/1993 Sb. měla za následek „rehabilitaci“ ustanovení § 324 trestního řádu, které je jeho součástí až do těchto dnů. Lze tedy přisvědčit názoru navrhovatele, že zrušením části druhé čl. II zákona č. 229/2001 Sb. se obnoví stav založený ustanoveními § 879c, 879d a 879e ObčZ.

Tato skutečnost by ovšem měla za následek vznik značné právní nejistoty nejenom v právech subjektů, na které se vztahoval režim § 879c až 879e ObčZ, ale i u práv třetích osob. Proto Ústavní soud odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. do 31. prosince 2004, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené právní úpravy.“.

Zde je však nutno říci, že právní praxe údajně Ústavním soudem tvrzené oživení původního znění § 324 trestního řádu po zrušení derogační změny zákonem č. 292/1993 Sb. neakceptovala. To dokládají i časové změny § 324 trestního řádu v ASPI. Zákonodárce urychleně přijal nové znění § 324 zákonem č. 152/1995 Sb. Pokud by platila slova Ústavního soudu o obživnutí původního znění § 324 trestního řádu, nebylo by to nutné.

Ve vztahu k transformaci práva trvalého užívání pozemků zákonodárce novou úpravu nepřijal, byť mu na to poskytl Ústavní soud lhůtu do 31. 12. 2004. Nejvyšší soud sice judikoval²² že, zrušením derogačního ustanovení se obnovil právní stav derogačním ustanovením zrušený, ale věc dostatečně neodůvodnil a právní teorie to obecně nepřijímá. Navíc tak judikoval při aplikaci rozhodnutí Ústavního soudu č. 278/2004 Sb., které samotné zpochybňovalo možnost oživení zrušeného předpisu a věc řešilo odložením vykonatelnosti zrušení neústavního zákona, aby zákonodárce mohl přijmout novou úpravu, což se však nestalo. Proti rozsudkům, které vycházely z právního názoru Nejvyššího soudu o obživnutí předchozí právní úpravy, podal stát zastoupený Úřadem pro zastupování státu ve

²² Rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 8. 2006, 22Cdo 2205/2005.

věcech majetkových ústavní stížnosti, které byly odmítnuty, neboť Ústavní soud tento názor potvrdil.²³

3.2 Zákon o úsporných opatřeních

Ústavní soud v Brně ve svém nálezu, jehož vykonatelnost odložil a kterým rušil zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, jenž sám novelizoval jiný zákon, uvedl: „...pokud nebude do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu přijata nová úprava, obživne dnem 1. ledna 2012 úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nálezem.“²⁴ V daném případě zákonodárce přijal novou úpravu,²⁵ tedy nenastalo žádné obživnutí. Ústavní soud se vyjadřoval k otázce, která nebyla předmětem řízení, aniž by své konstatování jakkoliv zdůvodnil. Ústavní soud si zahrál na Boha, kterým může vzkřísit, ne ovšem člověka, ale zrušený právní předpis či jeho část.

3.3 Zákon o střetu zájmů

Nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. ve věci zrušení zákona č. 96/2005 Sb. novelizující zákon o střetu zájmů byl tento zákon zrušen. Důvodem zrušení bylo, že novela podle názoru Ústavního soudu měla být dle čl. 40 Ústavy č. 1/1993 Sb. přijata i Senátem jako volební zákon, neboť obsahovala i změnu zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Ústavní soud neminimalizoval řešení věci právě jen na zrušení části týkající se změny volebního zákona, ale maximalisticky zrušil celý zákon. Původní zákon o střetu zájmů se stal z větší části nepoužitelný, protože ani Ústavní soud ani právní praxe nekonstatovaly obživnutí předchozího znění zákona o střetu zájmů.

3.4 Platový zákon

Nálezem Ústavního soudu č. 181/2012 Sb. bylo zrušeno snížení platové základny pro ústavní činitele a soudce z 3násobku průměrného příjmu v nepodnikatelské sféře na 2,5násobek.²⁶ Ústavní soud však nekonstatoval obživnutí původního 3násobku a odložil vykonatelnost do konce roku 2012. Navíc předseda Ústavního soudu Pavel

²³ Usnesení Ústavního soudu z 3. 12. 2007 IV.ÚS 914/07, z 20. 11. 2007 II.ÚS 755/06 a další.

²⁴ Bod 107 části VII Výroková část nálezu a odklad vykonatelnosti odůvodnění nálezu č. 80/2011 Sb. (Pl.ÚS 55/10).

²⁵ Zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí

²⁶ § 3 ods. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.

Rychetský veřejně vyjádřil, že Ústavní soud nestanovil, jaká výše platové základny má být: „Uznávám, že nás nález vytvořil zákonodárcům šibeniční termín, ale do konce roku musí vyřešit platové otázky soudců obecných soudů, protože jinak by neměli soudci od 1. ledna žádný plat, a to je nepřijatelná situace.“²⁷ Pokud by platila zásada obživnutí původní úpravy, došlo by k 1. 1. 2013 automatický oživení původní úpravy. Její výše by byla zřejmá již v době vydání nálezu a fakticky stanovena Ústavním soudem. Vláda rovněž nestála na stanovisku obživnutí původní úpravy a navrhla novelu platového zákona.

4. SLOVENSKÁ SITUACE

Na Slovensku je účinek zrušení právního předpisu na jím rušené či měněné zákony upraven přímo zákonem o Ústavním soudu. Podle něj ztrátou účinnosti či platnosti právního předpisu na základě nálezu Ústavního soudu se neobnovuje platnost právních předpisů, které byly zrušeny předpisem zrušeným slovenským Ústavním soudem. Pokud však šlo o změnu či doplnění, platí měněný právní předpis ve znění před změnou zrušeným právním předpisem.²⁸ Řešení je tedy dánou zákonnou direktivou.

4.1 Přezkum derogační normy

Na Slovensku se objevil problém, zda je možné zrušené ustanovení oživit zrušením derogačního ustanovení. Stalo se tak v případě, kdy Ústavní soud přijal návrh prvního náměstka generálního prokurátora²⁹ na zrušení zákona,³⁰ kterým byl novelizován zákon o soudech. Navrhovatel navrhl přezkoumat mimo jiné zrušení § 85 zákona o soudech a soudcích, které zajišťovalo automatické zvýšení platů soudců v závislosti na růst platů v národním hospodářství. Toto ustanovení z právního rádu bylo vypuštěno bez náhrady. Je otázkou,

²⁷ Poslanci se bojí před volbami debaty o platech, soudci asi ostrouhají. *Právo* 20. 9. 2012, ISSN 1211-2119, s. 4.

Dále též vyjádření na Českém rozhlasu 1 - Radiožurnálu a v ParlamentníchListech.cz 19. 7. 2012: Podle Rychetského však Ústavní soud neřekl, jak má vypadat platová základna. „Ústavní soud řekl, co nemá být.“ zdůraznil na Radiožurnálu. <http://www.parlamentnilisty.cz/rss/zpravy/Sef-US-Rychetsky-brzdi-Drabka-My-vam-nenaridili-abyste-si-zvedli-platy-240024>

²⁸ § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu SR, řízení před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z.

²⁹ Návrh může podat podle ústavy generální prokurátor, ale funkce nebyla v té době obsazena. Ústavní soud připustil, že za takové situace ústavní právo generálního prokurátora přechází na jeho náměstka. Usnesení Ústavního soudu SR z 15. 6. 2011, PL.ÚS 95/2011-15.

³⁰ Zákon č. 500/2010 Z.z.

zda může Ústavní soud oživit původní právní úpravu, když nová právní úprava z předpisu posuzovaného Ústavním soudem nemůže být sama o sobě neústavní, protože původní znění nebylo nahrazeno novou pozitivní úpravou, při jejímž posuzování by mohla být konstatována neústavnost. Původní ustanovení bylo nahrazeno NIČÍM. NIC nemá obsah a kvalitu. Je tedy pochybné abstraktně konstatovat jeho neústavnost. Přesto Ústavní soud SR návrh přijal k rozhodování ve věci samé.³¹ Není pro něj NIC vytvořené zákonodárcem stejně jako NIC vytvořené Ústavním soudem. Ale to je pojmově nesprávné, protože NIC nelze odlišovat od jiného NIC. NIC nemá obsah ani kvalitu, pokud jej rozlišujeme, již mu nějaký obsah či kvalitu dáváme. Cožpak byl na Slovensku neústavní stav před přijetím valorizačního ustanovení do právního rádu? V řadě právních rádech také takové ustanovení nenajdeme.

Usnesení Ústavního soudu SR z 21. 9. 2011, Pl.ÚS 103/2011: „Pri bežnom prieskume noriem môže byť oživenie ex offo v režime § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde problematické, pretože dochádza k oživeniu normy, ktorá predchádzala (!) preskúmavanej norme a ktorá bola explicitne derogovaná zákonodarcom, prípadne môže dôjsť k oživeniu normy, ktorá je tiež ústavnoprávne sporná (porov. situáciu v bode II.1 nálezu sp. zn. PL. ÚS 10/04). Ak môžu byť takéto nechcené oživenia problémom, tak práve pri meritórnom prieskume ústavnosti derogačnej právnej normy môže byť oživenie cieľom, môže byť chcené, pretože práve legislatívna derogácia pôvodnej normy znamenala protiústavný stav.“

Dôležitá je aj skutočnosť, že ústavný súd sa v doterajšej rozhodovacej činnosti zaoberal aj derogačnými normami, aj keď návrhu na ich zrušenie nikdy nevyhovel (porov. PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 30/95, PL. ÚS 8/96 časť XI a PL. ÚS 6/01).

Ústavný súd však zároveň musí uviesť, že prieskum derogačnej normy považuje za výnimku, ktorú je potrebné aplikovať s opatrnosťou. Ústavný súd nemohol v záujme ochrany ústavnosti, zvlášť základných slobôd, úplne rezignovať na prieskum derogačnej normy z hmotnoprávnych dôvodov, aj keď vníma problematicosť prípadného (automatického) oživovania právnych predpisov tak z hľadiska právnej istoty, ako aj z hľadiska minimalizácie zásahov do zákonodarnej kompetencie Národnej rady Slovenskej republiky. Možno v tejto súvislosti naznačiť, že konštrukciu § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde nemožno vnímať z uvedených hľadísk a z hľadiska previazanosti so súvisiacou právnou úpravou ako bezproblémovú.“

4.2 Pozastavení účinnosti právního předpisu a obživnutí norem

Slovenská úprava zná institut pozastavení účinnosti právních předpisů, pokud je u Ústavního soudu napadena jejich nezákonitosť či

³¹ Usnesení Ústavního soudu z 21. 9. 2011, PL.ÚS 103/2011. Odlišné stanoviska vyjádřila soudkyně Ľudmila Gajdošíková.

neústavnost.³² Toto bylo využito i v případě napadení způsobu volby kandidáta na generálního prokurátora v Národní radě, kdy došlo ke změně z tajné volby na veřejnou.³³ Ústavní soud pozastavil účinnost nové úpravy zavádějící veřejnou volbu, přičemž výslově uvedl: „Právoplatnosťou rozhodnutia o pozastavení účinnosti sa neobnovuje platnosť predchádzajúcej právnej úpravy, keďže pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení nedochádza aj k strate ich platnosti, ktorá je conditio sine qua non obnovenia platnosti skoršieho (derogovaného) právneho predpisu, resp. jeho časti.“³⁴ Košický Ústavní soud vyvozuje tedy, že pozastavení účinnosti nemá vliv na účinky novelizační vůči předchozí právní úpravě. Pak však vlastně nejde o pozastavení účinnosti, ale jen některých účinků. Takové třídění účinků na pozastavené a nepozastavené však slovenská ústava nepředpokládá.

Zvláště je výše uvedené stanovisko pozoruhodné s ohledem na to, že na Slovensku Ústavní soud přímo neruší právní předpis, ale jeho výrokem, že je neústavní, pozbývá právní předpis jen účinnosti a až po 6 měsících i platnosti.³⁵ Pokud se zde užije výše uvedeného názoru většiny ústavních soudců, pak by obživnutí původních znění v novelizovaném právním předpise nastávalo ne samotným výrokem Ústavního soudu, kdy vadný právní předpis pozbyl jen účinnosti, ale až po 6 měsících, kdy neústavní právní předpis pozbyl platnosti. To je nelogický výklad, neboť by vzniklo právní vakuum, kdy nová úprava se již pro ztrátu účinnosti nedá použít a původní ještě neobživila, protože nová úprava, ale již autoritativně prohlášená za neústavní, je ještě 6 měsíců platná, byť neúčinná.

Národní rada následně provedla tajnou volbu. Přičemž nerespektovala právní názor Ústavního soudu, který byl však obsažen jen v odůvodnění, nikoliv ve výroku, proto nebyl závazný.³⁶ Kandidátem na generálního prokurátora zvolila 17. 6. 2011 Jozefa Čentéše.

³² Čl. 125 ods. 2 Ústavy SR č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.

³³ Zákon nově stanovil veřejnou volbu, pokud ústava nestanovila volbu tajnou či tajnou volbu neschválila Národní rada na návrh alespoň 15 poslanců. Změna se týkala i předsedy a místopředsedy Nejvyššího kontrolního úřadu. § 39, 39a, 110 ods. 2, § 115 ods. 1, § 123 ods. 3, § 124 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z.z., o jednacím řádu Národní rady v původním znění a ve znění zákona č. 153/2011 Z.z.

³⁴ Bod 11 odůvodnění usnesení Ústavního soudu z 15. 6. 2011, PL.ÚS 95/2011-15. Odlišné stanovisko vyjádřili soudci Ladislav Orosz, Ján Luby, Lajos Mészáros, Juraj Horvát.

³⁵ Čl. 125 ods. 3 Ústavy SR č. 460/1992 Sb.

³⁶ ZDENĚK KOUDLKA: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání Praha 2008, ISBN 978-80-7201-690-7, s. 203-205.

5. ZÁVĚR

Obživnutí zrušeného právního předpisu je možné, pokud to ústava či zákon výslovně stanoví, což v právním řádu platném na území Čech, Moravy a Slezska není. Zrušující účinky nálezu Ústavního soudu jsou jen do budoucna, ne minula, jinak by šlo o neústavní retroaktivitu. Na Slovensku věc řeší zákonná direktiva, která upravuje odlišně následky derogace právního předpisu (obživnutí nenastává) a jeho pouhé změny či doplnění (obživnutí nastává). Nestanoví-li pozitivní právo jinak, není důvodu přistupovat odlišně k důsledkům zrušení právního předpisu normotvůrcem nebo Ústavním soudem. Přitom je nutné pamatovat, že Ústavní soud není pozitivním zákonodárcem a obživnutí právního předpisu je již samo o sobě tvorbou práva.

Literature:

- BALÁK FRANTIŠEK: Důsledky zrušení derogačního ustanovení zákona. Právní rozhledy 1/2007.
- FILIP JAN: Vybrané kapitoly z ústavního práva, 1. vydání Brno 1997, ISBN 80-210-1569-1, a 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1.
- HOETZL JIŘÍ: Ústavní listina Československé republiky. Zvláštní otisk ze Slovníku národnostního, sociálního a politického, Praha 1928.
- KOUDELKA ZDENĚK: Právní předpisy samosprávy. 2. vydání Praha 2008, ISBN 978-80-7201-690-7.
- KREJČÍ JAROSLAV: Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém. Praha 1932.
- LANGÁŠEK TOMÁŠ: Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948. Praha 2011, ISBN 978-80-7380-347-6.
- MIKULE STANISLAV: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon?. Jurisprudence 1/2010, ISSN 1212-9909.
- SANDER FRITZ: Zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit in d. Tschechoslowakischen Republik. Prager Juristische Zeitschrift 7-8/1930.
- ŠIMÍČEK VOJTĚCH: Ústavní stížnost, 1. vydání Praha 1999, ISBN 80-7201-160-X, s. 106-108.
- ŠIMÍČEK VOJTĚCH: Článek 42 Ústavy podle Ústavního soudu – důsledky pro legislativní činnost. Právní zpravodaj 4/2002, s. 27 p. 9.
- VEDRAL JOSEF: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. Právní zpravodaj 8/2005, ISSN 1212-8694, s. 12-15.
- WAGNEROVÁ ELIŠKA, DOSTÁL MARTIN, LANGÁŠEK TOMÁŠ, POSPÍŠIL IVO: Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha 2007, ISBN 978-80-7357-305-8.

- WEYR FRANTIŠEK, NEUBAUER ZDENĚK: Ústavní listina Československé republiky. Praha, Brno 1931.

Contact – email
zdenek.koudelka@mail.muni.cz

ŠTÁTNE OBČIANSTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY - AKTUÁLNE OTÁZKY

KLAUDIA MARCZYOVÁ

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaobrá právnou úpravou štátneho občianstva SR. Vychádzajúc zo základných teoretických pojmov, približuje jednotlivé spôsoby nadobúdania štátneho občianstva, ako aj zániku štátneho občianstva SR. Poukazuje na (ne)možnosť nadobudnúť dvojité štátne občianstvo po zmene právnej úpravy, ako aj na ďalšie aspekty s tým súvisiace.

Key words in original language

občan, dvojité občianstvo, štátne občianstvo, zákon o štátom občianstve SR, zánik štátneho občianstva, ústava

Abstract

The paper deals with legislation of the citizenship SR. Based on the basic theoretical concepts, approaches different ways of acquiring citizenship, and termination of citizenship of the Slovak Republic. It refers to (not) to acquire dual citizenship after changing legislation, as well as other aspects related thereto.

Key words

citizen, dual citizenship, citizenship, citizenship act SR, termination of citizenship, the constitutiun.

1. ÚVOD

Štátne občianstvo je možné definovať ako trvalý politicko-právny zväzok (vzťah), medzi fyzickou osobou a štátom, z ktorého vyplýva komplex vzájomných práv a povinností občana aj štátu určených a zabezpečovaných štátom, ktoré mu poskytujú aktívnu účasť na štátom, politickom, ekonomickom a kultúrnom dianí spoločnosti a štátu. Z uvedeného vyplýva, že osoby, ktoré sa nachádzajú na území daného štátu spravidla k nemu majú osobitný politický a právny vzťah. Autori J. Černý a M. Valášek štátne občianstvo vymedzujú ako osobný právny pomer určitej fyzickej osoby k určitému štátu bez ohľadu k podobnému faktickému pomeru založenému pobytom alebo bydliskom v danom štáte. Podľa toho existuje rozdiel medzi obyvateľom štátu, ktorým môže byť ako štátny občan tak i cudzinec a bezdomovec, a medzi štátnym občanom, ktorý môže bývať vo

svojom domovskom štáte alebo i v cudzine.¹ Teda vzťah bydliskový nezakladá štátne občianstvo.

Definíciu štátneho občianstva ako trvalého právneho zväzku fyzickej osoby a štátu možno rozšíriť o konštatovanie, že sa jedná o zväzok, ktorý je proti vôle fyzickej osoby spravidla nezrušiteľný.² Štátne občianstvo ako zväzok je charakterizovaný aj ako stabilný (a trvalý), keďže spravidla vzniká narodením a trvá bez konkrétneho časového určenia po celý čas existencie fyzickej osoby. Taktiež neexistuje jeho priestorová ohraničenosť, čo znamená, že opustenie štátneho územia nemá vplyv na jeho zánik. Ako uvádza F. Emmert, štátne občianstvo má hlbší obsah, ako je len prostá trvalá prítomnosť obyvateľov na území štátu. V zásade ide o nemennú, konštantnú osobnú právnu väzbu medzi jednotlivcom a štátom, ktorá sice vzniká na základe evidentnej faktickej existenčnej väzby jednotlivca na štát (napr. narodením na území štátu, narodením občanom štátu alebo viacročným trvalým pobytom v štáte), avšak po svojom právoplatnom vzniku trvá nepretržite bez ohľadu na ďalší pobyt štátneho občana. Jeho trvalá neprítomnosť na území štátu nemôže byť sama o sebe dôvodom straty alebo spochybnenia občianstva.³

Ústavný súd Slovenskej republiky vymedzil štátne občianstvo ako „trvalý (relatívne trvalý) právny vzťah fyzickej osoby k určitému štátu. ...Obsahom štátoobčianskeho právneho vzťahu sú vzájomné práva a povinnosti ustanovené vnútrostátnymi predpismi každého štátu. Vyplýva to zo suverenity každého štátu. V tomto zmysle je štátne občianstvo inštitútom vnútrostátnego práva“⁴. Podobne, aj v rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky je štátne občianstvo definované ako „relativně trvalý právní svazek (nebo vztah či status) fyzické osoby a daného státu“.⁵

Výlučnosťou štátneho občianstva rozumieme, že sa občan voči štátu, ktorého je štátnym občanom nemôže dovolávať štátneho občianstva iného štátu. Nemožno však túto zásadu chápať v tom zmysle, že by nikto nemohol mať dve štátne občianstva.

¹ ČERNÝ, J. - VALÁŠEK, M. České státní občanství. Praha: Linde, 1996, s. 15

² PALÚŠ, I.- SOMOROVÁ, L. Štátne právo Slovenskej republiky. 2. vydanie. Košice: UPJŠ, 2008, s. 97

³ EMMERT, F. Česká republika a dvojí občanství. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 2

⁴ II. ÚS 23/96

⁵ EMMERT, F. Česká republika a dvojí občanství. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 4

2. ZÁKLAZNÉ VÝCHODISKÁ K PROBLEMATIKE ŠTÁTNEHO OBČIANSTVA

Štátne občianstvo je inštitútom vnútroštátneho práva, ktorého obsah - podmienky nadobúdania, ale aj zániku určuje právny poriadok príslušného štátu (na čom sa zhodne väčšina autorov), avšak súhlasíme s tvrdením, že „medzinárodné právo s ním ráta a spája s ním významné medzinárodnoprávne následky“.⁶

Štátne občianstvo, právo štátneho občianstva, ako i každé osobné právo je upravené vnútroštátnymi právnymi normami, pričom väčšina štátov upravuje štátoobčianske vzťahy samostatnou pravnou normou – komplexným zákonom o štátnom občianstve. Avšak aj v tomto prípade existujú isté „obmedzenia“ medzinárodným právom. Z Haagského dohovoru o niektorých otázkach vztahujúcich sa ku kolíziám zákonov o štátnom občianstve z roku 1930 (čl. 1) vyplýva, že „Je vecou každého štátu stanoviť svojim zákonodarstvom, kto sú jeho štátni občania.“⁷ Toto zákonodarstvo má byť uznané inými štátmi za podmienky, že je v súlade s medzinárodnými zmluvami, medzinárodnými obyčajami a všeobecne uznávanými právnymi zásadami týkajúcimi sa štátneho občianstva.“ Zvláštna povaha štátneho občianstva má za následok, že posúdenie štátneho občianstva určitej osoby zasiahne mimo obvod platnosti národnej právnej normy a otázka štátneho občianstva sa stáva otázkou medzinárodnou.

Medzinárodné právo normotvorbu štátneho občianstva v zásade len spoluvtvára, či už formou medzinárodných dohovorov upravujúcich základné práva a slobody (ako napr. Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950, či Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach z roku 1966), upravujúce právo na štátne občianstvo (Haagský dohovor o niektorých otázkach vztahujúcich sa ku kolíziám zákonov o štátnom občianstve z roku 1930, Dohovor o štátnom občianstve vydatých žien z roku 1957, Európsky dohovor o občianstve z roku 1997 a iné), ale aj medzištátnymi zmluvami, ktoré upravujú napr. otázky bipolitizmu.

Štátne občianstvo v dnešnom poňatí, teda ako plnoprávne členstvo v štáte, je predovšetkým pohľadom na občianstvo zo strany vnútroštátneho práva. Takúto definíciu obsahoval napr. už všeobecný rakúsky občiansky zákonník z roku 1811.⁸

⁶ AZUD, J. Medzinárodné právo. Bratislava: VEDA, 2003, s. 210

⁷ Aj v zmysle Európskeho dohovoru o občianstve je právomoc v otázke nadobúdania štátneho občianstva prenechaná na jednotlivé štáty (čl. 3 Európskeho dohovoru o občianstve).

⁸ BARŠOVÁ, A. Národnostní menšiny a státní občanství v českých zemích. In. PETRÁŠ, R. Aktuální problémy právního postavení menšín v České republice. Praha: Úřad vlády ČR, 2010, s. 76

S inštitútom štátneho občianstva sa spája celý rad právnych aspektov a závažných otázok, od samotného vymedzenia pojmu, charakteristiky štátoobčianskeho zväzku, spôsobov nadobúdania a zániku, či stále aktuálne reály dvojitého štátneho občianstva (ale aj apolitizmu).

Štátne občianstvo sa nadobúda viacerými spôsobmi, ako napr. narodením, naturalizáciou, ipso facto, redintegráciou, opciovou.

Aj slovenská právna úprava – zákon NR SR č. 40/1993 Z. z. o štátom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov upravuje viacero spôsobov nadobúdania štátneho občianstva – narodením; udelením; osvojením; či formou hromadnej jednorazovej naturalizácie, určením a voľbou (opciovou) vrátane nadobúdania štátneho občianstva maloletých.

Za najčastejší, možno klasický spôsob nadobúdania štátneho občianstva môžeme považovať nadobudnutie narodením. V Slovenskej republike sa v tejto súvislosti uplatňuje, podobne ako vo väčšine východoeurópskych a stredoeurópskych štátov princíp ius sanguinis (práva krvi), kedy sa štátne občianstvo nadobúda po rodičoch (ak aspoň jeden z rodičov je štátnym občanom Slovenskej republiky). Princíp teritória – ius soli, sa uplatňuje v našich podmienkach ako subsidiárny princíp, avšak v krajinách anglo-amerického právneho systému, západoeurópskych krajinách s koloniálnou minulosťou, sa štátne občianstvo nadobúda podľa štátu, na ktorého území sa dieťa narodí. Princíp ius soli sa často považuje za účelnejší, keďže sa viacej opiera o faktický vzťah medzi jednotlivcom a štátom, pretože sa predpokladá trvalá prítomnosť občana na území daného štátu.

V prípade stretu dvoch princípov, napr. pri narodení dieťaťa rodičom z krajiny princípu ius sanguinis na území štátu uplatňujúceho princíp miesta narodenia dieťaťa, ak to právny poriadok nevylučuje, dochádza k prípadom dvojakého (ale aj viacnásobného) štátneho občianstva. Hlavnou príčinou vzniku viacnásobného občianstva je práve odlišná právna úprava nadobúdania, ale aj straty štátneho občianstva v jednotlivých krajinách, či absencia medzištátnej zmluvy, ktorá by tieto otázky jednoznačne upravila. Okolnosťami, ktoré majú podiel na náraste bipolitizmu je migrácia obyvateľov, deti narodené z cudzincov, či uzatváranie manželstiev medzi príslušníkmi rôznych štátov, ako aj prípady udelenia cudzieho štátneho občianstva bez straty pôvodného. A práve otázky dvojitého občianstva sú zložitými, aktuálnymi, ale aj spoločensky závažnými.

Možno skonštatovať, že aj úprava ako aj aktuálnosť tohto inštitútu má svoju amplitúdu, z hľadiska historického ústavného vývoja prešla istými zmenami. V určitom časovom období bolo snahou (vnútroštátnou i medzinárodnou) eliminovať, predchádzať prípadom vzniku dvojitého občianstva, keďže táto skutočnosť sa pochopiteľne premieta do štátoobčianskeho zväzku (realizácia práv a povinností) voči jednému i druhému štátu. V našom ústavnom vývoji sa uplatňovala zásada jediného štátneho občianstva, od úpravy v ústavnej listine Československej republiky z roku 1920 až po prijatie ústavného

zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii, ktorý ustanovil dvojité občianstvo. Avšak v zmysle tohto zákona sa každý občan z obidvoch republík (Českej socialistickej republiky a Slovenskej socialistickej republiky) stal zároveň občanom Československej socialistickej republiky. Riešila sa týmto spôsobom existencia dvojitého štátneho občianstva vo vnútri štátu, čím možno tieto prípady považovať za akúsi osobitnú formu dvojakého štátneho občianstva. Podobne by sme mohli označiť za špecifický druh dvojakého občianstva, aj občianstvo Európskej únie ako príslušnosti k nadnárodnému integračnému zoskupeniu, keďže občanom únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu (občianstvo únie nenahradzuje, ale dopĺňa štátну príslušnosť jednotlivca).⁹ Jednotlivec sa stáva občanom Európskej únie automaticky z podstaty štátneho občianstva štátu, ktorý je členom Európskej únie. A ako konštatuje F. Emmert, ako samotný titul však občianstvo Európskej únie neexistuje. Dokonca ho nemožno porovnávať ani s občianstvom republikovým v rámci federácie.¹⁰

Avšak v súčasnom období nadobúdajú najmä otázky príslušnosti k viacerým štátom iný rozmer, a to v súvislosti so značnou migráciou osôb, otvoreným priestorom a i rozširujúcou sa Európskou úniou, kedy sa časť obyvateľov usadí dlhodobejšie (možno nie trváce) na území i iného štátu v snahe o ponechanie si pôvodného a nadobudnutie nového občianstva.

3. DVOJAKÉ OBČIANSTVO V PRÁVNEJ ROVINE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Právna úprava v Slovenskej republike výslovne neupravuje inštitút dvojakého občianstva formou zákazu alebo jeho osobitnou úpravou. Ústava Slovenskej republiky upravuje výlučne nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky, ale neupravuje nadobúdanie ani stratu zdvojeného alebo viačnásobného občianstva občanom Slovenskej republiky, či nadobúdanie a stratu občianstva Slovenskej republiky fyzickou osobou, ktorá už má občianstvo cudzieho štátu.¹¹ Vychádzajúc zo samotnej Ústavy Slovenskej republiky je uvedené v čl. 5 ods. 1 „Nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon.“ A čl. 5 ods. 2 „Nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.“ Ustanovenie článku 5 sa vzťahuje na štátne občianstvo Slovenskej republiky, a preto k porušeniu tohto základného práva môže dôjsť len u tých osôb, ktoré nadobudli štátne občianstvo Slovenskej republiky na základe zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej

⁹ Čl. 20 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (bývalý čl. 17 Zmluvy o Európskom spoločenstve)

¹⁰ EMMERT, F. Česká republika a dvojí občanství. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 25

¹¹ DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 221

republiky niektorým zo spôsobov v ňom uvedených (I. ÚS 20/96).¹² Právnu úpravu súvisiacu s inštitútom štátneho občianstva (dvojakého občianstva) tvoria aj medzinárodné dohovory a medzinárodné zmluvy, ako aj zákon o štátom občianstve. Zároveň poznamenávame, že aj v otázke štátnej príslušnosti vnútrostátne pramene vychádzajú z medzinárodných dohovorov a rešpektujú zásady a práva v nich obsiahnuté. V Európskom rozmere upravuje otázky občianstva, ako aj viacnásobného občianstva Európsky dohovor o občianstve (ďalej „Dohovor“). V V. kapitole upravuje „Viacnásobné občianstvo“ a to Prípady viacnásobného občianstva zo zákona, Iné možné spôsoby viacnásobného občianstva, Ochrana predchádzajúceho občianstva a Práva a povinnosti súvisiace s viacnásobným občianstvom. V samostatnej kapitole (VII.) vymedzuje i „Vojenské záväzky v prípadoch viacnásobného občianstva“. Ustanovenia Dohovoru sú v mnohom prelomové, keďže menia doterajšiu prax, v ktorej prevažovalo uprednostňovanie štátnej zvrchovanosti pred právami a slobodami jednotlivca a snaha predchádzať vzniku viacnásobného občianstva, ako strety z viacnásobného občianstva regulovať v prospech jednotlivca. V tomto ohľade je Dohovor významným dokumentom normotvorby medzinárodného práva, zatiaľ len v európskom merítku.¹³ Dohovor necháva v kompetencii signatárskych štátov stanoviť si (okrem iného) vnútrostátnou úpravou, či osoba nadobúdajúca štátne občianstvo stráca doterajšie občianstvo alebo nie. Osobitnú pozornosť zasluhuje úprava v oblasti vojenských záväzkov (brannej povinnosti), plnenie si povinností občanov – bipolitov, čo by inak spôsobovalo závažné problémy.

Príčinou zavedenia zásady „Každý štát slobodne rozhoduje, aké dôsledky pripisuje skutočnosti, že občan nadobúda ďalšie občianstvo“ do medzinárodného práva, ako uvádza J. Drgonec, je obsah právneho inštitútu občianstva, ktorý tvoria práva a povinnosti v rade prípadov ľažko zlučiteľné s povinnosťou voči dvom (viacerým) štátom. Na margo ústavnej úpravy (Ústavy Slovenskej republiky), ktorá neupravuje relevantný spoločenský vzťah v celom rozsahu, taktiež poznamenáva, že nielenže ide o neúplnú ústavnoprávnu reguláciu určitej otázky zásadného významu, ale je aj pravdepodobne príkladom najzávažnejšieho nedostatku v ústavnej úprave, ktorú nemožno prekonať extenzívnym výkladom v prospech zákazu alebo dovolenia dvojakého štátneho občianstva.¹⁴ Dôležitosť zavedenia úpravy tejto otázky dokonca podčiarkuje aj skutočnosť, že ešte pred prijatím ústavy riešil otázku občianstva menších žijúcich na území štátu československý štát dvojstrannými medzinárodnými dohovormi.

¹² BRÖSTL, A. et al. Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o. , 2010, s. 76

¹³ EMMERT, F. Česká republika a dvojí občanství. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 18

¹⁴ DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 220

Otázky bipolitizmu sa vynorili aj v súvislosti s deľbou Českej a Slovenskej Federatívnej republiky. Hľadali sa možnosti aj pre čo najlepšiu a najjednoduchšiu cestu úpravy otázky štátneho občianstva. Optimálnym riešením by bolo prijatie dvojstrannej zmluvy medzi Českou republikou a Slovenskou republikou, a tak bol vypracovaný návrh, ktorý vychádzal zo zásady predchádzania vzniku dvojakého občianstva, avšak tento návrh neakceptovala slovenská strana a priklonila sa k možnosti dvojakého štátneho občianstva.¹⁵

Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky (č. 40/1993 Z. z.) vo svojom pôvodnom znení pripúšťal dvojaké štátne občianstvo, a to jednak pre občanov Českej republiky, čo súviselo so zánikom spoločného štátu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, a tiež vo vzťahu k iným štátom. Zákon v prípade nadobudnutia štátneho občianstva vol'bou (osobám, ktoré boli ku dňu 31.12.1992 štátnymi občanmi ČSFR, avšak neboli štátnymi občanmi SR) umožnil každému občanovi Českej a Slovenskej Federatívnej republiky zvoliť si štátne občianstvo Slovenskej republiky, pričom ale nemusel preukázať zánik štátneho občianstva Českej republiky, čím sa de facto umožnila existencia dvojitého štátneho občianstva. Česká právna úprava nebola liberálna ako naša, podmienkou pre získanie občianstva Českej republiky bolo vzdanie sa občianstva Slovenskej republiky, ako aj splnenie ďalších zákonom stanovených podmienok (zákon ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky).

V prípade, ak žiadal o udelenie štátneho občianstva SR cudzinec (alebo osoba bez štátneho občianstva) nebola vyslovene upravená podmienka straty svojho pôvodného štátneho občianstva, táto okolnosť bola v prospech žiadateľa.¹⁶ Skutočnosť nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva občanom Slovenskej republiky nebola uvedená ako okolnosť spôsobujúca zánik štátneho občianstva Slovenskej republiky (pri rešpektovaní medzinárodných pravidiel, resp. prípadnej úpravy medzi štátmi formou medzinárodnej zmluvy). Len pre názornosť, napríklad v ústavnom zákone č. 255/1939 Slov. zák. o štátnom občianstve bolo v časti tretej – „Zánik štátneho občianstva“, ako jeden zo spôsobov výslovne uvedený prípad Nadobudnutie cudzej štátnej príslušnosti (štátne občianstvo stráca osoba, ktorá nebýva v tuzemsku a nadobudne naturalizáciou cudziu štátu príslušnosť) i keď sa nevzťahovala na všetky prípady, určitá skupina osôb bola z toho vyňatá.

Právne predpisy Slovenskej republiky umožňujú mať dvojaké štátne občianstvo, okrem štátneho občianstva Slovenskej republiky aj štátne občianstvo iného štátu, ale len v určitých prípadoch, (a tiež

¹⁵ ČERNÝ, J. – VALÁŠEK, M. České státní občanství. Praha: Linde, 1996, s. 115

¹⁶ § 7 ods. 2 zákona NR SR č. 40/1993 Z.z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky

rešpektujúc nadnárodné normy, medzinárodnú úpravu). Aj v súčasnosti pri nadobúdaní štátneho občianstva SR v prípade udelenia, nie je ex lege podmienkou preukázanie straty doterajšieho štátneho občianstva¹⁷, a tak takáto osoba môže požívať viacero občianstiev. Zákon týmto stavia do nerovnej pozície „pôvodných“ občanov SR, ktorí po nadobudnutí účinnosti novely nemôžu získať ďalšiu štátnu príslušnosť, s naturalizovanými. Terajšia právna úprava v Slovenskej republike značne zužuje možnosti pre dvojaké štátne občianstvo. Zmeny priniesol zákon č. 250/2010 Z. z. s účinnosťou od 17. júla 2010¹⁸, ktorý upravil ďalší spôsob straty štátneho občianstva, a to okrem prepustenia zo štátneho zväzku na vlastnú žiadosť aj stratu štátnej príslušnosti nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle. Zo zákonného spôsobu straty štátneho občianstva existujú výnimky, kedy nedôjde k jeho strate a to v prípade, ak štátny občan Slovenskej republiky nadobudol cudzie štátne občianstvo v súvislosti s uzavretím manželstva so štátnym občanom cudzieho štátu, a to za predpokladu, že cudzie štátne občianstvo manžela nadobudol za trvania spoločného manželstva. Druhým prípadom, kedy nedôjde k strate štátneho občianstva je, ak bolo cudzie štátne občianstvo nadobudnuté narodením.¹⁹ Zakotvené zákonné zmeny (rozšírenie spôsobu straty štátneho občianstva z uvedeného dôvodu) boli reakciou na situáciu v Maďarskej republike v súvislosti s prijatým zákonom o štátnom občianstve. Nový zákon o štátnom občianstve v Maďarsku z roku 2010 (s účinnosťou od 1.1.2011) umožnil nadobúdanie maďarského občianstva i osobám narodeným a trvale usadeným v iných štátoch, zahraničným Maďarom. A tak z dôvodu istých obáv uplatnenia – využitia tejto skutočnosti najmä príslušníkmi maďarskej národnostnej menšiny, urobilo Slovensko isté „opatrenia“ plynúce z iniciatívy vtedajšej vlády a prijala sa uvádzaná novela zákona o štátnom občianstve obmedzujúca prípady získania štátnej príslušnosti i iného štátu.

Uvedený spôsob zániku štátneho občianstva vyvolal vlnu kritiky, otvoril otázky, či neboli porušené ustanovenia medzinárodnej úpravy – Všeobecnej deklarácie ľudských práv, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, či Európskeho dohovoru o občianstve, ako aj Ústavy Slovenskej republiky.

¹⁷ Skutočnosť, že je žiadateľ bez štátnej príslušnosti zakladá dôvod pre možnosť udelenia výnimky - splnenia zákonnej podmienky 8 ročného nepretržitého trvalého pobytu na území SR. Bližšie: § 7 ods. 2 písm. h) zákona č. 40/1993 Z.z. .

¹⁸ Deň účinnosti zámerne – symbolicky stanovený na deň výročia Deklarácie SNR o zvrchovanosti SR (?)

¹⁹ Týmto ustanovením chcel pravdepodobne zákonodarca *zgeneralizovať* (uvedené) výnimky, avšak prípad nadobudnutia štátneho občianstva *narodením* v kontexte so spôsobom zániku štátneho občianstva – na základe výslovného prejavu vôle § 9 ods. 16 – vyznieva absurdne.

4. Z NÁVRHU NA PRESKÚMANIE ÚSTAVNOSTI ZÁKONA O ŠTÁTNOM OBČIANSTVE

V tejto súvislosti možno poukázať aj na návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovení § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ustanovenia týkajúce sa straty štátneho občianstva z dôvodu nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva a z toho vyplývajúce ďalšie skutočnosti s čl. 5 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 4 písm. a) a písm. c) a čl. 11 Európskeho dohovoru o občianstve. Navrhovatelia argumentujú v prípade napadnutého rozporu s medzinárodnými zmluvami aj tým, že „Každý má právo na občianstvo“ (čl. 15 ods. 1 Všeobecná deklarácia ľudských práv), „Nikto nesmie byť svojvoľne zbavený svojho občianstva ani práva svoje občianstvo zmeniť“ (čl. 18 ods. 2 Všeobecná deklarácia ľudských práv). Právo na občianstvo je základným ľudským právom a patrí každej osobe, ako je zrejmé zo Všeobecnej deklarácie ľudských práv, a v tomto duchu právo na občianstvo upravujú aj ďalšie, právne záväzné medzinárodné dokumenty, Európsky dohovor o občianstve, v zmysle ktorého normy týkajúce sa občianstva každého zmluvného štátu budú vychádzat z princípu, že: a) každý má právo na občianstvo a b) nikto nebude svojvoľne zbavený svojho občianstva. Sporným je aj ustanovenie čl. 11 Dohovoru, podľa ktorého každý zmluvný štát zabezpečí, aby rozhodnutia týkajúce sa straty jeho občianstva obsahovali písomné odôvodnenie, čo v zákone novela neupravila. Podobne nie sú vytvorené žiadne efektívne prostriedky právnej ochrany. Navrhovatelia poukazujú na skutočnosť, že stratu štátneho občianstva SR, ku ktorej dôjde zo zákona alebo na základe iniciatívy SR bez súhlasu osôb a proti ich vôle nie je možné vykladať inak ako odňatie štátneho občianstva Slovenskej republiky.

Predmetom záujmu v uvádzanom podaní sú aj základné princípy rovnosti a zákaz diskriminácie. V prípade nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva má povinnosť v zmysle zákona dotknutá osoba (občan SR) označiť túto skutočnosť príslušnému obvodnému úradu v sídle kraja, inak sa dopúšťa priestupku. Poslanci poukazujú aj na nejasnosť prejdania priestupku, jeho zistenie a objasnenie.

Táto forma zákazu dvojitého občianstva sa vzťahuje na prípady po účinnosti novely zákona, a tak sa aj obyvateľstvo delí na určité kategórie. V zmysle článku 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky „Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.“

Odhliadnuc od skutočnosti, že uvedená povinnosť a jej dôsledky sú v rozpore so zásadou inkriminácie vlastnej osoby, fakticky takto dochádza k rozdeleniu občanov Slovenskej republiky na viacero kategórii. Medzi týmito kategóriami sú občania Slovenskej republiky, ktorí:

nadobudli cudzie štátne občianstvo pred účinnosťou zákona č. 250//2010 Z. z. a ktorí majú z toho dôvodu viacnásobné štátne občianstvo,

nadobudli cudzie štátne občianstvo po účinnosti zákona č. 250/2010 Z. z. a z tohto dôvodu stratili štátne občianstvo Slovenskej republiky zo zákona, ale stratu štátneho občianstva neohlásili obvodnému úradu v sídle kraja, a tým de facto vystupujú ako občania Slovenskej republiky,

nadobudli cudzie štátne občianstvo po účinnosti zákona č. 250/2010 Z. z. a z tohto dôvodu stratili štátne občianstvo Slovenskej republiky zo zákona, pričom stratu štátneho občianstva ohlásili obvodnému úradu v sídle kraja.

Dôsledkom uvedenej zmeny je, že zákonné obmedzenia základných práv a slobôd neplatia rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

V prípade priatých ustanovení navrhovatelia poukazujú aj na fakt, že zákonodarcovia nerešpektovali riadny zákonodarný proces, keďže novela zákona bola prijatá v skrátenom legislatívnom konaní, a absentoval dôvod takého postupu, naliehavosť a mimoriadne okolnosti, a poukazujú aj na porušenie aj čl. 1 ods.1 a čl. 2 ods.2 ústavy.²⁰

Uvedené je len časťou z predmetného návrhu, ale aj v ňom poukázané na niektoré reály, zároveň implikuje aj otázky tzv. nelegálneho dvojitého občianstva, prípady, kedy fyzická osoba získa naturalizáciou nové štátne občianstvo v štáte, ktorý neupravuje ako podmienku jeho udelenia vzdanie sa svojho pôvodného, ale túto skutočnosť neoznámi v štáte, ktorého občianstvo mal a právna úprava spája nadobudnutie cudzieho občianstva s jeho stratou.²¹ K takej situácii môže dôjsť aj v prípade, ak si nesplní občan SR povinnosť oznámiť nadobudnutie cudzej príslušnosti, a v prípade neexistencie medzištátnej zmluvy o poskytovaní týchto informácií realizoval by výkon práv a povinností obidvoch štátov. Pôvodné občianstvo by tak požíval nelegálne.

²⁰ Bližšie: PL. ÚS 11/2012 – 26. Ústavný súd Slovenskej republiky návrh skupiny poslancov (na preskúmanie ústavnosti) predbežne prerokoval a prijal na ďalšie konanie, avšak nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti predmetných ustanovení.

²¹ EMMERT, F. Česká republika a dvojí občanství. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 21

Dalo by sa povedať, že odlišný názor v určitých otázkach, ktoré sú obsiahnuté v uvedenom návrhu o nesúlade ustanovení zákona o štátnom občianstve s ústavou, možno odvodiť zo samotnej ústavnej úpravy. Ústava SR výslovne nepovoľuje, nezakazuje – neupravuje otázky dvojakého štátneho občianstva, a spôsob jeho nadobúdania aj zániku zveruje zákonom – v tomto prípade zákonom o štátom občianstve, ktorý upravuje dva spôsoby straty štátneho občianstva. Jedným zo spôsobov je aj strata štátneho občianstva SR nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva. Ide o dobrovoľné nadobudnutie cudzieho občianstva s vedomím, že dochádza k strate pôvodného. V takomto prípade nedochádza k situácii, že by fyzická osoba stratou pôvodného občianstva zostala bez štátnej príslušnosti, ani sa nejedná o prípad rozhodnutia orgánu verejnej správy odňať štátne občianstvo, resp. zbavenia štátneho občianstva (príp. ako udelenie sankcie) súdnym rozhodnutím. Uvedený, v Slovenskej republike novší spôsob zániku štátnej príslušnosti poznajú aj vnútroštátne predpisy iných štátov, teda pravidlo, na základe ktorého sa nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva stráca doterajšie, nie je neobvyklým. Aj v prípade Českej republiky vo svojom náleze Ústavný súd Českej republiky publikovaným pod č. 6/1996 Sb. konštatoval, že ustanovenie §-u 17 zákona nie je v rozpore s ústavou (čl. 12 odst. 2 Ústavy Českej republiky), pretože „zbavenosť“ znamená zásah štátnej moci, zatiaľ čo „pozbytie“ má iný význam, dochádza k nemu na základe prejavu vôle dotyčnej fyzickej osoby, a nie v dôsledku zásahu štátnej moci.²²

J. Drgonec uvádzá, že za relevantný prameň práva pre osobitnú otázkou straty občianstva z dôvodu nadobudnutia občianstva cudzieho štátu podľa úpravy zákona o občianstve Slovenskej republiky predstavuje Európsky dohovor o občianstve,²³ v zmysle ktorého zmluvný štát nemôže vo svojej vnútroštátnej úprave ustanoviť stratu štátneho občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu okrem výslovne uvedených prípadov, vrátane dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva. Z tohto pohľadu nemožno považovať za rozporný zákonny spôsob zániku štátneho občianstva s úpravou Dohovoru, či nerešpektovanie vyššie uvádzaných základných zásad. Nejasnou zostáva otázka „kategorizácie“ obyvateľov, nedokonalé ustanovenia zákona aj v nadväznosti na možnosti zachovania dvojakého štátneho občianstva naturalizovaným občanom (zákon nevyžaduje stratu doterajšej príslušnosti), ale neprípustnosť bipolotizmu v iných prípadoch. Vágnosť právnej roviny spôsobila zhoršenie a komplikácie vzťahov občanov SR a prepojenosť na ČR, nerovnosť postavení občanov SR (vzhľadom na rôzne tituly

²² Bližšie: ČERNÝ, J. - VALÁŠEK, M. České státní občanství. Praha: Linde, 1996, s. 127-128

²³ DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 224

nadobudnutia štátneho občianstva, príp. v rôznych časových obdobiah), nerovnaké podmienky viacnásobného občianstva, ale aj ďalšie problémy.

V súčasnosti je stále uvedená novela zákona predmetom diskusií, sporov, čo vyvolalo snahy o zmenu súčasnej úpravy prípadov straty štátneho občianstva. Pripravovaná novela zákona o štátom občianstve má opäť zmeniť úpravu dvojakého štátneho občianstva, ale len v prípade, že má občan trvalé bydlisko aj v druhom štáte (trvalý pobyt z dôvodu štúdia, zamestnania...). Umožní tak získať aj druhú štátну príslušnosť bez straty slovenského občianstva. Otázkou je, či pripravovaná novela bude riešiť aj situáciu Maďarov, ktorí už prišli o štátne občianstvo SR, ale nielen Maďarov, taktiež prípady občanov ČR, ktorí týmto spôsobom stratili slovenské občianstvo, či ďalšie nejasné otázky. Podľa dostupných informácií Ministerstvo vnútra SR pracuje aj na náprave súčasného stavu, a v prípade záujmu by sa mal vrátiť týmto osobám slovenský pas.²⁴ Dané reály smerujú k úvahám a k podpore názoru, že otázky dvojakého, viacnásobného občianstva nie sú len záležitosťou vnútrostátnou, ale mali by sa riešiť na nadnárodnej úrovni, medzištátnymi zmluvami.

5. ZÁVER

Pri skúmaní konkrétnej problematiky štátneho občianstva sa vynáralo viaceri otázok, ktoré by zasluhovali osobitnú pozornosť. Od historických východísk, medzinárodnú úpravu štátnej príslušnosti, reály dotýkajúce sa bipolitizmu, postavenia osôb bez štátnej príslušnosti, či hrozba nelegálneho občianstva. Zaujímavé sú okolnosti riešenia štátnej príslušnosti bývalých občanov Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, špecifické aspekty právnej úpravy v čase rozdelenia ČSFR, ale aj postupný vývoj inštitútu občianstva v jednotlivých štátoch vnútrostátnymi normami. Vágna úprava, nejednoznačne stanovené kritériá spôsobujú mnoho praktických problémov, ktoré majú dopad na (ne)uplatňovanie základných práv a slobôd.

Vzniknutá situácia, riešenie aktuálnych otázok dvojakého štátneho občianstva v Slovenskej republike poukazuje na fakt, že často sa nejedná o čisto právny problém, ale realitu, ktorá má presah do politickej (citlivej) oblasti. Aj napriek rôznym pohľadom na existenciu viacnásobného občianstva, častým odmietaním, je spoločensky závažným a aktuálnym problémom aj v podmienkach Slovenskej republiky, ako súčasti Európskej únie, ktorej obyvatelia oveľa častejšie migrujú, a tak je nevyhnutné (opäťovne otvoriť), riešiť tieto otázky aj na nadnárodnej úrovni.

²⁴ Odporcovia novely z roku 2010 poukazujú na skutočnosť, že za dva a pol roka prišlo o štátne občianstvo Slovenskej republiky vyše 380 občanov, pričom značnú časť predstavujú občania Českej republiky.

Literature:

- Azud, J.: Medzinárodné právo. Bratislava: VEDA, 2003, 454 s. ISBN 80-224-0753-4
- Bröstl, A. et al.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: 2010, 461 s. ISBN 978-80-7380-248-6
- Černý, J. – Valášek, M.: České státní občanství. Praha: Linde, 1996, 478 s. ISBN 80-7201-018-2
- Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2012, 1620 s. ISBN 80-89122-73-8
- Emmert, F.: Česká republika a dvojí občanství. Praha: C. H. Beck, 2011, 116 s. ISBN 978-80-7400-383-7
- Európsky dohovor o občianstve
- Palúš, I.- Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. 2. vydanie. Košice: UPJŠ, 2008, 557 s. ISBN 978-80-7097-703-3
- Petráš, R.: Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice. Praha: Úřad vlády ČR, 2010, 125 s. ISBN 978-80-7440-036-0
- Svák, J. et al.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Bratislava: APZ, 2008, 478 s. ISBN 978-80-8054-455-3
- Zákon NR SR č. 40/1993 Z.z o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
- www.concourt.sk

Contact – email

klaudia.marczyova@minv.sk

VÝVOJ ÚSTAVNEJ SŤAŽNOSTI V ČESKEJ A SLOVENSKEJ REPUBLIKE¹

LUCIA NEDZBALOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Slovenská republika.

Abstract in original language

Príspevok sa zaobrá vývojom inštitútu ústavnej sťažnosti v Českej a Slovenskej republike po zániku Československej federácie. Zameriava sa na jednotlivé spojovacie elementy v oboch právnych úpravách, súvisiace s predchádzajúcou existenciou spoločného štátu. Na druhej strane venuje pozornosť ich najvýznamnejším rozdielom. Upozorňuje taktiež na problematické skutočnosti, ktoré sa v nich vyskytujú a navrhuje možnosti, ako by ich bolo potrebné riešiť.

Key words in original language

ústavnosť, ústavná sťažnosť, Ústavný súd,

Abstract

The paper deals with the institute of the constitutional complaint in the Czech and the Slovak republic after dissolution of the Czechoslovakian federation. It focuses on the connecting elements of the both legal regulations related with the existence of the common state. On the other hand it pays attention to their most significant differences. It also emphasizes the problematic matters which occur in this field and offers the proposals to solve them.

Key words

Constitutionality, constitutional complaint, Constitutional court.

1. ÚVODOM

Možno povedať, že pojem ústavná sťažnosť je definovaný azda každým odborníkom právej vedy, ktorý sa zaobrá ústavným právom. Najčastejšie je ústavná sťažnosť považovaná za špecifický a subsidiárny prostriedok k ochrane ústavne zaručených základných práv a slobôd, kde aktívne legitimovaným subjektom môže byť fyzická alebo právnická osoba, ak tvrdí, že bolo porušené jej základné právo alebo sloboda.²

¹ Tento príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy z grantového projektu VEGA č. 1/0692/12 - Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva.

² PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, L. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ, 2008. s.456.

Najšpecifickejším znakom ústavnej sťažnosti je to, že o nej rozhoduje Ústavný súd, keďže ide o orgán, ktorý je konštituovaný priamo Ústavou a ktorý zasahuje do činnosti zákonodarnej výkonnej aj súdnej moci. Ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti a tá je poskytovaná aj v konaní o sťažnostiach. Zavedením individuálnych sťažností plní Ústavný súd vedľa funkcie strážcu ústavnosti i funkciu strážcu základných práv.³

Ústavná sťažnosť je jedným z najzásadnejších inštitútorov ústavného súdnictva v Českej aj Slovenskej republike, čo potvrzuje aj množstvo jej podaní v oboch týchto štátov.

2. ÚSTAVNÁ SŤAŽNOSŤ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Právna úprava ústavnej sťažnosti pred účinnosťou ústavného zákona 90/2001 Z. z.

Ústavná sťažnosť je v Ústave Slovenskej republiky zakotvená v čl. 127. V zákone č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho súdcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Ústavnom súde“) ju upravujú § 49 – 56. Pôvodný čl. 127 Ústavy bol koncipovaný : „Ústavný súd rozhoduje 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, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.“

To znamená, že v čase od zriadenia Ústavného súdu až do prijatia ústavného zákona č.90/2001 Z. z. (ktorý nadobudol účinnosť 1.1. 2002) ktorým bol zmenený koncept ústavnej sťažnosti, 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. Teda nebolo možné podať sťažnosť proti rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu všeobecného súdu.⁴ To malo za následok, že Ústavný súd uplatňoval túto svoju právomoc len vo veľmi obmedzenom rozsahu a to znižovalo účinnosť ochrany ústavnosti.

³ WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví: vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: LINDE, 1996. s. 67.

⁴ Pozri napr. sp. zn. I. ÚS 54/1994 zo 7. Novembra 1994: „Všeobecné súdy ak konajú v medziach svojich právomoci, nemožno považovať ani za jeden z orgánov uvedených v čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky a v § 49 zákona NR SR č. 38/1993 o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho súdcov.“

Ďalším výrazným obmedzením bolo to, že jednotlivec (fyzická alebo právnická osoba) nemohol napádať konanie, nekonanie, prípadne inú nečinnosť daných orgánov, keďže mohol napádať len právoplatné rozhodnutia.

Za problém bolo považované taktiež to, že Ústava neupravovala účinky rozhodnutí Ústavného súdu o ústavných stážnostiach a ponechávala túto úpravu na zákon o Ústavnom súde.

Už v rannom období fungovania začal Ústavný súd vytvárať právne pravidlá aj v konaní o ústavných stážnostiach. Za jeden z nevyhnutných predpokladov na ďalšie konanie o ústavnej stážnosti Ústavný súd považoval zistenie príčinnej súvislosti medzi právoplatným rozhodnutím ústredného orgánu štátnej správy, miestneho orgánu štátnej správy, orgánu územnej samosprávy s označeným základným právom a slobodou porušenie ktorých stážovateľ namieta.⁵

Ústavný súd ešte pred účinnosťou novely 90/2001 Z. z. uviedol, že konanie o ústavnej stážnosti možno podať len na návrh fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá tvrdí, že boli porušené jej základné práva a slobody, a nie na návrh tretej osoby.

Hoci pôvodné znenie čl. 127 ústavy neumožňovalo podanie stážnosti proti rozhodnutiu všeobecného súdu, táto možnosť bola zabezpečená cez konanie o podnete podľa čl. 130 ods. 3 Ústavy.⁶

Náležitosti podnetu pritom boli rovnaké ako náležitosti návrhu na začatie konania. Veľmi dôležité bolo v petite podnetu konkretizovať ústavnú normu, ktorej porušenie sa dotklo porušenia práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Existuje rozhodnutie Ústavného súdu, ktorým sa odmietol podnet fyzickej osoby na začatie konania kvôli tomu, že sa ním namietalo porušenie nepatričného článku ústavy (II. ÚS 28/97).

Rovnako, ako v prípade ústavnej stážnosti, bolo potrebné dokázať príčinnú súvislosť medzi namietaným konaním opomenutím alebo rozhodnutím štátneho orgánu a konkrétnym ústavným právom alebo slobodou. V prípade, ak ústavný súd zistil, že takáto príčinná súvislosť neexistuje, podnet odmietol pre jeho zjavnú neopodstatnenosť.

⁵ I. ÚS 50/1996: „....Neexistencia tejto príčinnej súvislosti znamená, že rozhodnutím príslušného orgánu sa ani nevytvorila možnosť porušenia základného práva alebo slobody, ktorú by Ústavný súd SR v konaní o stážnosti mohol preskúmať a podľa § 57 ods. 1 zákona o Ústavnom súde o nej aj meritórne rozhodnúť.“

⁶ „Ústavný súd môže začať konanie aj na podnet právnických alebo fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich práv.“

Rozdiel medzi podnetom a návrhom na začatie konania bol v prvom rade v tom, že dôjdením podnetu na ústavný súd sa konanie nezačínalo (ako v prípade návrhu na začatie konania), ale vznikali dôležité tzv. predprocesné vzťahy medzi Ústavným súdom a podnecovateľom. Ústavný súd rozhodoval pri podnete o tom či konanie vôbec začne, avšak v prípade návrhu, či ho prijme na ďalšie konanie.

Aby Ústavný súd založil svoju právomoc v konaní o podnete, pisateľ podnetu musel namietať výlučne porušenie ústavnosti (nie zákonnosti).⁷

Už vtedy však existovalo napäťie medzi Ústavným súdom a všeobecnými súdmi a týkal sa rozdielneho výkladu čl. 130 ods. 3. Túto situáciu okomentoval napr. aj prof. J. Mazák, keď uviedol, že „právnické osoby a fyzické osoby sa spravidla nemôžu inak domáhať ochrany ústavnosti ako podnetom podľa čl. 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Takúto úpravu nepovažujeme za správnu a jedným z príkladom takej nevhodnosti je veľmi diskutovaná otázka možnosti zrušovania rozhodnutí všeobecných súdov, ktorá podľa súčasnej úpravy postupu ústavného súdu v konaní o prijatom podnete sa nedá jednoznačne vylúčiť ani potvrdiť.“⁸

Kým najvyšší súd podnet chápal ako čisto procesné ustanovenie (čo vyplývalo aj zo zaradenia podnetu do čl. 130 ods. 3 Ústavy), ktoré nezakladalo novú právomoc ústavného súdu a bolo ho teda možné uplatňovať iba v medziach čl. 125 až 129 ústavy, prax a príslušná judikatúra ústavného súdu zodpovedala úplne inému chápaniu tohto ustanovenia ústavy.

V judikatúre Ústavného súdu bola takáto situácia riešená v prospech názoru, podľa ktorého Ústavný súd po vyslovení porušenia ústavnosti neboli oprávnený zrušovať rozhodnutia všeobecných súdov, ani iných orgánov verejnej moci. Základným argumentom na tento postoj

⁷ Svoje úvahy zhrnul vo veci II. ÚS 36/2000: „Ústavný súd nemá právomoc preskúmať zákonnosť konania a rozhodovania všeobecných súdov (I. ÚS 138/93; I. ÚS 6/97; I. ÚS 18/97; I. ÚS 36/99; I. ÚS 37/99). Ústavný súd nepreskúmava ani námetky týkajúce sa porušovania tých práv, ktoré sa FO a PO osobám ustanovujú Občianskym zákonníkom, Občianskym súdnym poriadkom, ak namietané porušovanie práv nemôže znamenať porušenie základného práva alebo slobody zaručených ústavou alebo medzinárodnou zmluvou podľa čl. 11 Ústavy SR. Fyzická osoba musí na svoju ochranu využiť predovšetkým právne prostriedky, ktoré priznáva procesný predpis, na základe ktorého sa konanie pred všeobecným súdom uskutočňuje. Ústavný súd teda nemá právomoc preskúmať zákonnosť konania všeobecného súdu a podľa svojej konštantnej judikatúry nie je ani príslušný rozhodovať o náhrade škody, ku ktorej malo dojsť na základe prípadného protizákonného postupu všeobecného súdu.“

⁸ MAZÁK, J. Otvorené otázky právnej úpravy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. In Ústavnosť a politika, č.1, 1999, s. 16.

judikatúry je stanovisko, podľa ktorého nie je mysliteľné zasahovať do nezávislosti a nestrannosti všeobecných súdov aj zrušovaním ich rozhodnutí. Nápravu neústavnosti preto ponechal ústavný súd na všeobecných súdoch v rozsahu, v ktorom to umožňujú procesné poriadky upravujúce postup pred nimi.

Myslím si však, že to bolo najmä z dôvodu, že neexistovalo ustanovenie, ktoré by výslovne upravovalo možnosť zrušovania rozhodnutí iných štátnych orgánov. Ako sebkriticky priznal aj vtedajší (a zároveň súčasný) sudca Ústavného súdu Ľ. Dobrik, tento Rubikon mohol byť judikatúrou Ústavného súdu preklenutý v záujme standardnej a aktívnej ochrany základných práv a slobôd.⁹

Takáto situácia nebola preklenutá aj napriek doplneniu § 31a do zákona o ústavnom súde: „Na konanie a rozhodovanie o prijatom podnete sa primerane použijú ustanovenia upravujúce konanie o ústavných sťažnostiach.“ Pôvodný § 57 ods. 1 zákona o ústavnom súde, ktorý patril k ustanoveniam upravujúcim konanie o sťažnostiach znel: „Ak Ústavný súd ústavnej sťažnosti vyhovie, v náleze vysloví, ktoré základné právo alebo sloboda a aké ustanovenie Ústavy alebo ústavného zákona boli porušené a akým konaním k tomuto porušeniu došlo, a napadnuté rozhodnutie zruší.“ Aj napriek tomu, že sa v literatúre objavovali ojediné názory, že toto ustanovenie je použiteľné aj na zrušenie rozhodnutia všeobecných súdov, v praxi však k tomu nedochádzalo, aj keď ústavný súd vyslovil porušenie ústavnosti. Pritom podnet nebol ani v medzinárodnom meradle nebol považovaný za účinný vnútrostátny prostriedok ochrany základných práv a slobôd.

V praxi sa však veľmi často stávalo, najmä v úplne prvých rokoch činnosti Ústavného súdu, že podstatná časť podaní od občanov nebola ani ústavnou sťažnosťou, ani podnetom na začatie konania. Zvyčajne išlo o riešenie najrozmanitejších otázok, ktoré nepatrili do právomoci Ústavného súdu (aj keď občania svoje podanie označili ako sťažnosť alebo ústavná sťažnosť). Zákon NR SR č. 293/1995 Z. z., ktorý novelizoval zákon o ústavnom súde zaviedol ustanovenie § 23a, na základe ktorého sudca môže podanie odložiť, ak zistí, že nejde o návrh ani o podnet na začatie konania. Uvedené oprávnenie bolo využívané aj pri vybavovaní ústavných sťažností, ak nespĺňajú zákonné požiadavky.

Zaujímavá situácia nastala 1. júla 2001. Vtedy stratil účinnosť čl. 130 ods. 3 Ústavy. Článok 127, ktorého predmetom bola ústavná sťažnosť v pôvodnej podobe ustanovenej Ústavou SR, stratil účinnosť až 1. januára 2002. Od 1. júla 2001 nemohli osoby podnetom namietnuť porušenie svojich práv a Ústavný súd nemal pôsobnosť konáť o podnete. O ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavného zákona č.

⁹ DOBRÍK, Ľ. *K otázke subsidiarity v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. In 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2008. s. 281.

90/2001 Z. z. mohol začať konať až od 1. januára 2002. V čase od 1. júla do 31. decembra 2001 mali osoby právo na ústavnú sťažnosť proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. V druhom polroku 2001 sa právo osôb predložiť Ústavnému súdu svoju vec na rozhodnutie výrazne obmedzilo. Až od 1. januára 2002 vznikla pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky konať o ústavnej sťažnosti podľa ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Toto obdobie bol preklenuté tzv. súdnym aktivizmom Ústavného súdu a existuje aj judikatúra z tohto obdobia.

Právna úprava sťažnosti od účinnosti ústavného zákona 90/2001 Z. z.

Aj s ohľadom na dôvodovú správu k čl. 127 Ústavy, účelom jeho novelizácie bolo zásadne rozšíriť ústavnú ochranu fyzických a právnických osôb v Slovenskej republike a priblížiť ústavnú úpravu medzinárodnému štandardu a judikatúre medzinárodných orgánov na ochranu základných ľudských práv a slobôd (napr. Európskeho súdu pre ľudské práva). Podľa novelizovaného čl. 127 „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.“

V súčasnosti sú kritike podrobované najmä tieto tri aspekty právnej úpravy ústavných sťažností:

Lehota na podanie sťažnosti

„Sťažnosť možno podať v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, oznamenia opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu. Lehota sa počíta odo dňa, keď sa poškodený mohol o opatrení alebo inom zásahu dozvedieť.“ (§ 53 ods. 3 zákona o ústavnom súde).

Ústavný súd k predmetnej dvojmesačnej lehote na podanie sťažnosti uviedol: „Lehota dvoch mesiacov na podanie sťažnosti ústavnému súdu podľa § 53 ods. 3 zákona o ústavnom súde by mala podľa názoru ústavného súdu vyjadrovať dobu, ktorá je postačujúca na uplatnenie účinnej ústavnej ochrany sťažovateľom a zároveň rešpektuje aj princíp právnej istoty.“ (III. ÚS 186/02).

Lehota dvoch mesiacov na podanie sťažnosti je často považovaná za neprimerane krátku¹⁰ a nenastolujúcu rovnováhu medzi princípom právnej istoty a trvaním doby, v ktorej si sťažovateľ má šancu uvedomiť že jeho základné právo alebo sloboda boli porušené. S takoto úvahou možno za súčasného stavu v Slovenskej republike len súhlasit. Treba si uvedomiť, že nie každý sťažovateľ je osoba s právnickým vzdelaním a právne vedomie sťažovateľov nie je na takej úrovni, pre ktorú by bola lehota dvoch mesiacov na podanie sťažnosti postačujúca.

Princíp subsidiarity

Princíp subsidiarity v konaní o sťažnostiach je vyjadrený v čl. 127 Ústavy ako aj v § 49 zákona o ústavnom súde, ktorý zároveň špecifikuje, že sťažnosť možno podať proti právoplatnému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu, ktorým boli porušené základné práva a slobody fyzickej alebo právnickej osoby. Táto subsidiarita je podporená aj tak, že ústavný súd odmietne ústavnú sťažnosť bez meritórneho prerokovania, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky, alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov (§ 53 zákona o ústavnom súde). Ide vlastne o druhý predpoklad, ktorý musí byť splnený na to, aby bola daná právomoc Ústavného súdu v konaní o sťažnostiach. Z toho vyplýva, že v konaní o ústavných sťažnostiach je vytvorená osobitná procesná podmienka, ktorej podstata spočíva v tom, že ústava preferuje ochranu základných práv a slobôd inými, všeobecnými súdmami.

Ústavný súd vo veci sp. zn. II. ÚS 147/02 poznamenal, že princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu vylučuje, aby si sťažovateľ vyberal spôsob ochrany svojho základného práva a orgán verejnej moci, pred ktorým ho uplatní. Takáto formulácia má svoju logiku, avšak zároveň je potrebné, aby ústavná sťažnosť bola účinným prostriedkom ochrany základných práv a slobôd.

Otázka výkladu čl. 127 ods. 1 (resp. výkladu slovného spojenia „ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“) a jeho aplikácie v praxi sa často stávala predmetom sporu medzi odborníkmi právnej vedy. Je pravda, že Ústavný súd Slovenskej republiky od princípu subsidiarity odvodil celý rad podmienok, z ktorých nesplnenie jednej má za následok odmietnutie ústavnej sťažnosti.¹¹ Ústavný súd už na

¹⁰ Pozri napr. DRGONEC, J. *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: EUROPÓDEX, s.r.o., 2010. s. 194 – 196. KUPCOVÁ, Z. *Účinnosť ústavnej sťažnosti z pohľadu lehoty na jej podanie*. In Justičná revue, 55, 2003, č. 5, s. 503 – 513.

¹¹ DRGONEC, J.: *Procesnoprávne pravidlá v rozhodnutiach Ústavného súdu Slovenskej republiky* (Druhá časť), In: Justičná revue, 2006, č. 11, s. 1649.

predbežnom prerokovaní sťažnosti určuje, o čom rozhoduje a o čom nerozhoduje.

Veľmi často spomínaným rozhodnutím týkajúcim sa tejto problematiky je uznesenie sp. zn. II. ÚS 54/02 zo 17. apríla 2002. Ústavný súd predbežne prerokoval sťažnosť na neverejnom zasadnutí senátu a odmietol ju pre nedostatok právomoci. „Iný súd“ charakterizoval takto: „Iným súdom nemožno podľa čl. 127 ods. 1 ústavy rozumieť len iný súd v zmysle inštančného postupu v rámci všeobecného súdnictva. To by muselo byť výslovne upravené napríklad tak, že právomoc ústavného súdu vzniká vtedy, ak už nie je možné proti rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu všeobecného súdu použiť opravný prostriedok (prípadne riadny opravný prostriedok). Základným ústavným predpokladom na vznik právomoci ústavného súdu v konaní o sťažnostiach je to, aby o ochrane tvrdeneho porušenia základného práva alebo slobody nerozhodoval iný súd. Tento predpoklad nie je splnený ako sa domnieva sťažovateľ, vyčerpaním riadnych opravných prostriedkov.“

Podľa niektorých autorov je uvedený právny názor Ústavného súdu SR vyslovený krátko po tom, čomu boli významne rozšírené právomoci, neakceptovateľný, v rozpore s podstatou sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy SR¹² a interpretácia čl. 127 ods. 1 v judikatúre Ústavného súdu SR nejednotná.¹³

Iní však plne zastávajú názor Ústavného súdu: „Opačný záver, že iný súd tu nie je, ak niet zákonnej možnosti použiť riadny alebo mimoriadny opravný prostriedok, by viedol k neprípustnému rozširovaniu sústavy všeobecného súdnictva o ústavný súd, ktorý by navyše získal pozíciu ďalšej opravnej, tretej (ak nie je prípustné dovolanie) alebo dokonca štvrtnej opravnej inštancie (vo veciach, v ktorých je dovolanie prípustné).“¹⁴

Je pravda, že vzťah Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecných súdov sa nezakladá na hierarchickom princípe. Ústavný súd nie je oprávnený svojím konaním a rozhodovaním nahradzovať rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov a tiež nie je oprávnený si atrahovať rozhodnutie vo veciach, ktoré patria do právomoci všeobecných súdov a nemôže konať o ústavnej sťažnosti z vlastnej iniciatívy.¹⁵ Podľa čl. 124 je však Ústavný súd nezávislým

¹² Napr. KUPCOVÁ, Z. - PECNÍKOVÁ, M.: *Ústavný súd Slovenskej republiky a princíp subsidiarity*, In: *Justičná revue*, 2003, č.6-7, s. 612-628.

¹³ VALKO, E. - TOMLAINOVÁ, A.: *Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky*, In: *Justičná revue*, 2004, č. 12, s. 1316-1329.

¹⁴ MAZÁK, J.- GAJDOŠÍKOVÁ, L.: *Ochrana základných práv a slobôd na základe sťažnosti podľa článku 127 Ústavy Slovenskej republiky*, In: *Právny obzor*, č.3, 2002, s. 195.

¹⁵ BALOG, B.: *Vzťah Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecného súdu pri konaní o ústavnej sťažnosti – pod dojmom jedného nálezu*

orgánom ochrany ústavnosti a tento článok je považovaný za dôležité interpretačné pravidlo. To zakladá podľa viacerých autorov právomoc Ústavného súdu vysloviť, že iný orgán verejnej moci porušil Ústavu SR a taktiež vyvodiť zodpovednosť z takého konania.

Ešte v prvých rokoch fungovania Ústavného súdu SR vyslovil Ústavný súd právny názor, podľa ktorého „zotrvať na požiadavke, aby predkladateľ podnetu vyčerpal ešte pred začatím konania pred Ústavným súdom všetky prostriedky, ktoré poskytuje zákon č. 80/1992 Zb., by mohlo viesť k predĺženiu porušovania Ústavou priznaného práva.“ V súčasnosti je však dávaný do popredia princíp subsidiarity, čo je podľa môjho názoru aj dôsledkom preťaženosťi Ústavného súdu Slovenskej republiky. K tomu je však potrebné povedať, že už v čase konštituovania Ústavného súdu mu bol Ústavou priznaný veľmi široký rozsah jeho právomocí. V ďalšom období existenciu Ústavného súdu došlo ešte k rozšíreniu jeho právomocí najmä prostredníctvom už spomínaného ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorý niektoré právomoci Ústavného súdu rozšíril a štyri nové zaviedol. Napriek tomu, že tým istým ústavným zákonom došlo k zvýšeniu počtu súdcov Ústavného súdu, nemôžeme povedať, že došlo k posilneniu právnej istoty v oblasti ochrany ústavnosti. Myslím si, že keby došlo k preneseniu niektorých právomocí na iné orgány verejnej moci, Ústavný súd by mal možnosť rozhodovať efektívnejšie a kvalitnejšie, a to aj v predmetnom konaní o stážnostiach.

Na inom mieste Ústavný súd v odôvodnení už spomínaného uznesenia sp. zn. II. ÚS 54/02 uvádza: „Ústavný súd je oprávnený posúdiť neústavnosť konania, resp. rozhodovania všeobecných súdov, t.j. či v konaní pred nimi nedošlo k porušeniu procesnoprávnych princípov konania (čl. 46 – 50 ústavy). Táto právomoc ústavného súdu však nie je spojená so vznikom oprávnenia a povinnosti hodnotiť právne názory všeobecných súdov, ku ktorým dospeli na základe výkladu a uplatňovania zákonov, v tomto prípade §13 ods. 2 Občianskeho zákonníka, ako sa toho domáha stážovateľ.“ Takúto formuláciu Ústavný súd použil v mnohých jeho rozhodnutiach a stalo sa súčasťou jeho stabilnej judikatúry.

Ústavný súd teda začal vyjadrovať právny názor, ktorým nepreskúmava rozhodnutia všeobecných súdov, ktorými boli porušené práva hmotného charakteru a ochranu poskytuje len v prípadoch porušenia procesnoprávnych princípov konania, ktoré sú deklarované čl. 46-50 Ústavy. Dané pravidlo nie je teda výslovne uvedené v Ústave Slovenskej republiky, ani v zákone o ústavnom súde, ale vyplynulo zo samotnej judikatúry Ústavného súdu. Toto pravidlo je často odôvodnené tým, že nemôže nastať situácia, aby boli porušené len hmotné práva, aby zároveň neboli dotknuté aj procesné práva. Ak sa teda stážovateľ nedomáha aj porušenia základného práva na spravodlivé súdne konanie, ale iba vyslovenia porušenia materiálneho

základného práva, Ústavný súd predpokladá, že všeobecné súdy aplikovali zákonné ustanovenia ústavne konformným spôsobom a tieto aj ústavne konformným spôsobom aj interpretovali.¹⁶ Napríklad J. Drgonec¹⁷ k tejto problematike uvádza, že ak sa súd poskytnutia ochrany základným právam a slobodám zaručeným mimo čl. 46 až 50 zriekne z dôvodu, že je oprávnený posúdiť neústavnosť konania, resp. rozhodnutia všeobecných súdov, t.j. či v konaní pred nimi nedošlo k porušeniu princípov konania, treba nevyhnutne nastoliť otázku, či základné právo alebo sloboda zaručené článkami rozdielnymi od čl. 46 až 50 malo realizované právo na súdnu ochranu.

Zároveň je potrebné spomenúť, že existujú rozhodnutia Ústavného súdu, ktorými neodmieta poskytnúť ochranu materiálnym právam sťažovateľa (napríklad Nález ÚS SR z 30.3.2004, sp. zn. I. ÚS 193/03). Taktiež v čase od 1. júla 2001 do 1. januára 2002, kedy boli zrušené ustanovenia o podnete, avšak nová právna úprava o ústavnej sťažnosti ešte nenadobudla účinnosť, Ústavný súd viackrát konštatoval porušenie aj iného základného práva alebo slobody, ako je právo na súdnu ochranu, postupom a rozhodnutím všeobecného súdu (napr. I. ÚS 13/00, III. ÚS 24/01).

V niektorých rozhodnutiach Ústavný súd priustil možnosť kontroly skutkových a právnych záverov všeobecného súdu: „...skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť premetom kontroly zo strany Ústavného súdu iba vtedy, ak vyvodené závery boli zjavne neodôvodnené, a tak z ústavného hľadiska neospravedlniteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody.“ (I. ÚS 13/00, I. ÚS 117/05, III. ÚS 151/05, III. ÚS 344/06). Za problém však považujem hlavne to, že Ústavný súd odmietne sťažnosť aj v prípade, že väzba medzi namietaným základným právom a zásahom do práva na spravodlivý proces sa v namietanom porušení napr. práva na slobodu prejavu implicitne nachádza (čo je aktuálne v mnohých prípadoch), ale sťažovateľ porušenie procesných princípov nemietal.

Podľa môjho názoru je preto zložité uchádzat' sa o ochranu svojho práva, ktoré bolo všeobecným súdom porušené, bez znalosti judikatúry Ústavného súdu v tejto oblasti.

Je teda potrebné sa zamyslieť nad otázkou, či interpretácia čl. 127 ods.1 zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky nie je príliš úzka a či ústavná sťažnosť je účinným prostriedkom ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb.

¹⁶ Napr. MESZÁROS, L. *Princíp subsidiarity v rozhodnutiach Ústavného súdu Slovenskej republiky*, In Princíp subsidiarity v rozhodovaní súdov- www.viajuris.sk, 2005, s.14.

¹⁷ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*, 2. Vydanie, Šamorín, Heuréka, 2007, 1200 s.

Možnosť jednotlivca napadnúť neústavný právny predpis prostredníctvom konania o sťažnostiach, ak prostredníctvom tohto predpisu došlo k porušeniu základného práva alebo slobody.

Otázka oprávnenia jednotlivca napadnúť na Ústavnom súde právny predpis je neustále veľmi citlivou. Absencia takého práva sa v Slovenskej republike často stáva predmetom diskusií odbornej verejnosti.¹⁸

Už od počiatku svojej rozhodovacej činnosti sa Ústavny súd Slovenskej republiky k tejto otázke vyjadroval negatívne.¹⁹ Pritom v jednotlivých európskych štatoch s centralizovaným modelom súdnej kontroly ústavnosti nie je takáto možnosť pre fyzické a právnické osoby výnimkočná. Medzi tieto štaty patrí napríklad Nemecko, Rakúsko, Španielsko, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko a Česká republika. Toto oprávnenie sa realizuje bud' prostredníctvom samotného konania o súlade právnych predpisov alebo konania o ústavnej sťažnosti, pričom jednotlivé štaty môžeme rozdeliť do troch skupín:

- tie, v ktorých môže jednotlivec napadnúť existenciu i aplikáciu právneho predpisu prostredníctvom ústavnej sťažnosti (Nemecko, Španielsko);
- tie, v ktorých sa 1. proti existencii právneho predpisu možno brániť v rámci konania o súlade právnych predpisov a 2. proti jeho aplikácii v rámci konania o ústavnej sťažnosti (Rakúsko Slovinsko);
- tie, v ktorých existuje len možnosť č. 1 (Maďarsko) alebo len možnosť č. 2 (Poľsko, Česká republika).²⁰

Súčasný právny stav na Slovensku je čiastočne kompenzovaný oprávneniami všeobecných súdov podať návrh na začatie konania, ak v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospejú k názoru o nesúlade právneho predpisu, ktorý majú aplikovať, s právnym predpisom vyšej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou (čl.

¹⁸ Pozri napr. KVASNIČKOVÁ, J. *Možnosť jednotlivca napadnúť na ústavnom súde právny predpis*. In Justičná revue, 54, 2002, č. 6-7, s. 679-694; PETRÍK, M. *K niektorým problémom konania pred Ústavným súdom*. In Justičná revue, 54, 2002, č. 1, s. 22-28; GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L. – MACKO, R. *Rozšírovanie právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2007. s. 223 – 280.; JURÍK, R. *Ústavná sťažnosť v Rakúsku, Nemecku, Švajčiarsku a Lichtenštajnsku*. In Bulletin Slovenskej advokácie, Roč. 12, č. 5, 2006, s. 16-23.

¹⁹ PL. ÚS 1/93, PL. ÚS 1/94, PL. ÚS 4/99, PL. ÚS 6/99.

²⁰ KVASNIČKOVÁ, J. *Možnosť jednotlivca napadnúť na ústavnom súde právny predpis*. In Justičná revue, 54, 2002, č. 6-7, s. 688.

144 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy) v rámci konkrétnej kontroly ústavnosti, ako aj oprávnenie verejného ochrancu práv podať návrh na začatie konania o súlade právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, ak jeho ďalšie uplatňovanie môže ohrozíť základné práva alebo slobody.²¹ Tu je však potrebné uvedomiť si, že je na vôle všeobecného súdu, prípadne verejného ochrancu práv, či návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podajú alebo nepodajú.

Myslím si, že by bolo potrebné zakotviť minimálne možnosť jednotlivca napadnúť neústavný právny predpis prostredníctvom konania o sťažnostiach, ak prostredníctvom tohto predpisu došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Takoto úpravou by došlo k výraznému posilneniu ochrany zákonnosti a ústavnosti.

3. ÚSTAVNÁ SŤAŽNOSŤ V ČESKEJ REPUBLIKE – KOMPARATÍVNY POHLAD

Právna úprava ústavnej sťažnosti v českej republike je zakotvená, rovnako ako v Slovenskej republike, v Ústave č. 1/1993 Sb. a v zákone č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu. Rozdiel v oboch právnych úpravách je už na prvý pohľad zjavný. Zatiaľ čo úprava v Ústave SR je podrobná, Ústava Českej republiky v čl. 87 len „informuje“ o právomociach Ústavného súdu a podrobnejšia úprava je ponechaná na zákon.

Napriek tomu právna úprava v Českej republike je v mnohom podobná. Nie je to až tak prekvapujúce, vzhľadom na blízkosť našich právnych poriadkov v dôsledku dlhoročnej existencie v spoločnom štáte vzhľadom na to, že oba Ústavné súdy sú konstituované ako súdne orgány ochrany ústavnosti²². Vymedzenie kompetencií Ústavného súdu ČR má však najbližšie k Spolkovému Ústavnému súdu SRN. Platí to tak pri vymedzení abstraktnej následnej kontroly ústavnosti, tak o kontrole konkrétnej, o kompetenčných konfliktoch, ústavných sťažnostiach a rozhodnutiach týkajúcich sa politických strán.²³

²¹ GAJDOŠÍKOVÁ, L. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L. – MACKO, R. *Rozšírenie právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2007. s. 231.

²² Pozri čl. 124 Ústavy SR a čl. 83 Ústavy ČR.

²³ BLAHOŽ, J. Soudní kontrola ústavnosti: Srovnávací pohled. Praha: ASPI Publishing, 2001. s. 449.

Zákon o Ústavním soudu, rovnako ako slovenský zákon neprispieva tzv. *actio popularis* – možnosť podať ústavnú stážnosť za niekoho iného. Podľa § 72 ods. 1 zákona o Ústavním soudu ako predpoklad vyžaduje bezprostredné porušenie základného práva sťažovateľa ako účastníka konania, z ktorého vzišlo predmetné rozhodnutie. Nestačí ani hrozba zásahu (porušenie) v budúcnosti (napríklad v nasledujúcich voľbách). Nie je vylúčený dopad priaznivého výsledku ústavnej stážnosti na iné osoby podľa zásady tzv. *beneficii cohaesisionis* na základe § 150 Trestného rádu (III. ÚS 188/99 a IV ÚS 247/05).²⁴

Odlišne postupujú Ústavné súdy SR a ČR aj v prípade smrti sťažovateľa. V takomto prípade Ústavný súd ČR primerane uplatní postup podľa Občianskeho súdneho poriadku. V prípade úmrtia teda Ústavný súd preruší uznesením konanie o ústavnej stážnosti a vyčká, kým bude z dedičského konania zrejmé, kto je právnym nástupcom sťažovateľa. Potom vydá uznesenie, s ktorým bude pokračovať v danom konaní. Musí byť pritom slnená podmienka prípustnosti prechodu namietaného práva či slobody na dediča, pričom o tom rozhoduje sám Ústavný súd. Naopak slovenský Ústavný súd vyslovil, že „na preskúmavanie porušenia základných práv zomrelých fyzických osôb nemá právomoc“.²⁵

Nepochybne lepšie sa vyrovnal český zákonodarca s problematikou vedľajšieho účastníctva. Kým slovenský zákon o ústavnom súde obsahuje len všeobecnú úpravu vedľajšieho účastníctva v § 21 ods. 2²⁶ a pri ústavnej stážnosti naňho nepamäta, český zákon pomerne precízne rozpracúva túto otázku v § 76 ods. 2 a 3. V tomto smere by sa slovenský zákonodarca mal nepochybne inšpirovať právnou úpravou v Českej republike.²⁷ Je pritom zaujímavé, že znenie § 51 zákona o Ústavnom súde účinné do 19.3. 2002 problematiku vedľajšieho účastníctva upravovalo v ods. 2: „Ústavný súd môže priznať postavenie vedľajšieho účastníka konania osobám, ktoré preukážu právny záujem o výsledok konania.“ Je logicky nepochopiteľné, prečo bolo toto ustanovenie vypustené, keďže si naopak vyžadovalo doplnenie.

²⁴ FILIP, J. Čl. 87 (*Kompetence Ústavního soudu*). In BAHÝĽOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. . SUCHÁNEK, R. –ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: LINDE, 2010. s. 1121.

²⁵ Pozri napr. II. ÚS 191/04.

²⁶ § 21 ods. 2: „Vedľajšími účastníkmi konania sú osoby, ktorým toto postavenie priznáva tento zákon, ak sa tohto postavenia nevzdajú. Majú v konaní rovnaké práva a povinnosti ako účastníci konania, konajú však iba sami za seba.“

Odlišnosť nájdeme aj v prípade koncipovania späťvzatia ústavnej sťažnosti. Kým slovenský zákon umožňuje Ústavnému súdu rozhodnúť, že späťvzatie sa nepripúšťa, najmä ak sťažnosť smeruje proti takému právoplatnému rozhodnutiu, opatreniu, alebo inému zásahu, ktoré mimoriadne závažným spôsobom porušujú základné práva alebo slobody sťažovateľa (§ 54), v českom zákone takáto úprava chýba. Obmedzuje sa totiž len na úpravu zastavenia konania v § 77.²⁸ Napriek tomu však Ústavný súd ČR už odmietol návrh na späťvzatie ústavnej sťažnosti, v ktorej sa v zmysle § 74 zákona o Ústavním soudu navrhovalo preskúmavanie ústavnosti zákona.²⁹ V tomto prípade dal Ústavný súd do popredia záujem právneho štátu na uskutočnenie funkcie ochrancu ústavnosti.

Otázka lehoty na podanie ústavnej sťažnosti je na rozdiel od slovenskej právnej úpravy koncipovaná ako numericky daný počet dní - 60. Možno povedať, že česká úprava je v tomto smere špecifickejšia, aj keď na prvý pohľad nepredstavuje výrazný rozdiel. Zákonom č. 83/2004 Sb. bola zmenená pôvodná diktia ustanovenia § 72 ods. 2 zákona o Ústavním soudu, predstavujúca typický „chyták na advokátov“, podľa ktorého lehota na podanie ústavnej sťažnosti za začína dňom doručenia rozhodnutia o poslednom prostriedku, ktorý zákon k ochrane práva poskytuje, ak nie takého prostriedku, dňom, kedy došlo k skutočnosti, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti, a teda sa táto lehota počíta až od nasledujúceho dňa. Tým bol odstránený iracionálny rozdiel od všeobecnej úpravy počítania lehot v Občianskom súdnom poriadku a do citovanej zákonnej lehoty sa preto nezapočítava deň doručenia príslušného rozhodnutia, resp. deň, kedy došlo k rozhodnej skutočnosti.³⁰

Za najvýraznejší rozdiel medzi súčasnými právnymi úpravami ústavných sťažností v Českej a Slovenskej republike predstavuje zakotvenie § 74 do českého zákona o Ústavním soudu: „Spolu s ústavnou sťažnosťou môže byť podaný návrh na zrušenie zákona

²⁸ „Ústavnú sťažnosť môže sťažovateľ vziať späť len do okamihu, kým sa Ústavný súd odoberie na záverečnú poradu; v takom prípade Ústavný súd konanie zastaví.“

²⁹ Pl. ÚS 8/95: „ Ústavný súd preskúmal... návrh na späťvzatie ústavnej sťažnosti, ktorá sa opierajúc o § 74 ZÚS, navrhuje preskúmanie...ustanovení zákona č. 229/1991 Sb. Došiel k záveru, že je treba späťvzatie návrhu odmietnuť... V § 68 ods. 2 je nepriamo zakotvená zásada oficiality pre postup Ústavného súdu. Z ustanovení priamo vyplýva povinnosť Ústavného súdu...prejednať každý návrh na preskúmanie ústavnosti, poprípade zákonnosti právneho predpisu, pokial návrh neboli odmietnutý... V už začiatom konaní je zdôraznený záujem právneho štátu na uskutočnenie funkcie ochrany ústavnosti.“

³⁰ FILIP,J. –HOLLÄNDER,P. – ŠIMÍČEK, V. Zákon o ústavním soudu. 2. Vydání. Praha: C.H. BECK, 2007. s. 502.

alebo iného právneho predpisu alebo ich jednotlivých ustanovení, ktorých uplatnením nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej súčasnosti, ak podľa tvrdenia sťažovateľa sú v rozpore s ústavným zákonom, poprípade so zákonom, ak ide o iný právny predpis.“

Účelom zavedenia možnosti jednotlivca napadnúť neústavný právny predpis prostredníctvom konania o sťažnostiach, ak prostredníctvom tohto predpisu došlo k porušeniu základného práva alebo slobody, bolo priblížiť právnu úpravu tejto oblasti medzinárodnemu štandardu. To potvrdzuje aj dôvodová správa k § 74 : „Návrh vychádza z toho, že aj s ohľadom na jednotlivé medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách tak, ako sú príslušnými medzinárodnými inštitúciami vykladané a aplikované, je potreba zaistiť aj jednotlivým osobám prístup k Ústavnému súdu s návrhmi na zrušenie právnych predpisov za zhora uvedených podmienok. Nedostatok takejto úpravy by mohol viest k tomu, že sťažovatelia sa s návrhmi smerujúcimi proti vnútroštátnemu právu budú obracať priamo na príslušné medzinárodné inštitúcie.“

Zakotveniu tejto možnosti v Českej republike pripísala tamojšia odborná verejnosť „celkom mimoriadny význam pre demokratický vývoj právnej kultúry“ a označila ho za „výrazný zvrat v ponímaní vzťahov medzi občanom a štátom“. Zrejme po prvý raz sa totiž umožnilo, aby jednotlivec svojím úkonom priamo vyvolal právne konanie, v ktorom sa o jeho návrhu na zrušenie zákona (alebo jednotlivých ustanovení) súdnym spôsobom rozhoduje. Dovtedy bolo možné využiť len petície alebo iné právne nezáväzné podnety, sťažnosti, oznamenia a pod. (smerujúce k subjektom oprávneným podať návrh na zrušenie), ktoré takýto účinok nemali.

4. NA ZÁVER...

Právne úpravy ústavných sťažností sú v oboch štátoch v mnohom veľmi podobné, avšak nachádzame tu aj niekoľko podstatných rozdielov. Slovenský zákonodarca musí priznať, že sa od českého má čo učiť. Základné rozdiely vyplývajú podľa môjho názoru najmä z toho, že poňatie a kompetencie Ústavného súdu ČR sa najviac približujú Ústavnému súdu SRN (Nemecká úprava kompetencií Spolkového ústavného súdu je totiž všeobecne považovaná z hľadiska legislatívnej techniky za jednu z najprepracovanejších a najrozvinutejších³¹).

Za najvýraznejší deficit slovenskej právnej úpravy považujem nemožnosť jednotlivca napadnúť neústavný právny predpis prostredníctvom konania o sťažnostiach, ak prostredníctvom tohto predpisu došlo k porušeniu základného práva alebo slobody.

³¹ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. Základy teórie konštitucionalizmu. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2011. S. 484-485.

Literature:

BALOG, B.: Vzťah Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecného súdu pri konaní o ústavnej sťažnosti – pod dojom jedného nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky a jedného rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, In: Justičná revue, 61, 2009, č. 2, s. 259-273.

DLUGOŠOVÁ, Z.: Princíp subsidiarity a jeho prejavy v rozhodovaní Ústavného súdu Slovenskej republiky, In Princíp subsidiarity v rozhodovaní súdov- www.viajuris.sk, 2005. s. 7-11.

DOBRÍK, L. K otázke subsidiarity v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2008. s. 280-287.

DRGONEC, J. Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2010. 416 s.

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár, 2. Vydanie, Šamorín, Heuréka, 2007, 1200 s.

FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMIČEK, V. Zákon o ústavním soudi. 2. vydání. Praha: C.H. BECK, 2007. 929 s.

GAJDOŠÍKOVÁ, L. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L. – MACKO, R. Rozšírovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe. In OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2007. s. 223 – 279.

JURÍK, R. Ústavná sťažnosť v Rakúsku, Nemecku, Švajčiarsku a Lichtenštajnsku. In Bulletin Slovenskej advokácie, Roč. 12, č. 5, 2006, s. 16-23.

KUPCOVÁ, Z. Účinnosť ústavnej sťažnosti z pohľadu lehoty na jej podanie. Justičná revue, 55, 2003, č. 5, s. 503 – 513.

KUPCOVÁ, Z., PECNÍKOVÁ, M.: Ústavný súd Slovenskej republiky a princíp subsidiarity, In: Justičná revue, 2003, č.6-7, s. 612-628.

KVASNIČKOVÁ, J. Možnosť jednotlivca napadnúť na ústavnom súde právny predpis. In Justičná revue, 54, 2002, č. 6-7, s. 679-694.

MAZÁK, J. Otvorené otázky právnej úpravy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. In: Ústavnosť a politika, č.1, 1999. s. 7-18.

MAZÁK, J., GAJDOŠÍKOVÁ, L.: Ochrana základných práv a slobôd na základe sťažnosti podľa článku 127 Ústavy Slovenskej republiky, In: Právny obzor, č.3, 2002, s. 195.

MESZÁROS, L.: Princíp subsidiarity v rozhodnutiach Ústavného súdu Slovenskej republiky, , In Princíp subsidiarity v rozhodovaní súdov- www.viajuris.sk, 2005, s.14.

OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. Základy teórie konštitucionalizmu. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2011. 544 s.

PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, L. Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2008. 558 s.

PETRÍK, M. K niektorým problémom konania pred Ústavným súdom. In Justičná revue, 54, 2002, č. 1, s. 22-28.

VALKO, E., TOMLAINOVÁ, A.: Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky, In: Justičná revue, 2004, č. 12, s. 1316-1329.

Contact – email
lucia.nedzbalova@gmail.com

ŠTÁTNE NÁSTUPNÍCTVO PO DISMEMBRÁCII ČESKEJ A SLOVENSKEJ FEDERATÍVNEJ REPUBLIKY¹

Martin Skaloš

Právnická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej
Bystrici, Slovenská republika

Abstract in original language

Po zániku Česko-Slovenska (31.12.1992) bolo potrebné upraviť aj právne nástupníctvo do medzinárodných zmlúv, vo vzťahu k štátному majetku, štátnym archívom i štátnym dlhom a členstvo novovzniknutých republík v medzinárodných organizáciách, čo je aj predmetom analýzy tohto príspevku.

Key words in original language

Slovensko-české vzťahy – Česko-Slovensko – ústavný zákon o československej federácii – zánik Českej a Slovenskej federatívnej republiky – sukcesia – Slovenská republika – Česká republika – Viedenské dohovory – delenie majetku – členstvo v medzinárodných organizáciách.

Abstract

After the dissolution of Czechoslovakia (December 31, 1992) it was also essential to regulate legal succession in international treaties in relation to state owned property, state archives and state debts as well as regulate membership of newly established republics in international organisations which is the issue dealt with by this paper.

Key words

Slovak-Czech relations – Czechoslovakia – constitution – the constitutional act of the Czechoslovak Federation – dissolution of the Czech and Slovak Federal Republic – succession – Slovak republic – Czech republic – Vienna conventions – division of property – membership in international organizations.

1. ÚVOD

Z medzinárodnoprávneho hľadiska Slovenská republika a Česká republika sú nástupníckymi štátmi Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorá zanikla rozdelením (dismembráciou), pričom dismembrácia predpokladá, že ziadny zo vznikajúcich štátov nie je totožný s pôvodným medzinárodnoprávnym subjektom – príkladom môže byť zánik Svätej ríše rímskej nemeckého v roku 1806

¹Tento príspevok je výsledkom riešenia grantového vedeckého projektu KEGA č. 003TTU-4/2012 s názvom „Formácia podnikateľských schopností študentov spojená s reformnou optimalizáciou výučby dejín štátu, prameňov práva a právnych inštitútorov.“

alebo zánik Rakúsko-Uhorska v roku 1918. Naopak pri oddelení, separácii, vystúpení (secesia) identita dovtedajšieho štátu zostáva zachovaná – príkladom môže byť secesia Texasu od Mexika v roku 1840. V prípade Česko-Slovenska identita pôvodného medzinárodnoprávneho subjektu zanikla a prešla na dva nezávislé nástupnícke štaty, hoci jeden z nich (Česká republika) si osvojil (v rozpore s pôvodnou dohodou vyjadrenou v ústavnom zákone č. 542/1992 Zb.) symboly zaniknutého útvaru. Novovzniknuté štátne útvary sukcedovali do zmlúv, členstva v medzinárodných organizáciách, štátneho majetku, archívov, štátnych dlhov voči ostatným medzinárodnoprávnym subjektom i súkromným zahraničným veriteľom, ako aj do medzinárodnoprávnych nárokov na odškodenie zanikutej Československej republiky.²

2. ŠTÁTNE NÁSTUPNÍCTVO PO DISMEMBRÁCII ČSFR

Zánik Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky má ako všeobecné, tak aj špeciálne medzinárodnoprávne aspekty (tieto možno zhrnúť pod pojmom sukcesia štátu), pričom osamostatnenie Českej republiky a Slovenskej republiky rozdelením ČSFR prebehlo, naďalej, cestou mierovou a od 1. januára 1993 nastúpili Česká republika a Slovenská republika ako celkom suverénne a od seba nezávislé štaty namiesto Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

V tejto súvislosti je potrebné najprv povedať, že sukcesia štátu ako sukcesia právna znamená prechod práv a záväzkov jedného štátu na druhý, kde základnou ideou sukcesie štátu je, že napriek zmeny jedného zo subjektov právneho vzťahu, ktorým je tu štát, pôvodný právny vzťah trvá, pričom sukcesia štátu tak zahrňa súčasne dva aspeky – zmenu suverenity na určitom území ako pojmový predpoklad právneho nástupníctva a kontinuitu právneho vzťahu, ktorý charakterizuje substitúciu jedného zo subjektov tohto vzťahu subjektom novým ako vlastný obsah tohto pojmu.³

Nástupníctvo štátov predpokladá zmenu výsostného územia, pričom táto zmena môže byť spôsobená cesiou, secesiou (separáciou), oddelením, anexiou, adjudikáciou (postúpením), fúziou (zlúčením niekoľkých štátov) alebo rozdelením (dismembráciou), avšak v prípade Česko-Slovenska prichádza do úvahy separácia a rozdelenie.⁴

Pri rozdelení ide o úplnú sukcesiu štátov, pretože táto predpokladá, že žiadny zo vznikajúcich nových štátov nie je totožný s pôvodným medzinárodnoprávnym subjektom - úplná sukcesia štátov a identita štátu sa vylučujú, naproti tomu pri oddelení – separácii, ktorá má za následok čiastočnú sukcesiu štátov, zostáva identita predošlého štátu zachovaná, jeho medzinárodnoprávne práva a povinnosti trvajú

² VOJÁČEK, L. – KOLÁRIK, J. – GÁBRIŠ, T.: Československé právne dejiny. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, 2011, s. 88-89.

³ MIKULKA, V.: Sukcese štátov. Rozpravy ČSAV – teoretická studie. Praha : Československé akademie věd, 1987, s. 5.

⁴ SKALOŠ, M.: Nástupníctvo Slovenskej republiky a Českej republiky do členstva v medzinárodných organizáciach a proces ich vstupu do EÚ a NATO. In: Notitiae novae Facultatis iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii, roč. XIV. Banská Bystrica : PrF UMB, 2008, s. 125.

neobmedzene aj nadalej, predošly štát sa zmenšuje len o oddelené územie; označuje sa tiež ako regionálna sukcesia.⁵

Nie je vždy ľahké odlišiť rozdelenie od oddelenia, pričom okrem historickej a politickej situácie záleží na pomeroch veľkosti zúčastnených štátov a aj na tom, či časť územia prevezme názov, hlavné mesto, ústavu a symboly starého štátu, naproti tomu pre dismembráciu hovorí to, že doterajšie jednotlivé štaty spolkového štátu sa stanú samostatnými medzinárodnoprávnymi subjektmi, avšak rozhodujúce je aj chápanie samých seba bezprostredne zúčastnených štátov, ako aj postoj ostatných štátov a medzištátnych organizácií.

V prípade zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a vzniku Českej republiky a Slovenskej republiky hovoria okolnosti viac za rozdelenie než za separáciu, aj keď z hľadiska rozlohy a počtu obyvateľov by sa mohlo súčasť zdať, že sa Slovensko oddelilo od Česko-Slovenska a toto bude ďalej pokračovať ako Česká republika, lebo Česká republika má 10,4 milióna obyvateľov a rozlohu 78 864 km², zatiaľ čo Slovensko 5,3 milióna obyvateľov a rozlohu 49 036 km², na druhej strane však nie sú rozloha a počet obyvateľov obidvoch štátov v takom pomere, že by bolo potrebné robiť závery o separácii, pretože odmietnutie právnej identity s Česko-Slovenskom zo strany Českej republiky by vyznievalo ako zneužitie práva. Taktiež možno povedať, že aj historický vývoj hovorí skôr za rozdelenie, lebo hranice medzi Českou republikou a Slovenskom prebiehajú miestom, kde niekedy prebiehali hranice medzi predlitavskou a záhorianskou časťou rakúsko-uhorskej monarchie. Za rozdelenie hovorí aj to, že so vznikom Českej republiky a Slovenskej republiky sa stali doterajšie jednotlivé štaty Česko-Slovenska samostatnými medzinárodnoprávnymi subjektmi, Ústava Česko-Slovenska nebola prevzatá ani Českou, ani Slovenskou republikou, ale naopak obidva štáty majú ústavy nové a čo sa týka štátnych symbolov bývalého Česko-Slovenska, ústavným zákonom o zániku spoločného štátu (č. 542/1992 Zb. z 25. novembra 1992) bolo stanovené, že žiadnenie z nových štátov nesmie ďalej používať staré symboly Česko-Slovenska a taktiež názov nových štátov hovorí za rozdelenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Z toho každopádne vyplýva, že nové štáty podľa chápania samých seba nie sú identické so starým Česko-Slovenskom a preto sa pre ďalšie úvahy musí vychádzať z toho, že ide o zánik Česko-Slovenska rozdelením, čo sa potvrdzuje článkom I. ods. 2 ústavného zákona zo dňa 25. novembra 1992 o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, v ktorom sú Česká republika a Slovenská republika výslovne menované ako nástupnícke štáty.⁶

⁵ VODIČKA, K.: Dělení Československa. Deset let poté. Praha : Volvox Globator, 2003, s. 134-135.

⁶ VODIČKA, K.: Dělení Československa. Deset let poté. Praha : Volvox Globator, 2003, s. 136-137.

3. ŠTÁTNE NÁSTUPNÍCTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ČESKEJ REPUBLIKY DO MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV

Hlavným predmetom úpravy sukcesie štátov sú nesporne medzinárodnoprávne zmluvy, lebo sú najdôležitejším nástrojom, ktorý zakladá vzájomné práva a povinnosti štátu s inými štátmi, pričom cieľom sukcesie je najmä zaistíť stabilitu a istotu medzištátnych zmluvných vzťahov a rovnako umožniť nástupníckemu štátu ľahší vstup do zmluvných vzťahov štátu predchodcu.

Prevzatie práv a povinností, vyplývajúcich zo zmlúv uzatvorených s Česko-Slovenskom, Českou republikou a Slovenskou republikou, znamená vo svojej podstate výnimku z článku 34 Viedenskej konvencie o zmluvnom práve z 23. mája 1969, kde je ustanovené, že zmluvy nezakladajú pre tretí štát bez jeho súhlasu ani práva, ani povinnosti, pričom ak je zmluva uzatvorená so štátom predchodom, je pre nástupníky štát zásadne res inter alios acta, avšak existujú dôvody, hovoriaci za to, aby nástupníky štát prevzal práva a povinnosti štátu predchodcu, čím by sa mohlo zabrániť tomu, že by dismembráciou vzniklo narušenie medzinárodných vzťahov, presahujúce nevyhnutnú mieru.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že zánik medzinárodnoprávnej subjektivity Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sa uskutočnil na základe vyhlásenia jej zákonodarného orgánu, teda v rámci ústavného poriadku zanikajúceho subjektu, čo politicky a právne bolo vyjadrené v ústavnom zákone Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, pričom podľa tohto ústavného zákona došlo k delimitovaniu konstitutívnych prvkov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky ako subjektu medzinárodného práva na nové subjekty.

V oblasti medzinárodných zmlúv má osobitný význam článok 8 tohto ústavného zákona, ktorý poskytoval ešte pred zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, Českej republike i Slovenskej republike mandát na uzavieranie zmlúv o úprave vzájomných pomerov a veciach, ktoré patrili do pôsobnosti Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky s tým, že nadobudnú platnosť po zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, pričom táto zmluvnoprávna základňa bola ďalej ešte rozvinutá.⁷

Delenie štátu bolo právne vyjadrené a potvrdené aj najvyšším zákonodarným orgánom Slovenskej republiky vo vyhlásení NR SR parlamentom a národom sveta 3. decembra 1992, uznesenie č. 86, ktoré stanovuje v odseku 11, že „v súlade s platnými normami medzinárodného práva a v rozsahu ním ustanovenom sa Slovenská republika ako jeden z dvoch nástupníckych štátov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky bude považovať s účinnosťou od 1.1.1993 za viazanú mnohostrannými i dvojstrannými zmluvami a dokumentmi,

⁷ K 30. novembra 1989 ju tvorilo 99 medzinárodných dokumentov, z toho 52 vládnych a prezidentských zmlúv a 47 rezortných, ktoré v historicky úzko prepojených zväzkoch medzi Slovenskou republikou a Českou republikou sa stávajú dôležitými pre rozvoj vo vzájomných vzťahoch medzi týmito štátmi.

ktorých stranou bola Česká a Slovenská Federatívna Republika⁸, čo sa stalo základom automatickej sukcesie Slovenskej republiky do práv a záväzkov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.⁹

Túto zásadu uznali prakticky všetky štáty, ojedinelým prípadom bola však snaha Maďarska neuznávať automatickú sukcesiu SR vo vzťahoch k zmluvám Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, kde išlo najmä o problematiku v súvislosti so zmluvou medzi ČSSR a Maďarskou ľudovou republikou o výstavbe a prevádzke sústavy vodných diel Gabčíkovo – Nagymaros zo 16. septembra 1977,¹⁰ pričom táto otázka sa vyriešila v dvojstrannej dohode a mala svoj význam v súvislosti so sporom medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou pred Medzinárodným súdom v Haagu.¹¹

Kedže dňa 7. mája 1992 vláda Maďarskej republiky jednostranne vypovedala medzištátnej zmluve o výstavbe Sústavy vodných diel Gabčíkovo – Nagymaros z roku 1977, Slovensko v súvislosti s pokusmi Maďarska po roku 1989 zastaviť výstavbu vodného diela začalo koncom roka 1991 s prípravou realizácie variantu C – dokončenie diela iba na slovenskej strane.

V tejto súvislosti je potrebné povedať aj to, že vychádzajúc z filozofie automatickej sukcesie vo vzťahoch k zmluvám, Slovenská republika si v konečnom dôsledku nevyberala zo zmlúv predchodcu tie, ktoré sú alebo môžu byť pre ňu z rôznych hľadísk výhodné, ale „En block“ sa jednostranne zaviazala prebrať v zmluvnoprávnej rovine všetky povinnosti a nadobúdať všetky práva po Českej a Slovenskej Federatívnej Republike.¹²

Obsah vyššie uvedeného vyhlásenia sa premietol do všeobecne formulovanej nôty MZV SR z 18. decembra 1992 poslanej jednotlivým štátom medzinárodného spoločenstva, ktorá bola aj návrhom na uzavretie dohody v zjednodušenej forme o nadviazaní diplomatických stykov, pričom podstata nôty spočívala v tom, že Slovenská republika oznámila, že sa od 1. januára 1993 stane

⁸ MRÁZ, S. – POREDOŠ, F. – VRŠANSKÝ, P.: Medzinárodné verejné právo. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2003, s. 24.

⁹ Rovnako aj ČNR vo svojom vyhlásení v parlamente 17. decembra 1992 vyhlásila, že Česká republika ako nástupnícky štát po Českej a Slovenskej Federatívnej Republike sa považuje za viazanú od 1. januára 1993 medzinárodnými zmluvami, ktorých zmluvnou stranou bola k tomuto dátumu ČSFR, vrátane vyhlásenia výhrad, ktoré k nim ČSFR predtým urobila; Bližšie pozri AZUD, J.: Medzinárodné právo. Bratislava : Veda – Vydavateľstvo SAV, 2003, s. 201.

¹⁰ Dňa 16. septembra 1977 v Budapešti bola podpísaná zmluva o výstavbe diela Gabčíkovo – Nagymaros. Podpísali ju premiéri ČSSR (Lubomír Štrougal) a Maďarska (György Lázár). Zmluva nadobudla platnosť v júni nasledujúceho roka a vtedy sa začali aj prípravné práce súvisiace s výstavbou spoločného vodného diela.

¹¹ Dňa 3. marca 1997 v Haagu sa začalo rokovanie Medzinárodného súdneho dvora (MSD) v spore medzi SR a Maďarskom o Sústavu vodných diel (SVD) na Dunaji Gabčíkovo – Nagymaros a 1. – 4. apríla súdcovia Medzinárodného súdneho dvora v Haagu navštívili v SR a MR lokality a objekty súvisiace s kauzou SVD Gabčíkovo – Nagymaros. Stalo sa tak po prvý raz v 51-ročnej história MSD.

¹² Slovenská republika sukcedovala do 2014 bilaterálnych zmlúv a 987 multilaterálnych zmlúv; bližšie pozri STRAKA, J. – KLAVEC, J.: Medzinárodné vzťahy. Dunajská Streda : Compacto, 2007, s. 203.

samostatným zvrchovaným nezávislým štátom ako nástupnícky štát, ktorý vznikol po rozpade Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, potvrdenie nástupníctva Slovenskej republiky do dvojstranných a mnohostranných medzinárodných zmlúv, ktorých stranou bola do 31. decembra 1992 Česká a Slovenská Federatívna Republika, žiadosť vlády SR o uznanie Slovenskej republiky ako samostatného štátu s návrhom na nadviazanie diplomatických vzťahov a konečné oznamenie, že vláda SR nemení a priznáva po 1. januári 1993 diplomatickej misii štátu akreditovaného v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike, v Slovenskej republike rovnaký status, aký mala v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike.¹³

Spomenuté vyhlásenie sa stalo právnym titulom za sukcedovanie Slovenskej republiky vo vzťahu k mnohostranným medzinárodným zmluvám, ktorými bola viazaná Česká a Slovenská Federatívna Republika, čo sa stalo notifikáciou depozitúr týchto zmlúv v súlade s Viedenským dohovorom o sukcesii štátu vo vzťahu k zmluvám z roku 1978,¹⁴ podľa ktorého táto notifikácia musí byť písomná - príkladom tohto postupu podľa dohovoru je notifikácia sukcesie Slovenskej republiky vrátane výhrad a vyhlásení predtým vykonaných Česko-Slovenskom a námietok Česko-Slovenska voči výhradám formulovaným inými zmluvnými stranami do zmlúv deponovaných u generálneho tajomníka OSN, pričom postup Českej republiky a Slovenskej republiky bol v týchto otázkach podobný.¹⁵

V súvislosti s delením Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky možno tiež povedať, že sa rešpektovala zásada, že dôsledky delenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky nemajú byť dôvodom na poškodenie právnych záujmov nijakej zainteresovanej strany, aby sa nenarušila rovnováha a nedošlo k zásadným spôsobom k narušeniu medzinárodného systému ani v praktickej rovine a nedošlo k nijakým problémom.¹⁶

Uplatnenie princípu kontinuity na národnej úrovni zdôraznil jednak prvý zákon vydaný po rozdelení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky – zákon NR SR č. 1/1993 Z. z. zo 16. decembra 1992 o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a jednak článok 153 Ústavy Slovenskej republiky (úst. zák. č. 460/1992 Zb.) , podľa ktorého „na Slovenskú republiku prechádzajú práva a povinnosti z medzinárodných zmlúv, ktorými je Česká a Slovenská Federatívna Republika viazaná a to v rozsahu ustanovenom ústavným zákonom

¹³ MOJŽITA, M.: Kňažko/Demeš/Kňažko. Formovanie slovenskej diplomacie v rokoch 1990–1993. Bratislava : ÚPV – SAV, 2004, s. 103-106.

¹⁴ Viedenský dohovor o sukcesii štátov vo vzťahu k zmluvám bol prijatý 23. augusta 1978 vo Viedni a pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť 6.11.1996.

¹⁵ V spojení s otázkou depozitu medzinárodných zmlúv je potrebné zdôrazniť, že medzi zástupcami ministerstiev zahraničných vecí Slovenskej republiky a Českej republiky bol 9. mája 1996 podpísaný protokol o rozdelení depozitu medzinárodných zmlúv po Českej a Slovenskej Federatívnej Republike.

¹⁶ AZUD, J.: Medzinárodné právo. Bratislava : Veda – Vydavateľstvo SAV, 2003, s. 204-205.

Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky alebo v rozsahu dohodnutom medzi Slovenskou republikou a Českou republikou.“¹⁷

4. SLOVENSKÁ REPUBLIKA A ČESKÁ REPUBLIKA VO VZŤAHU

Túto problematiku rieši Viedenská konvencia o nástupníctve štátov do štátneho majetku, štátnych archívov a štátnych dlhov zo dňa 8. apríla 1983, pričom aj delenie majetku bývalej Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky prebiehalo rovnako na základe ustanovení uvedeného Viedenského dohovoru z roku 1983 a to aj napriek tomu, že v tom čase neboli platné.¹⁸

Medzinárodnoprávna norma nebola, samozrejme, tým jediným, čím sa delenie majetku po právnej stránke riadilo, ale zákonodarné zbory obidvoch republík prijali vlastné právne normy, vychádzajúce práve zo spomenutého dohovoru, ktorý po technicko-legislatívnej stránke delenie majetku realizoval, pričom takou právnou normou bol ústavný zákon Federálneho zhromaždenia č. 541/1992 Zb. zo dňa 13. novembra 1992 o delení majetku ČSFR medzi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho prechode na Českú republiku a Slovenskú republiku, ktorý ustanovil jasné a záväzné pravidlá. Slovenská republika i Česká republika v tom čase boli schopné pristúpiť na dohodu, pokiaľ išlo o majetok ešte za existencie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, avšak pokiaľ by sa tak nestalo, boli by predpokladané všetky majetkoprávne spory riešené zdílavanou medzinárodnou súdnou cestou medzi dvoma cudzími, úplne suverénnymi štátmi.

Základným kľúčom k deleniu štátneho majetku podľa zákona č. 541/1992 Zb. o delení majetku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky bol tzv. územný princíp {čl. 3 ods. 1 písm. a)} a princíp podielu počtu obyvateľov {čl. 3 ods. 1 písm. b)}, pričom podľa územného princípu prechádza nehnuteľný majetok vždy na ten nástupnícky štát, na ktorého území sa nachádza, ako to ustanovuje čl. 18 ods. 1 písm. a) dohovoru a ako tomu nasvedčuje aj dlhodobo konštantná medzinárodná prax.

Pri delení nehnuteľného majetku platí pravidlo, že nehnuteľnosti štátu predchadzuje prechádzajú, a to vo všetkých prípadoch územných zmien, na ten nástupnícky štát, na ktorého území sa nachádzajú¹⁹ - inými slovami povedané, že vyššie uvedenú skupinu statkov nadobúda sukcesor nie z titulu sukcesie, ale z titulu územnej výsostí na danom území, avšak o niečo zložitejšia je situácia pri nehnuteľnom majetku na území tretieho štátu.

¹⁷ Teda článok 153 Ústavy SR odkázal na „všeobecnú recepčnú normu“ alebo „recepčnú klauzulu“, ktorej prostredníctvom približne 90 % obsahu federálneho právneho poriadku bolo prinajmenšom počas prvých mesiacov po rozdelení recipované do právneho poriadku nezávislého Slovenska; bližšie pozri MACKOVÁ, D.: Some legal aspects of the dissolution of former Czechoslovakia. In: Zborník pravnog fakulteta u Zagrebu 53, 2003, č. 2, s. 381.

¹⁸ STRAKA, J. – KLAVEC, J.: Medzinárodné vzťahy. Dunajská Streda: Compacto, 2007, s. 203.

¹⁹ MIKULKA, V.: Sukcese států. Rozpravy ČSAV – teoretická studie. Praha: Academia, 1987, s. 45-47.

Viedenský dohovor z roku 1983 zakotvuje v čl. 18. ods. 1 písm. b) pravidlo, že nehnuteľný majetok, nachádzajúci sa mimo územia štátu predchadcu, prechádza na nástupnícke štaty spravodlivým dielom, avšak je celkom nemožné vymedziť onen „spravodlivý diel“ tak, aby bolo možné ho univerzálne aplikovať.²⁰ Navyše platí nepísané pravidlo, že cudzie štaty sú sice povinné taký majetok sukcesorom vydáť, ale sú oprávnené žiadať, aby sa nástupnícke štaty vopred dohodli na jeho rozdelení a v prípade absencie dohody mohli prikročiť k jeho rozdeleniu samy, pričom však dohoda medzi účastníkmi je všeobecne považovaná nielen za žiaducu, ale prakticky za nevyhnutnú.

Zatial čo nehnuteľný majetok prechádza vždy na ten nástupnícky štát, na ktorého území sa nachádza, pri veciach hnuteľných sa táto zásada uplatňuje len v prípade, že je vec hnuteľná príslušenstvom veci nehnuteľnej. V súvislosti s delením majetku po Českej a Slovenskej Federatívnej Republike sa vychádzalo zo znenia ústavného zákona č. 541/1992 Zb. o delení majetku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky – čl. 3 ods. 1 písm. a) a ustanovenia čl. 18 ods. 1 písm. c) Viedenského dohovoru z roku 1983, pričom obidve zmluvné strany rozpadu federácie pristúpili k deleniu veci hnuteľných podľa princípu počtu obyvateľov (okrem už uvedeného územného princípu) a takto sa delil ten hnuteľný majetok, ktorý neboli príslušenstvom veci nehnuteľnej, štátne finančné menové aktíva, d'alej aj iné majetkové práva, ktoré prináležali bývalej federácii a ktoré sa nachádzali na jej území, ale rovnako aj mimo nej.²¹

Kedže osobitnú kategóriu hnuteľného štátneho majetku predstavujú štátne archívy, potom pre sukcesiu do štátnych archívov platia aj špecifické pravidlá - ak jeden zo sukcesorov potrebuje niektorú časť archívu, najčastejšie pristúpi k reprodukcii, teda urobí si kópiu. Ústavný zákon č. 541/1992 Zb. o delení majetku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky pripája v článku 7 k taxatívnemu výpočtu majetku, zakotveného v článku 2, menovite spisovú agendu, archív, poznatkové fondy a dokumentáciu priemyselného a iného duševného vlastníctva tak, že z ustanovenia článku 7 možno interpretovať, že ich príslušná časť, ak je späťa s činnosťou a majetkom republikových štátnych orgánov či organizácií, sa delí a prechádza automaticky na tieto orgány Slovenskej republiky či Českej republiky, avšak pokial ide o osobitné prípady, keď je v záujme obidvoch nástupníckych štátov štátny archív nedeliť, článok 12 ústavného zákona č. 541/1992 Zb. predpokladá takzvanú dohodu o zachovaní celistvosti dokumentácie, uvedenej v článku 7 tohto zákona, a nadväzujúcu dohodu o využití archívu Slovenskou republikou i Českou republikou za rovnakých podmienok.

Ak ide o štátne dlhy, predmetom sukcesie štátu môžu byť len štátne dlhy, ktoré predstavujú medzinárodný finančný záväzok štátu, ktorý sa navyše opiera o medzinárodnú zmluvu alebo o normu obyčajového

²⁰ Česká a Slovenská Federatívna Republika si individuálne zvolila, pokial ide o jej zánik, „spravodlivý diel“ v pomere 2 : 1, resp. 1 : 2.

²¹ Podielový princíp vzťahujúci sa na počet obyvateľov sa uplatnil aj pri delení nehnuteľného majetku, ktorý sa nachádzal mimo územia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, pričom uvedený majetok sa delil v pomere Slovenská republika jeden diel, Česká republika dva diely.

medzinárodného práva – inými slovami povedané, sukcedovať sa dá iba pri dlhoch, ktorými bol štát, ako subjekt medzinárodného práva viazaný.

Rozdelenie štátneho dlhu bývalej Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky úzko súviselo s delením štátneho majetku a rovnako bolo predmetom dohôd medzi nástupníckymi štátmi – teda Slovenskou republikou a Českou republikou, avšak pokial' ide o zákonné normy, bývalá federácia vychádzala pri delení štátneho dlhu, rovnako ako v prípade delenia štátneho majetku, z ustanovení Viedenského dohovoru z roku 1983, ktorého diktia sa premietla do ústavného zákona č. 541/1992 Zb. z 13. novembra 1992 o delení majetku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky medzi Českú republiku a Slovenskú republiku a jeho prechode na Českú republiku a Slovenskú republiku.

Pokial' ide o riadne ukončenie vyplatiadania nárokov, vzniknutých zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky po tom, čo už federácia právoplatne neexistovala, zaoberala sa ním zo zákona tzv. komisia pre dokončenie vyplatiadania majetku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorá okrem iného potvrdila, že obidva nástupnícke štaty – teda Slovenská republika i Česká republika sa budú podieľať na splácaní štátneho dlhu bývalej Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v pomere 1 : 2, avšak v platnosti zostáva pravidlo, podľa ktorého záväzky, vzťahujúce sa len na jednu z nástupníckych republík, je povinná prevziať iba tá, ktorej sa to týka.

V praxi však dochádza k prípadom, keď veriteľ – cudzí štát nemusí súhlasiť s uvedeným postupom a môže naopak vyžadovať, aby jeden z nástupníckych štátov – v tomto prípade Česká republika alebo Slovenská republika – ručil pohľadávky v plnom rozsahu, pričom aj v tomto prípade sa totiž uplatňuje inštitút uznania, ktorý však v žiadnom prípade nenastupuje automaticky. Pokial' k tomu dojde a cudzí štát – veriteľ neuzná zámenu dlžníka, nastupuje inštitút solidarity – teda štát nástupcu, ktorého veriteľ označil za dlžníka, splatí dlh a ostatné štaty (nástupcovia) sa s ním vyrovnanajú spravodlivým dielom.²²

5. NÁSTUPNÍCTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ČESKEJ REPUBLIKY DO ČLENSTVA V MEDZINÁRODNÝCH ORGANIZÁCIÁCH

Zatiaľ čo sukcesia štátov do zmlúv, vo vzťahu k štátnemu majetku, k archívom či dlhom má svoje ustálené pravidlá kodifikované v právnych normách, vzťah nových štátov k medzinárodným organizáciám nijako jednotne upravený nie je a otázky súvisiace s členstvom si upravuje každá organizácia svojimi pravidlami sama, prípadne štatútm alebo zakladajúcimi zmluvami, preto možno konštatovať, že univerzálne aplikovateľné pravidlo vo vzťahu sukcesie štátu do členstva v medzinárodných organizáciách neexistuje. Viedenská zmluva o sukcesii štátov z roku 1978 vo vzťahu k zmluvám vo svojom čl. 4 pamäta aj na túto skutočnosť, ale v medzinárodnej

²² SKALOŠ, M.: Historickoprávne aspekty slovensko-českých vzťahov. Rozdelenie ČSFR a ďalšia spolupráca. Banská Bystrica : PrF UMB, 2008, s. 213-218.

praxi sa toto pravidlo uplatňuje veľmi zriedka a veľká väčšina medzinárodných organizácií uplatňuje zásadu prístupu de novo, pričom tento postup zároveň predstavuje jedno zo základných práv medzinárodných organizácií.

Sukcesia štátov do zmlúv zakladajúcich členstvo v medzinárodných organizáciách neznamená zároveň aj automaticky vznik členstva v nich, ale naopak, nový uchádzač o členstvo sa podrobuje novej prijímacej procedúre v tej ktorej medzinárodnej organizácii, pričom ako príklad možno uviesť postoj OSN, podľa ktorého sa medzinárodné organizácie pri prijímaní nových členov väčšinou riadia; OSN (až na drobné výnimky) neaplikuje automatické uznanie členstva nových štátov v prípade ich rozdelenia, eventuálne svojich doterajších členov, ktorí však ako štáty sukcesiou zanikli.

Kedže k sukcesii štátov do členstva v medzinárodných organizáciách automaticky nedochádza, rozdelenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vztahy s drvivou väčšinou v medzinárodných organizáciách narušilo a nezriedka viedlo aj k zániku členstva v nich, teda možno povedať, že postup Slovenskej republiky, resp. Českej republiky aplikovať vstup do členstva v medzinárodných organizáciách jednoducho nevyšiel.

Napriek všetkým úskaliam sa Slovenskej republike, ale aj Českej republike podarilo uzavrieť množstvo dohôd o tzv. právnej kontinuite v niektorých medzinárodných vládnych organizáciach, aj keď bohužiaľ, nie vždy tomu tak bolo vo veľkej väčšine ostatných prípadov.

Od prvého dňa svojej existencie 1.1.1993 sa Slovenská republika stala účastníckym štátom KBSE (neskôr OBSE). Za člena OSN bolo Slovensko prijaté 19.1.1993 a k 1.5.1993 bolo už uznané 99 štátmi sveta. Členským štátom Rady Európy sa Slovenská republika stala 30.6.1993 a 4.10.1993 bola podpísaná Európska dohoda o pridružení Európskymi spoločenstvami. Slovenská republika dosiahla široké medzinárodné uznanie a stala sa členom v najdôležitejších medzinárodných organizáciach.²³

Zmluvou, ktorá zakladá členstvo v Organizácii Spojených národov, je Charta OSN, do ktorej zásadne nemožno sukcédovať, a štát, ktorý usiluje o získanie členského štatútu v OSN, musí podať žiadosť o prijatie, prevziať práva a povinnosti vyplývajúce z charty a podrobiť sa prijímajúcej procedúre organizácie, pričom žiadosť najprv prerokuje výbor pre prijímanie nových členov Rady bezpečnosti OSN, a potom ju Rada bezpečnosti bud' odporučí alebo neodporučí Valnému zhromaždeniu OSN, ktoré schvaľuje rezolúciu o prijatí tohto štátu za člena OSN.

Slovenská republika i Česká republika podali žiadosti o prijatie do OSN dňa 4.1.1993 a Valné zhromaždenie OSN prijalo Slovenskú republiku i Českú republiku za riadnych členov dňa 19.1.1993 na základe odporučenia Rady bezpečnosti OSN zo dňa 8.1.1993,²⁴ pričom obidve krajiny boli prijaté tzv. aklamáciou – teda bez hlasovania, na základe všeobecného súhlasu krajín medzinárodného

²³ STRAKA, J. – KLAVEC, J.: Medzinárodné vztahy. Dunajská Streda: Compacto, 2007, s. 204.

²⁴ Česká republika a Slovenská republika sa tak stali 179. a 180. členom OSN.

spoločenstva tak, že Česká republika bola prijatá v poradí ako prvá, a potom sa ihneď spoluautorsky pripojila k návrhu rezolúcie o prijatí Slovenskej republiky.

Medzinárodné odborné organizácie sa v praxi väčšinou riadili práve príkladom OSN, pričom svedčia o tom okrem iného postupy Organizácie civilného letectva, Medzinárodnej organizácie práce, Svetovej zdravotníckej organizácie, či Organizácie Spojených národov pre poľnohospodárstvo a výživu.

Aj keď sa Slovenská republika i Česká republika vyhlasovali za právnych pokračovateľov bývalej federácie, Organizácia OSN pre poľnohospodárstvo a výživu (FAO) právne nástupníctvo tej či onej republiky veľmi razantne zamietla, avšak napriek tomu aj tento prípad nakoniec pre obidve republiky dopadol dobre a na 27. zasadnutí konferencie FAO v Ríme, po predchádzajúcej prijímacej procedúre, boli Slovenska republika i Česká republika dňa 8.11.1993 prijaté za členov Organizácie OSN pre poľnohospodárstvo a výživu.²⁵

Hoci automatická sukcesia do členstva v Rade Európy možná nie je, Slovenská republika sa spolu s Českou republikou stala riadnym členom Rady Európy už dňa 30. júna 1993.

Rada Európy má celý rad kritérií, podľa ktorých posudzuje otázky prijatia svojich nových členov, pričom za prioritné sa považuje dodržiavanie ľudských práv a slobôd, demokratických mechanizmov danej krajiny, prijatie a dodržiavanie princípu prvenstva práva atď.

Kedže prijatie nástupníckych štátov bývalej Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky Rada Európy podmienila okrem iného tým, že jej predstaviteľia sami preveria, ako sú na území obidvoch republík rešpektované ľudské práva a do akej miery je napĺňovaná zásada politického pluralizmu, preto ešte skôr ako sa obidva štáty stali dňa 30. júna 1993 riadnymi členmi Rady Európy, bola v marci 1993 delegáciou Rady vypracovaná správa o plnení podmienok prijatia do Rady Európy.

V období, keď Slovenská republika a rovnako aj Česká republika neboli členmi Rady Európy, to je od 1.1.1993 do 30.6.1993, mali parlamenty obidvoch krajín tzv. status zvláštneho hosta Parlamentného zhromaždenia Rady Európy a vlády obidvoch republík vysielali okrem iného svojich pozorovateľov do jednotlivých výborov medzivládnych expertov.

Aj keď od 1.1.1993 mali obidve republiky spomenutý status zvláštneho hosta (a to až do svojho riadneho prijatia za členov), boli však už pevne viazané Európskym dohovorom o ľudských právach a súčasne podliehali súvisiacim kontrolným mechanizmom dohovoru, pričom v praxi to znamená, že obidve nástupnícke republiky niesli od 1.1.1993 medzinárodnoprávnu zodpovednosť za porušenie ustanovení dohovoru aj bez toho, že by boli členmi Rady.²⁶

²⁵ SKALOŠ, M.: Nástupníctvo Slovenskej republiky a Českej republiky do členstva v medzinárodných organizáciách a proces ich vstupu do EÚ a NATO. In: Notitiae novae Facultatis iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii, roč. XIV. Banská Bystrica : PrF UMB, 2008, s. 129-132.

²⁶ V tejto súvislosti je potrebné povedať, že Európsky dohovor o ľudských právach, podpísaný v Ríme dňa 4.11.1950 ministrami dvanásťich európskych krajín, predstavuje najdôležitejší dokument Rady Európy najvyššej právnej sily.

Pri prijímaní Slovenskej republiky do Rady Európy zástupca Maďarskej republiky 17.6.1993 vystúpil vo Výbore ministrov a tlmočil názor maďarskej vlády nepodporiť žiadosť Slovenskej republiky o vstup do Rady Európy, pričom nasledovali zložité diplomatické rokovania, pokiaľ sa nedosiahol konsenzus. Delegácia Maďarska sa aj tak pri hlasovaní ako jediná zdržala hlasovania a tento proces bol pre SR vážnym varovaním, že musí počítať s obštrukciami zo strany Maďarska aj pri iných rokovaniach.²⁷

Koncom septembra 1992 bolo prakticky zrejmé a túto realitu potvrdilo okrem iného washingtonské výročie zasadania Medzinárodného menového fondu a Svetovej banky, že členstvo za rozpadajúcu federáciu by mali prevziať Slovenská republika a Česká republika, pričom na rozdiel od OSN a Rady Európy postupoval Medzinárodný menový fond odlišnejšie - bolo pristúpené na použitie tzv. poloautomatickej procedúry a okrem toho Medzinárodný menový fond ponúkol Slovenskej republike a Českej republike rozdelenie členskej kvóty a záväzkov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

Princíp poloautomatickej procedúry spočíva v tom, že budúce nástupnícke štaty boli povinné zaujať k nástupníckej ponuke buď kladné, alebo záporné stanovisko, pričom toto stanovisko následne posudzovala Rada výkonných riaditeľov Medzinárodného menového fondu.

Pokiaľ by Slovenská republika či Česká republika, nezávisle od seba, nesúhlasili s podmienkami Medzinárodného menového fondu, posudzovala by negatívny postoj tzv. Rada guvernérów, ktorá by bola povinná do 30 dní rozhodnúť o ďalšom postupe, avšak najskôr po ukončení procedúry a schválení všetkých krokov mohli byť zástupcovia, z poverenia svojich republík, prizvaní na podpis tzv. Dohody o členstve.

Až potiaľto nie je na aplikovanej procedúre nič neobvyklé, ale právna neobvyklosť vo vzťahu medzi suverénnym štátom a medzinárodnou vládnou organizáciou spočíva v tom, že sa Medzinárodný menový fond a Svetová banka na jednej strane a Česká republika a Slovenská republika na strane druhej dohodli, že sa rozdelí členská kvota ČSFR v Medzinárodnom menovom fonde, ako aj finančné záväzky nástupníckych štátov podľa princípu, ktorý viac-menej určí práve Medzinárodný menový fond, pričom výšku členskej kvóty predstavuje výška finančných prostriedkov, ktorú môže MMF členskému štátu poskytnúť, a zároveň tak určuje váhu hlasov jednotlivých členských štátov pri hlasovaniach.²⁸

Pokiaľ ide o samotné rozdelenie členskej kvóty medzi nástupnícke štaty federácie, teda medzi Českú republiku a Slovenskú republiku, Medzinárodný menový fond aplikoval svoje obvyklé metódy, a rovnako postupoval aj pri delení finančných záväzkov obidvoch

²⁷ STRAKA, J. – KLAVEC, J.: Medzinárodné vzťahy. Dunajská Streda: Compacto, 2007, s. 204.

²⁸ Výška členskej kvóty Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky bola stanovená dňa 11.11.1992 z rozhodnutia Rady guvernérów o 9. revízii členských kvót na 847 miliónov SDR, čo je zúčtovacia jednotka MMF.

republík voči fondu, pričom definitívne rozdelil členskú kvótu i záväzky v pomere 2,29 : 1 v prospech Českej republiky.

Slovenská republika i Česká republika sa stali plnoprávnymi členmi Medzinárodného menového fondu krátko po tom, čo fond obdržal notifikáciu obidvoch nástupníckych štátov – Českej republiky zo dňa 4.1.1993 a Slovenskej republiky zo dňa 7.1.1993, pričom obidve republiky tak splnili „poloautomatické procedurálne podmienky“ a ich členstvo bolo uznané s retroaktívnou účinnosťou k 1.1.1993.²⁹

6. ZÁVER

1. januára 1993 vznikli v Európe dva nové samostatné štáty - Slovenská republika a Česká republika. Pri svojom vzniku Slovenská republika deklarovala záujem o vstup do medzinárodných, politických, hospodárskych a obranných organizácií a vôle plnohodnotne sa podieľať na ich činnosti. Už v polovici januára 1993 sa SR stala členom OSN, 30. júna 1993 aj členom Rady Európy a 28. júla 2000 Rada Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) rozhodla o pozvaní Slovenskej republiky za tridsiateho člena tejto významnej medzinárodnej organizácie. V októbri 1993 bola podpísaná dohoda o pridružení SR k Európskemu spoločenstvu a v novembri 1993 prezident Michal Kováč na rokovaniach v sídle NATO v Bruseli vyjadril záujem SR o členstvo v tejto organizácii. Vo februári 1994 slovenská vláda podpísala v Bruseli rámcový dokument o pristúpení SR k Partnerstvu za mier a v júni toho istého roku schválila Národná rada SR základný bezpečnostný dokument Obranná doktrína Slovenskej republiky, v ktorom SR oficiálne deklarovala úsilie o členstvo v NATO. No cesta Slovenskej republiky stať sa plnoprávnym členom Aliancie nebola priamočiara a trvalo desať rokov, kým premiér Mikuláš Dzurinda v marci 2004 odovzdal ratifikačné listiny k Washingtonskej zmluve americkej vláde ako jej depozitárovi.

A napokon 1. mája 2004 vstupom SR do Európskej únie (EÚ) sa zavŕšilo aj úsilie o začlenenie Slovenska do eurointegračného procesu.

Literature:

- AZUD, J.: 2003. Medzinárodné právo. Bratislava : Veda-Vydavateľstvo SAV, 2003. 456 s. ISBN 80-224-0753-4.

²⁹ Bližšie pozri SKALOŠ, M.: Historickoprávne aspekty slovensko-českých vzťahov. Rozdelenie ČSFR a ďalšia spolupráca. Banská Bystrica : PrF UMB, 2008, s. 231-236, resp. SKALOŠ, Martin: Nástupníctvo Slovenskej republiky a Českej republiky do členstva v medzinárodných organizáciách a proces ich vstupu do EÚ a NATO. In: Notitiae novae Facultatis iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii, roč. XIV. Banská Bystrica : PrF UMB, 2008, s. 132-135.

- BARNOVSKÝ, M. a kol.: 1998. Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti II. Bratislava : NLC – Dom slovenskej literatúry, 1998. 324 s. ISBN 80-88878-48-9.
- ČAPLOVIČ, D. – CHOVANEC, J.: 2002. Základy slovenskej štátnosti. Bratislava : Agentúra SMER, 2002. 154 s. ISBN 978-80-968355-2-2.
- ČIČ, M.: 2001. Cesta k demokracii od novembra po súčasnosť. Pezinok : Formát, 2001. 354 s. ISBN 80-89005-06-3.
- ČIČ, M. a kol.: 1997. Komentár k Ústave SR. Martin : Matica slovenská, 1997. 600 s. ISBN 80-7090-444-5
- DRGONEC, J.: 2004. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2004. 811 s. ISBN 80-89122-05-1.
- HLAVOVÁ, V. – ŽATKULIAK, J.: 2002. Novembrová revolúcia a česko-slovenský rozchod. Od česko-slovenskej federácie k samostatnej demokratickej slovenskej štátnosti. Bratislava : Literárne informačné centrum, 2002. 308 s. ISBN 80-88878-75-6.
- HONZÁK, F.: 2007. Dejiny Slovenska. Dátumy, udalosti, osobnosti. Bratislava : Slovart, 2007. 888 s. ISBN 978-80-8085-596-3.
- HRIVÍK, P.: 2005. Rozhodujúce momenty v procese zániku ČSFR. In PALÚŠ, I. (eds.): Od federácie k samostatnosti Slovenskej republiky a jej rozvoj. Pocta profesorovi Jaroslavovi Chovancovi k 70. narodeninám. Bratislava : Procom, 2005. 471 s. ISBN 80-85717-16-6, s. 262-276.
- CHOVARNEC, J. – MOZOLÍK, P.: 1994. Historické a štátoprávne korene samostatnosti Slovenskej republiky. Bratislava : Procom, 1994. 291 s. ISBN 80-85717-02-6.
- CHOVARNEC, J.: 2003. Vznik samostatnej Slovenskej republiky z hľadiska legitimity a legality. I. časť. In Slovenské pohľady, 4/2003, s. 98-108.
- CHOVARNEC, J.: 2003. Vznik samostatnej Slovenskej republiky z hľadiska legitimity a legality. Dokončenie z minulého čísla. In Slovenské pohľady, 5/2003, s. 102-111.
- KIPKE, R. – VODIČKA, K.: 1993. Rozloučení s Československem. Praha : Český spisovatel, 1993. 237 s. ISBN 80-202-0447-4.
- KOPEČEK, M.: 2003. Visegrádské amplitudy. In VYKOUKAL, J. (eds.): Visegrád - možnosti a meze stredočeské spolupráce. Praha : Dokorán, 2003. 405 s. ISBN 80-86569-34-9, s. 147.
- KREJČÍ, O.: 2007. Mezinárodní politika. Praha : Ekopress, 2007. 746 s. ISBN 978-80-86929-21-7.
- LEŠKA, V.: 2004. Česko – slovenské vzťahy. In PICK, O. – HANDL, V. (eds.): Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2004. 268 s. ISBN 80-86506-39-8, s. 65 - 71.
- MACKOVÁ, D.: 2003. Some legal aspects of the dissolution of former Czechoslovakia. In Zborník pravnog fakulteta u Zagrebu 53, 2003, č. 2, s. 375-391.
- MIKULE, V. – VALENTOVIČ, Z. a kol.: 1995. Mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou. Praha : Codex Bohemia, 1995. 336 s. ISBN 80-901683-3-7.
- MIKULKA, V.: 1987. Sukcese států. Rozpravy ČSAV - teoretická studie. Praha : Academia, 1987. 94 s. ISBN neuvedené.

- MOJŽITA, M.: 2004. Kňažko/Demeš/Kňažko. Formovanie slovenskej diplomacie v rokoch 1990-1993. Bratislava : ÚPV- SAV, 2004. 191 s. ISBN 80-224-0829-8.
- MRÁZ, S. – POREDOŠ, F. – VRŠANSKÝ, P.: 2003. Medzinárodné verejné právo. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2003. 380 s. ISBN 80-7160-175-6.
- PACNER, K.: 1997. Osudové okamžiky Československa. Praha : Themis, 1997. 719 s. ISBN 80-85821-46-X.
- PITHART, P.: 1998. Po devätaosmdesiatom: Kdo jsme? Bratislava : Kaligram, 1998. 350 s. ISBN 80-7149-204-3.
- POLÁČKOVÁ, Z.: 2005. Slovensko-české vzťahy v kontexte strednej Európy. Bratislava : Veda – SAV, 2005. 496 s. ISBN 80-224-0859-X.
- RYCHLÍK, J.: 2002. Rozpad Československa. Česko-slovenské vzťahy 1989–1992. Bratislava: Academic Electronic Press, 2002. 373 s. ISBN 80-88880-02-5.
- RYCHLÍK, J.: 2012. Češi a Slováci ve 20. století. Spolupráce a konflikty 1914–1992. Praha : Vyšehrad, 2012. 688 s. ISBN 978-80-7429-133-3.
- SCHWARZ, K. P.: 1994. Česi a Slováci. Dlhá cesta k mierovému rozchodu. Bratislava : Odkaz, 1994. 253 s. ISBN 80-85193-23-X.
- SKALOŠ, M.: 2008. Historickoprávne aspekty slovensko-českých vzťahov. Rozdelenie ČSFR a ďalšia spolupráca. Banská Bystrica : PrF UMB, 2008. 292 s. ISBN 978-80-8083-610-8.
- SKALOŠ, M.: 2008. Nástupníctvo Slovenskej republiky a Českej republiky do členstva v medzinárodných organizáciách a proces ich vstupu do EÚ a NATO. In *Notitiae novae Facultatis iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii*, roč. XIV. Banská Bystrica: PrF, 2008. 432 s. ISBN 978-80-8083-670-2, s. 125-143.
- SKALOŠ, M.: 2009. Členstvo Slovenskej republiky v niektorých vybraných medzinárodných organizáciách. In *Notitiae novae Facultatis iuridicae Universitas Matthiae Beli Neosolii*, roč. XV. Banská Bystrica: PrF UMB, 2009. 223 s. ISBN 978-80-8083-910-9, s. 150-157.
- SKALOŠ, M.: 2008. Vstup Slovenskej republiky do OECD a jej členstvo v EÚ a NATO. In KLÁTIK, J.: (zost.) Integrácia a unifikácia práva Európskej únie v oblasti trestného zákonodarstva. Zborník príspevkov z medzinárodnej virtuálnej interdisciplinárnej vedeckej konferencie konanej dňa 30.12.2008 na PrF UMB v Banskej Bystrici. Banská Bystrica : PrF UMB, 2008. 228 s. ISBN 978-80-8083-681-8, s. 177-185.
- SRB, V. – VESELÝ, T.: 2004. Rozdelení Československa. Bratislava : Karpaty-Infopress, 2004. 192 s. ISBN 80-968533-5-X.
- STEIN, E.: 2000. Česko - Slovensko. Konflikt - roztržka - rozpad. Praha : Akademie věd České republiky, 2000. 372 s. ISBN 80-200-0752-0.
- STRAKA, J. – Klavec, J.: 2007. Medzinárodné vzťahy. Dunajská Streda: Compacto, 2007. 301 s. ISBN 978-80-969677-0-4.
- VESELÝ, Z.: 2003. Československá a česká zahraniční politika 1990 – 2003. Dokumenty. Praha : Vysoká škola mezinárodních veřejných vzťahů, 2003. 259 s. ISBN 80-86747-01-8, s. 29-32.
- VODIČKA, K.: 2003. Delení Československa. Deset let poté. Praha : Volvox Globator, 2003. 336 s. ISBN 80-7207-479-2.

- VOJÁČEK, L. – KOLÁRIK, J. – GÁBRIŠ, T.: 2011. Československé právne dejiny. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, 2011. 424 s. ISBN 978-80-89447-42-8.
- WOLF, K.: 1998. Podruhé a naposled aneb mírové dělení Československa. Praha :G plus G, 1998. 141 s. ISBN 80-86103-10-2.
- ŽATKULIAK, J.: 1997. Normalizácia česko-slovenskej federácie roku 1970 a jej následky. In ŠTEFANSKÝ, M. – ZAGORŠEKOVÁ, M. (eds.): Krízy režimov sovietskeho bloku 1948-1989. Zborník z konferencie UMB na Donovaloch 12.-13.11.1996. Banská Bystrica : Pedagogická spoločnosť J. A. Komenského v Banskej Bystrici, 1997. 272 s. ISBN 80-88784-14-X, s. 225-239.

Contact – email

martin.skalos@umb.sk

MODELY REFORIEM VEREJNEJ SPRÁVY V ČESKEJ REPUBLIKE A SLOVENSKEJ REPUBLIKE

MAREK VRBINČÍK

Fakulta sociálnych vied/ UCM Trnava, Slovenská republika

Abstract in original language

Po rozpade spoločnej federácie sa obe krajiny ocitli tvárou v tvár spoločensko – politickým problémom, ktorým už museli čeliť samostatne a bez možnosti zbavenia sa zodpovednosti. Jednou z hlavných otázok bola reforma verejnej správy, ktorá bola v minulosti často krát trecou plochou medzi politickými predstaviteľmi oboch národov.

Key words in original language

Česká republika, Slovenská republika, reforma, regionálna samospráva

Abstract

After the Czechoslovak federation was dissolved, both countries had to face both, social and political problems, on their own, without the option of shifting the responsibility from one to another. One of the main issues was the public administration reform that was for multiple times the source of quarrels among politicians in both countries.

Key words

Czech Republic, Slovak Republic, reform, regional self – government

1. ÚVOD

Pri vzniku väčšiny nových štátnych útvarov môžeme pozorovať podobný scenár vytýčenia priorít vládnej moci. Jedná sa najmä o potrebu prijatia ústavy, ako najvyššieho zákona, ktorý „zakonzervuje“ a uchráni nadobudnuté zmeny. Tento krok často krát nasleduje práve reforma resp. prispôsobenie verejnej správy potrebám novovzniknutého štátu. Inak tomu nebolo ani v prípade rozpadu ČSFR a vzniku Českej republiky a Slovenskej republiky. Predstavitelia oboch krajín proklamovali snahu o demokraticky riadený štát, ktorý má ambíciu zapojiť sa do európskych štruktúr. Táto ambícia bola bezpodmiečne spojená s existenciou a fungovaním územnej samosprávy ako integrálnej súčasti zreformovanej podoby verejnej správy. Aj keď základ územnej samosprávy (najnižšiu územnú jednotku - obec) implementovali do svojho systému správy obe krajiny, stalo sa tak ešte v podmienkach spoločného federálneho štátu, jej regionálnu úroveň nedokázali zaktivizovať ani niekoľko rokov po zisku samostatnosti. Paradoxne, vznik regionálnej samosprávy predpokladali ústavy oboch republík (čl. 64 Ústavy SR a čl. 99 Ústavy ČR). Avšak ďalší vývoj politickej situácie ako v

Slovenskej tak aj v Českej republike spôsobil, že kroevanie druhej úrovne samosprávy sa ocitlo na relatívnom okraji záujmu jednotlivých vlád. Aj z tohto dôvodu sme sa vybrali tento komplikovaný a dlhodobý proces za predmet nášho skúmania. Analyzovať a následne komparovať reformné kroky, ktoré súce v konečnom dôsledku sfunkčnili regionálne samosprávy, sa javí ako vhodná téma pre hodnotenie spoločných resp. rozdielnych čít samostatného vývoja oboch krajín.

2. GENÉZA REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY¹

K procesu vzniku druhej úrovne samosprávy nie je možné pristupovať izolované, a preto sa v úvode tejto časti príspevku stručne zaoberám aj zásadnými reformnými krokmi organizácie verejnej správy po zisku samostatnosti v roku 1993. V súlade s napísaným nie je možné vyniechať ani podmienujúce opatrenia a okolnosti, ktoré sú v konečnom dôsledku prekvizitami právnej normy o samosprávnych krajoch.

PODOBY REFORIEM PRIESTOROVEJ ORGANIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY PO ROKU 1993

Momentom, ktorý uzavrel prechodnú etapu reforiem organizácie verejnej správy je etablovanie nového územného a správneho členenia štátu.² K zmene v priestorovom usporiadani došlo prijatím zákona NR SR č. 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadani Slovenskej republiky a zákona NR SR č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Týmito zákonými opatreniami vzniklo pre potreby správy štátu 8 krajov a 79 okresov. Podľa znenia zákona č. 221/1996 Z. z. je „územie Slovenskej republiky jednotné a nedeliteľné a na výkon správy sa vytvárajú územné celky (územná samospráva) a správne celky (štátnej správy“ (Z. č. 221/1996 Z.z.). Územnými celkami sú obce a územné obvody vyšších územných celkov – samosprávne kraje³ a správnymi celkami sú kraje, okresy a vojenské obvody. Územný obvod kraja a územný obvod okresu sú územnými obvodmi na výkon pôsobnosti orgánov štátu (Z. č. 221/1996 Z.z.). Pre potreby výkonu štátnej správy i samosprávy boli zriadené totožné územné obvody krajov. Uvedené rozhodnutie bolo prijaté z „dôvodu, aby štátne inštitúcie, ako aj orgány samosprávy pôsobili na rozvoj rovnakého územia“ (Šveda

¹ Uvedená časť je výstupom z rigoróznej práce autora.

² Predmetný zákon rieši zvlášť územné a správne usporiadanie a nie územnosprávne, čo sa prejavilo v realizácii iba novej priestorovej štruktúry správy štátu.

³ Táto terminologická nejednoznačnosť pramení aj zo znenia zákonov SR, v ktorých figuruju oba výrazy.

a kol., 1996, s. 8). Stalo sa tak napriek diferenciácií nástrojov, ktorými obe zložky verejnej správy disponujú, avšak ich cieľ a záujem je rovnaký (Šveda a kol., 1996). Implementácia uvedených právnych nariem signalizovala nielen vznik druhej úrovne samosprávnej zložky verejnej správy, ale aj recepciu krajského zriadenia, ktoré jestvovalo na Slovensku v rokoch 1949 – 1969 a 1971 - 1990. Konkrétna správna usporiadanie vzišlo ako výslednica kritického zhodnotenia troch pracovných návrhov⁴. Jeho prijatie sa však nezaobišlo bez kritiky. Vytvorením 8 krajov sa totiž narušila prirodzená regionálna diferenciácia Slovenska. Namiesto plánovaných ekonomickej homogénnych celkov tak vznikli heterogénne územné jednotky, čím sa zároveň narušila vnútorná integrita prirodzených regiónov Slovenska.

Realizácia vyššie spomínaných zákonov spôsobila posilnenie pozície štátnej správy na úkor samosprávy miestnej. Vládna koalícia si prepojením exekutívnej a legislatívnej moci na centrálnej úrovni a s tým súvisiacim posilnením vplyvu koalície na miestnu štátну správu zaručila rozhodovanie „nielen o obsadzovaní orgánov miestnej štátnej správy, ale prostredníctvom legislatívnych a ekonomických nástrojov aj o tom, kto bude úspešným politikom na komunálnej úrovni“ (Nižňanský, 2005, s. 243). Slovami Dr. Leona Sokolovského „verejná správa bola vždy využívaná predovšetkým ako mocenský nástroj. Preto sa jej bezprostredne dotýkali všetky zmeny či zlomy v ovládaní štátu, národa. Každý režim bol v konečnom dôsledku od nej závislý. Preto sa ju snažil uspôsobiť pre svoje vlastné potreby a ciele tak, aby mu pomáhala upevňovať získané mocenské pozície, uľahčila ovládať príslušný priestor, v ňom žijúce obyvateľstvo a umožnila v zárodku eliminovať prípadné odstredivé tendencie smerujúce k jeho odstráneniu, a to až po hranicu jej súčinnosti s ozbrojenými zložkami“ (Verejná správa bola vždy mocenským záujmom, 1995).

⁴ Jednalo sa o stabilizačný, integračný a reštitučný model územnosprávneho usporiadania. Stabilizačný model predpokladal vytvoriť 3 až 4 vyššie štátne správne celky, 32 až 45 nižších správnych celkov miestnej štátnej správy a okolo 110 až 150 miestnych správnych jednotiek územnej samosprávy. Obce by boli organizované na istej úrovni spádových, strediskových obcí čiže viac obcí by tvorilo miestnu správnu jednotku. V rámci integračného modelu sa navrhovalo vytvoriť 7 až 8 vyšších správnych celkov a rovnaký počet vyšších územných celkov. Druhý stupeň by tvorilo 110 až 150 nižších správnych celkov. Na nižšie správne celky by nadväzoval rovnaký počet miestnych správnych celkov, ktoré by vykonávali spoločne miestnu štátnu správu a územnú samosprávu. Reštitučný model počítal s čiastočným obnovením správy územia Slovenska z povojnového obdobia 2. ČSR. Reštitučný model navrhoval ustanoviť 7 až 8 vyšších správnych celkov, okolo 75 až 90 nižších správnych celkov miestnej štátnej správy. Na miestnu štátnu správu by nadväzovalo 15 až 16 vyšších územných celkov (župný systém) samosprávy a okolo 250 až 300 miestnych jednotiek územnej samosprávy (Šveda a kol., 1996).

STRATÉGIA REFORMY PRIESTOROVEJ ORGANIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY PO ROKU 1998

Parlamentné voľby v roku 1998 aj napriek účelovým krokom a následnej zmene volebného zákona zo strany vtedajšej vládnej koalície na čele s HZDS priniesli vznik novej vládnej koalície SDK, SMK, SDĽ a SOP. Voľby súčasne vyhralo HZDS, na zostavenie vlády však nezískalo potrebných partnerov, a tak prišlo k zmene, ktorá dávala naděj na smerovanie ku konsolidácii politického prostredia a demokracie na Slovensku. Vynárali sa však obavy, či nová vládna koalícia bude schopná nájsť kompromisy v zásadných otázkach týkajúcich sa podstatných reforiem. Volebný kompromis, s ktorým vstupovali tieto subjekty do volieb – poraziť Mečiarovo HZDS – sa zrodil pomerne ľahko, pred novou vládou však stáli omnoho komplikovanejšie výzvy v prostredí, v ktorom narastalo sociálne napätie so zlou ekonomickej situáciou. Všetky strany novovznikutej koalícii však boli odhodlané zmeniť vtedajší stav (Mesežník – Nižňanský, 2002).

Charakteristickým znakom pre nasledujúce roky bola príprava strategických a koncepčných materiálov v súlade s deklarovaným cieľom kontinuity decentralizačného procesu. Prvým z týchto materiálov bola Stratégia reformy verejnej správy prijatá vládou Slovenskej republiky v r. 1999 uznesením č. 695/1999. Vláda SR sa v tomto dokumente zhodla na „potrebe vytvorenia uceleného modelu reformy verejnej správy s dôslednou časovou etapizáciou, zhodnotením finančných dopadov, organizovaním racionalizačných opatrení najmä vo sfére prierezových procesov verejnej správy a ich prejavov v konkrétnej organizácii ústrednej a územnej správy“ (Stratégia reformy verejnej správy, 1999). Stratégia tak predstavovala ucelený dokument, ktorý obsahoval základné princípy a zásady procesu decentralizácie, dekoncentrácie, modernizácie a racionalizácie verejnej správy. Stratégia tiež počítala s vytvorením vyšších územných celkov. Vo februári 1999 v súlade s požiadavkou garancie procesu reformy nadrezortnou inštitúciou bol menovaný do funkcie splnomocnenec vlády pre reformu verejnej správy⁵, čím sa zmenil prístup k ďalšej príprave a realizácii reformy.

V nadväznosti na spomínanú stratégiu vláda v apríli roku 2000 prijala Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy (ďalej len Koncepcia). Koncepcia dopĺňa a bližšie rozpracováva zásady definované v Stratégii. Dokument je logicky usporiadaný do uceleného celku, ktorý postupne pojednáva o cieľoch reformy verejnej správy, ktoré Koncepcia definuje takto:

- „odporučiť“ mieru decentralizácie právomocí zo štátnej správy na územnú, samosprávu a návrh organizácie verejnej správy,

⁵ V rokoch 1999 až 2001 zastával túto funkciu Ing. Viktor Nižňanský, PhD.

- navrhnuť zmeny územného a správneho usporiadania,
- definovať zásady súvisiacich koncepcíi,
- posúdiť ekonomickú a personálnu náročnosť navrhovaných zmien,
- odporučiť ďalší postup prípravy a riadenia procesu“ (Koncepcia, 2001, s.5).

Z uvedeného je zrejmé, že oba dokumenty počítali so zmenou priestorovej organizácie verejnej správy Slovenskej republiky prostredníctvom vytvorenia samosprávy vyšších územných celkov. Na základe pomerne rozsiahlej analýzy bol vypracovaný model, ktorý predpokladal vytvorenie 12 vyšších územných celkov. Takýto model by predstavoval upravený župný variant so zmenšeným počtom regionálnych celkov. Tento návrh vychádzal z kritérií regionalizácie, realizácie symetrického modelu usporiadania, decentralizácie kompetencií a z toho vyplývajúcich zmien v rámci organizácie územnej verejnej správy a požiadaviek na znižovanie výdavkov na verejnú správu (Reforma verejnej správy v SR). Nové územné členenie Slovenskej republiky bolo schválené uznesením vlády č. 491/2000. V súlade s týmto uznesením mali od roku 2002 pôsobiť orgány samosprávy v 12 vyšších územných celkoch .

Grafické zobrazenie nového územnosprávneho členenia Slovenskej republiky schválené uznesením vlády č. 491/2000.



Zdroj: Nižnanský, 2005.

Alternatívny návrh usporiadania vyšších územných celkov počítał s vytvorením 8 vyšších územných celkov v hraniciach dnešných krajov. Vo všeobecnosti sa objavili aj varianty, ktoré obsahovali návrh s počtom krajov menším ako 8, tie boli ale z posudzovania

eliminované z dôvodu nespĺňania kritérií na plnenie funkcií samosprávy vyšších územných celkov (Mesežník - Nižnanský, 2002).

Samotnému prijatiu zákona o samospráve vyšších územných celkov predchádzala novela ústavy SR vo februári 2001, ktorá posilnila právomoci územnej samosprávy, najmä teda jej druhej úrovne – vyšších územných celkov v oblasti financovania, hospodárenia s majetkom, priamej demokracie, vydávania všeobecne záväzných nariadení vo veciach vlastnej pôsobnosti, volieb do orgánov a možnosti prenesenia štátnej správy na územnú samosprávu (Nižnanský, 2005).

ZRIADENIE REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

Ako som už viac krát uviedol, zákonom č. č. 221/1996 Z.z. sa obnovilo krajské zriadenie, ktoré do súčasnosti v zásade nezmenilo svoju podobu. Reforma tohto priestorového usporiadania správy štátu bola očakávaná najmä v dobe konštituovania druhej úrovne samosprávy.

Vládne návrhy zákona o samospráve vyšších územných celkov a voľbách do orgánov krajskej samosprávy boli v parlamente prerokované v priebehu leta roku 2001. Začiatkom júna boli oba návrhy posunuté do druhého čítania hlasmi koaličných poslancov. V druhom čítaní bol zákon o vyšších územných celkov prerokovaný v júli. Dôležitým momentom v celom legislatívnom procese bolo hlasovanie o pozmeňovacom návrhu z dielne HZDS na zriadenie 8 samosprávnych krajov. Tento návrh získal podporu až 84 poslancov zo 143 prítomných. Konkrétnie sa jednalo o 40 poslancov HZDS, 13 poslancov SNS, 21 poslancov SDĽ, 7 poslancov SOP, jedného poslance SDK – DS a dvoch nezávislých poslancov. Proti spomínanému návrhu sa postavili najmä poslanci SDK, SMK a KDH. V záverečnom hlasovaní za zákon ako celok hlasovalo 112 poslancov zo 143 prítomných. K pôvodným podporovateľom návrhu sa pridali aj poslanci SDK a poslanci klubu SOP – LDÚ – SZS. Obdobným spôsobom bol schválený aj zákon o voľbách do samospráv VÚC. Práve v prípade hlasovania o novom územnosprávnom usporiadanií štátu sa potvrdili obavy z krehkej koaličnej spolupráce. Strany SDĽ a SOP, ktoré súčasťou nevyužili právo veta pri prijímaní vládneho návrhu, ale v plnej miere využili svoju rozhodujúcu pozíciu pri samotnom hlasovaní a priklonili sa k návrhu 8 krajov ako správnych tak aj územných celkov. Poslanecký klub SDK svoj postup obhajoval tým, že napriek negatívnemu postoji k modelu 8 krajov, ale z obáv pred úplným zablokovaním nevyhnutnej reformy, sa priklonili k akémukoľvek zriadeniu regionálnej samosprávy (Mesežník - Nižnanský, 2002).

Výsledný prijatý zákon sa tak výraznou mierou odlišoval od pôvodného vládneho návrhu. Parlament tak neodobril zmenu územnosprávneho členenia na 12 krajov a rozhadol o zachovaní pôvodného modelu 8 krajov. Zákon NR SR č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov bol prijatý 4.júla 2001.

Vyššie územné celky – samosprávne kraje od r. 2002.



Zdroj: Volk - Kiš, 2007.

Zákon o samospráve vyšších územných celkov definuje vyšší územný celok ako „samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky“, jeho územie je „zhodné s územným obvodom kraja“. (Z. č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov). Obdobne ako pri miestnej samospráve aj pri tejto forme sa ustanovili orgány samosprávy, ktoré sa vziaľovali pochopiteľne na väčšie územie. Orgánmi VÚC sú predseda a zastupiteľstvo. (Horváth, 2007, s. 93). Tým, že sa územie vyššieho územného celku zhoduje s územím kraja ako územnej jednotky pre výkon štátnej správy, Slovenská republika prevzala symetrický model územného a administratívneho usporiadania štátu.

So zavedením nového prvku v systéme verejnej správy na Slovensku – vyšších územných celkov – sa objavila potreba zákonnej úpravy demokratického výberu regionálnych zástupcov do orgánov samosprávnych krajov. Zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov bol NR SR prijatý taktiež 4. júla 2001. Voľby do orgánov samosprávnych krajov sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Zákon zaviedol väčšinový volebný systém, za poslancov zastupiteľstva sú zvolení kandidáti, ktorí získali najväčší počet platných hlasov a za predsedu samosprávneho kraja je zvolený ten kandidát, ktorý získal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov. Prvé voľby do orgánov sa uskutočnili 1. a 15. decembra 2001, kedy sa uskutočnilo druhé kolo volieb predsedov samosprávnych krajov s výnimkou Bratislavského samosprávneho kraja, kde sa kandidátovi podarilo získať potrebnú väčšinu už v prvom kole volieb.

K realizácii tejto fázy reformy verejnej správy bolo tiež potrebné vyriešiť presun kompetencií zo štátu na obce a vyššie územné celky. Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky „ustanovil prechod pôsobnosti z ministerstiev, z krajských úradov a z okresných úradov na obce a na vyššie územné celky, ktorými sú podľa osobitného zákona samosprávne kraje“ (Z. č. 416/2001 Z.z.).

Vo vzťahu k decentralizácii boli prijaté aj tieto zákony: Zákon o samospráve VÚC, Zákon o volbách do orgánov samospráv VÚC, Zákon o majetku obcí, Zákon o majetku VÚC, Zákon o rozpočtových pravidlach, Zákon o obecnom zriadení a Zákon o prechode kompetencií, ktorým sa novelizovalo 20 rezortných zákonov.

Samosprávne kraje začali reálne vykonávať svoju činnosť 1. januára 2002. Zriadenie samosprávnych krajov predstavovalo významný posun v reforme verejnej správy. Ich vytvorením totiž mohli regióny začať s endogénnou rozvojovou politikou, ktorá bola založená na utilizovaní svojho vlastného rozvojového potenciálu. Posilnenie postavenia samosprávy viedlo k priblíženiu samosprávy k občanom. Nerealizovanie reformy smerom k vytvoreniu druhej úrovne samosprávy by viedlo k ohrozeniu dôsledného realizovania princípu subsidiarity a znamenalo by to prekážku pri adaptovaní územnej štruktúry štátov Európskej únie (Tichý, 2005).

3. GENÉZA REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH ČESKEJ REPUBLIKY

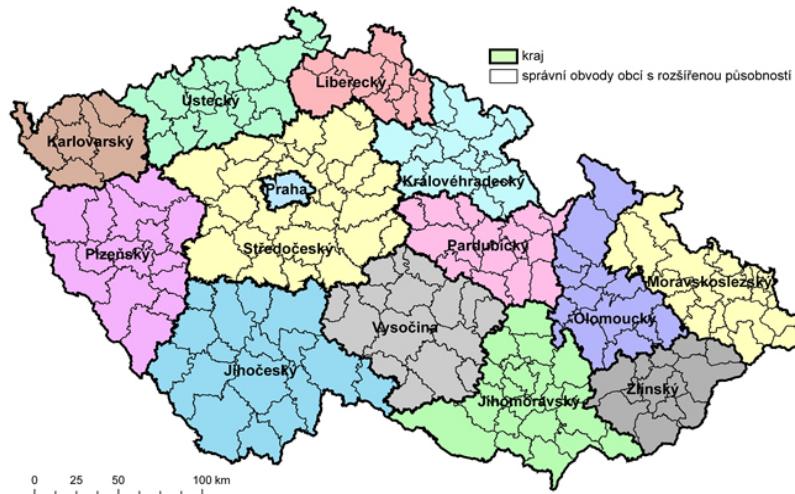
Obdobne ako v prípade Slovenska aj Česká republika stála pred výzvou vytvoriť regionálnu úroveň miestnej samosprávy ako znak modernej a demokratickej verejnej správy. Ako sme uviedli, existenciu krajov - vyšších územných samosprávnych celkov predpokladal už text Ústavy Českej republiky zo dňa 16. decembra 1992. Konkrétnie sa jedná o čl. 99 a následne čl. 100, ktorý definuje územný samosprávny celok ako „územné spoločenstvo občanov, ktorí majú právo na samosprávu“ (Ústava Českej republiky, čl. 100).

Avšak rovnako ako aj v podmienkach Slovenska, zostało zriadenie regionálnej úrovne samosprávy len v deklaratívnej podobe. Dôležitým krokom k reálnemu vytvoreniu samosprávnych celkov druhej úrovne bolo prijatie ústavného zákona č. 347/1997 Zb. o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov a o zmene ústavného zákona Českej národnej rady č. 1/1993 Zb. Predmetný zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2000 a zriaďoval samosprávne kraje ako celky pre výkon územnej samosprávy (Z. č. 347/1997 Zb.).

Samotný proces prijímania zákona č. 347/1997 Zb. však neboli bezproblémový a rozprúdil vyhrotenú diskusiu. Dve antagonistické skupiny boli tvorené na jednej strane podporovateľmi schváleného modelu územného členenia a na strane druhej poslancami, ktorí presadzovali obvody kraje v hraniciach, ktoré by kopírovali stav z roku 1960 - 1990. Argumentovali najmä väčšou súčinnosťou s veľkou časťou orgánov štátnej správy. V tejto súvislosti je nutné dodať, že v

podmienkach Českej republiky boli sice v roku 1990 zrušené Krajské národné výbory, avšak pre správu štátu nadálej fungovalo 8 územných obvodoch krajov stanovených zákonom č. 36/1960 Zb. Z uvedeného vyplýva, že v ČR jestvovali dve krajské úrovne (Valeš a kol., 2006).

Grafická podoba 14 krajov v Českej republike od roku 2000.



Zdroj: Stránka Ministerstva vnútra ČR.

Zákon č. 347/1997 Zb. tak definitívne stanovil nasledujúci menoslov krajov s konkrétnymi krajskými mestami:

- Karlovarský (Karlovy Vary)
- Plzeňský (Plzeň)
- Jihočeský (České Budějovice)
- Ústecký (Ústí nad Labem)
- Středočeský (Praha)
- Liberecký (Liberec)
- Královohradecký (Hradec Králové)
- Pardubický (Pardubice)
- Vysočina (Jihlava)
- Olomoucký (Olomouc)
- Jihomoravský (Brno)
- Moravskoslezský (Ostrava)
- Zlínský (Zlín)

V poradí štrnástym krajom sa stala Praha, k čomu došlo na základe zákona č. 131/2000 Zb. Tento model bol viackrát podrobéný kritike a

to najmä so zreteľom na vhodnosť vymedzenie hraníc krajov. Jedným z hlavných pilierov kritiky bolo nereflektovanie historického vývoja územného členenia krajiny ale i iných regionalizačných kritérií (Čechák, 2004).

Aby mohli samosprávne kraje aj reálne fungovať bolo potrebné prijať aj ďalšiu sústavu zákonných nariem. Jednou z právnych úprav tohto charakteru bol Zákon o krajoch č. 129/2000 Zb., ktorý vymedzoval a určoval ich kompetencie, a taktiež Zákon č. 130/2000 Zb., ktorý upravoval spôsob voľby jednotlivých zástupcov krajov (Valeš a kol., 2006).

Existencia neprehľadnej spleti dvoch krajských úrovní so sebou niesla aj ďalší významný problém. Ten sa stal citelný už počas pridruženého členstva Českej republiky k EÚ. Nekompatibilita územných celkov štátu a európskych plánovacích a štatistických jednotiek (tzv. NUTS), ktoré slúžia aj na čerpanie viacerých typov štrukturálnych fondov, bola v konečnom dôsledku riešená zákonom č. 248/2000 Zb. o podpore regionálneho rozvoja. Na jeho základe boli vytvorené tzv. regióny súdržnosti (Čechák, 2004). Vznikli tak nové územné obvody, ktoré budú boli totožné s územným obvodom samosprávneho kraja (Praha, Moravskoslezský, Stredočeský), alebo v sebe zahŕňali územie viacerých krajov (región Jihovýchod - Jihomoravský, Vysočina; región Jihozápad - Jihočeský, Plzeňský; región Severozápad - Ústecký, Karlovarský; región Stredomoravský - Olomoucký, Zlínsky; región Severovýchod - Liberecký, Královohradecký, Pardubický). V zmysle zákona boli vytvorené aj regionálne rady, ktoré sú riadiacim orgánom Regionálneho operačného programu (Z. č. 248/2000 Zb.).

4. ZÁVER

Uvedené spôsoby, akými došlo k zriadeniu regionálnej samosprávy v Českej republike a Slovenskej republike vykazujú viacero podobností no i odlišnosti. Tá prvá skupina je zastúpená jednak vývojom pred rokom 1993, ale aj priatím zákona o novom územnom usporiadani, ktorý nadobudol účinnosť až o niekoľko rokov. Podobnosti nájdeme aj pri technicko - formálnej úprave druhej úrovne samosprávy, ktorá používa obdobnú terminológiu (kraje - vyššie územné celky). Pre obe krajinu je taktiež príznačná pomerne početná skupina odporcov súčasného územného usporiadania, ktoré údajne odporuje hneď niekoľkým regionalizačným kritériám. Asi najmarkantnejší rozdiel sa javí vo využití symetrického resp. asymetrického modelu priestorovej organizácie verejnej správy. Kým v SR bol aplikovaný nový model 8 + 8 krajov, v podmienkach ČR bol podporený rozdielny počet správnych a územných celkov ako dedičstvo minulosti. Veľkou inšpiráciou v územnom usporiadani by mohli byť pre Slovenskú republiku tzv. regióny súdržnosti, využívané Českou republikou vo vzťahu k EÚ, ktoré zaručujú lepšiu kompatibilitu s plánovacími a štatistickými jednotkami NUTS. V tomto smere je však na mieste vytknúť Českej republike prílišnú diferenciáciu a neprehľadnosť celého modelu priestorového členenia, ktoré často krát spôsobuje duplicitu a nejednoznačnosť vo výkone správy štátu. Avšak veríme, že sice dlhodobý a komplikovaný spôsob zriadenia regionálnej

samosprávy bude mementom pre nasledujúce kroky jednotlivých vlád a nesiahnu na, ale práve naopak budú modernizovať, jeden z pilierov demokraticky riadenej spoločnosti.

Literature:

- ČECHÁK, V. 2004: Vývoj verejných správ v Československu a České republice. Praha: EUPRESS. 264 s. ISBN 80-86754-22-7
- Horváth, P. Politický systém Slovenskej republiky. Trnava: UCM 2007, 137 s. ISBN 978-80-89220-84-7
- Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, 2001. [online] Bratislava, 2001 Dostupné na internete: <http://www.mesa10.sk/subory/archiv/980982000_koepcia_decentralizacie_2001.pdf>
- MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. 2002. Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Súvislosti, aktéri, voľby. Bratislava: IVO - Inštitút pre verejné otázky, 2002. 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2005. Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005. Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005. 431 s. ISBN 8096944711.
- Reforma verejnej správy v SR (Slávik). [online]. [cit. 2012-11-19] Dostupné na internete:< www.infostat.sk/vdc/pdf/slavikdoc.pdf>
- SOKOLOVSKÝ, L. 1995. Verejná správa bola vždy mocenským nástrojom. In SME [online]. 24.4.1995 [cit. 2012-09-19]. Dostupné na internete: <<http://www.sme.sk/c/2120470/verejna-sprava-bola-vzdy-mocenskym-nastrojom.html>>
- Stratégia reformy verejnej správy v Slovenskej republike. 1999 [online] Bratislava, 1999 [cit. 2012-09-08] Dostupné na internete:<https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/lastic/ucebnytext_us/strategia_071999.pdf>
- ŠVEDA, D. a kol. 1996. Nové územnosprávne členenie a organizácia miestnej štátnej správy. Bratislava: Epos, 1996. 226 s. ISBN 80-88810-59-0
- TICHÝ, D. 2005. Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy : dizertačná práca, Bratislava : EUBA, 2005. 247 s.
- Valeš, L. (2006): Politologické aspekty verejnej správy. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čenek, 246 s. ISBN 80-7380-010-1
- VOLKO, V. – KIŠ, M. 2007. Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia. Bratislava : Ministerstvo vnútra SR, 2007. 117s.

Contact – email
marek.vrbincik@ucm.sk

TELEVIZE VEŘEJNÉ SLUŽBY A ZÁNIK ČESKOSLOVENSKÉ FEDERACE

ROSTISLAV VRZAL

Česká televize, Televizní studio Brno, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek je věnován zániku československé federace z pohledu televizí veřejné služby v České republice (Česká televize) a ve Slovenské republice (Slovenská televize, původně samostatná, dnes coby organizační složka Rozhlasu a televize Slovenska), a jimi poskytované veřejné služby v oblasti televizního vysílání. Článek rozebírá především historický základ činnosti obou dvou těchto důležitých sdělovacích prostředků, a ústavně právní podmínky pro jejich činnost v samostatných nástupnických státech, včetně následujícího vývoje. Důležitou částí tohoto článku je také základní popis důležitých změn, které nastaly v organizaci slovenských médií veřejné služby. Dříve samostatná Slovenská televize a Slovenský rozhlas byly nedávno sloučeny do jedné společnosti s názvem Rozhlas a televize Slovenska, zatímco v České republice i v dnešní době působí Česká televize a Český rozhlas jako dvě nezávislé právnické osoby.

Key words in original language

Česká televize; Slovenská televize; Československá televize; veřejná služba; televizní vysílání.

Abstract

This contribution is dedicated to the extinction of the Czechoslovak federation from the point of view of the public service televisions in the Czech republic (Czech television) and in the Slovak republic (Slovak television, primarily separate, nowadays as an organisation part of the Radio and Television of Slovakia), and the public service provided by them in television broadcasting. The article deals especially with the historical basis of the activity of both of these public service medias and with the constitutional conditions for their activity in succession states, including the following evolution. An important part of this article is also a description of changes that have happened in the organisation of slovak public service medias. Primarily separated Slovak television and Slovak radio have recently been fused to one company named Radio and television of Slovakia, whereas in the Czech Republic there still exist Czech television and Czech radio as two independent legal persons.

Key words

Czech television; Slovak television; Czechoslovak television; public service; television broadcasting.

Zrod federálního státu Čechů a Slováků se datuje k počátku roku 1969, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon,¹ jenž zakotvil novou podobu státoprávního uspořádání, byť pouze ve vnitrostátním smyslu, neboť jediným subjektem mezinárodního práva nadále byla československá federace jako celek, nikoli její členské státy. Ačkoli s ohledem na dobové okolnosti šlo spíše o symbolické opatření, jako takové se přesto muselo promítнуть i do ostatních struktur společnosti, včetně televize, jejíž vývoj do značné míry pochopitelně kopíroval vývoj ve státě.

Existoval zde samozřejmě nadále, stejně jako jediný stát ve smyslu mezinárodního práva, rovněž jediný, svoji povahou státní, vysílatel, jímž byla Československá televize, která zajišťovala plnění úkolů na celém území státu, nicméně s tím, že její činnost na území slovenské části federace byla řízena sice ústředním ředitelem Československé televize, avšak prostřednictvím tzv. oblastního ředitele pro Slovensko.²

To mělo podle důvodové zprávy k původnímu návrhu zákona³ být projevem „jednak jednoty řízení Československé televize a jednak odpovědnosti oblastního ředitele vůči Slovenské národní radě jako jednomu ze článků ústředního řízení“, když zde zřejmě musíme přihlédnout ke specifickému postavení Slovenska, které nakonec i podle dřívější ústavní úpravy ještě před zrodem federace mělo právě v podobě Slovenské národní rady svůj vlastní orgán státní moci a správy,⁴ zatímco české země takovým orgánem nedisponovaly a stalo se tak právě až se zavedením federálního uspořádání v podobě České národní rady.⁵

¹ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů.

² § 5 odst. 3 zákona č. 18/1964 Sb., o Československé televizi, ve znění pozdějších předpisů.

³ Tisk č. 158 ze III. volebního období Národního shromáždění, vládní návrh zákona o Československé televizi, k dispozici např. na http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0158_00.htm [citováno 27. listopadu 2012]. Je však třeba upozornit, že tato úprava doznala zejména v procesu jmenování dílčích změn, kdy oblastní ředitel Československé televize pro Slovensko byl postupně jmenován a odvoláván předsednictvem Slovenské národní rady k návrhu ústředního ředitele, později k návrhu pověřence Slovenské národní rady pro kulturu a informace a následně jmenován a odvoláván vládou Slovenské socialistické republiky k návrhu ministra kultury Slovenské socialistické republiky.

⁴ Čl. 73-85 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění účinném do 31. 12. 1968.

⁵ Čl. 102 odst. 1 (Česká národní rada) a 2 (Slovenská národní rada) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů.

Analogicky k počtu dvou členských států federace se brzy poté rozšířil i počet vysílacích okruhů Československé televize, což nicméně nelze považovat za automatickou reakci na existenci více republik, spíše se jednalo o prostou realizaci jednoho z bodů programového prohlášení federální vlády předsedy Oldřicha Černíka, který v příslušném dokumentu ze dne 16. 10. 1969⁶ slibuje dobově zabarvenými slovy „prohloubení organizátorského a výchovného působení sdělovacích prostředků“ s důrazem právě na televizi, která v té době vysílala stále na jediném okruhu.

Svůj slib československá vláda splnila a počínaje 10. květnem 1970 začala Československá televize svým divákům nabízet již dva programy, samozřejmě zpočátku nikoli ještě pro celé území našeho státu, ovšem moc zákonodárná na toto opatření navázala výslovným důrazem na to, že v rámci plánu na léta 1971-1975 bude výstavba sítě druhého televizního programu pokračovat,⁷ což se nakonec úspěšně dělo i v dalších letech a naše země získávala postupně stále větší pokrytí.

Kromě úspěšného televizního technického rozvoje zde však značnou úlohu sehrávala zejména filmová a jiná audiovizuální tvorba pod hlavičkou Československé televize, která oslovovala ve společensky a právně ne příliš přívětivé době normalizace nejen diváky doma, ale i ve světě, což jí přineslo řadu ocenění na prestižních mezinárodních festivalech od Prahy přes Monte Carlo až po Hollywood.⁸ To jistě alespoň částečně přispělo k lepšímu obrazu našeho státu ve světě, byť se situace samozřejmě nedala srovnat s obdobím sedesátých let, kdy na všechny strany vysílal svůj zářivý signál československý filmový zázrak⁹ a prestiž Československa na světové kulturní scéně dosáhla snad historicky nejvyšších a podle mého názoru neopakovatelných hodnot.

⁶ Text programového prohlášení k dispozici např. na <http://www.vlada.cz/assets/clene-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1960-1990-cssr/oldrich-cernik-3/ppv-1969-1971-cernik3.pdf> [citováno 27. listopadu 2012].

⁷ § 4 odst. 3 zákona FS č. 101/1971 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky na léta 1971-1975 (zákon o pátém pětiletém plánu), ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Přehled ocenění získaných pořady Československé televize např. v letech 1970-1982 k dispozici na <http://www.ceskatelevize.cz/vse-oct/historie/ceskoslovenska-televize/nejvyznamnejsi-oceneni-poradu-cs-televize/> [citováno 27. listopadu 2012].

⁹ Toto označení má však i další podoby, např. „československá nová vlna“, popřípadě se vžilo pojmenování daného období souslovím „zlatá sedesátá“, které bylo zvoleno i pro název projektu připomínajícího tuto legendární epochu, na němž se podílela Česká televize, Slovenský filmový institut a První veřejnoprávní s. r. o., kdy výsledný cyklus nabídla ve svém vysílání v nedávné době Česká televize. Podrobnosti k tomuto významnému projektu např. na <http://www.zlatasedesata.cz> [citováno 27. listopadu 2012].

Přes změny ústavních poměrů v listopadu 1989 v naší zemi sice stále působil v podobě Československé televize jediný provozovatel televizního vysílání na území celé federace, přesto však již během roku 1990 bylo započato s transformací státní televize na televizi veřejné služby¹⁰ a rovněž došlo k dalším změnám, do jisté míry reflekujícím právě novou situaci ve společnosti.

Konkrétně byly právě pro potřeby Československé televize uvolněny vysílací frekvence užívané do té doby sovětskými orgány, a byly přetvořeny v nové vysílací okruhy, které měly právě republikový charakter. Přesněji se jednalo počínaje 14. 5. 1990 o okruh OK3 na území České republiky, na nějž navázal od 6. 6. 1990 okruh TA3 na území Slovenské republiky, čímž byl v podstatě položen základ postupně plnohodnotného republikového televizního vysílání, neboť dosavadní dva okruhy byly stále koncipovány jako celostátní.¹¹

Stejně jako byla postupně více a více oslabována ve svojí působnosti a pravomocích federace, nastalo v září 1990 další prohloubení tohoto jevu rovněž u televizního vysílání, a to především na úrovni samotného označení dosavadních celostátních vysílacích okruhů Československé televize. První program vyjadřoval nadále právě federální záběr svým pojmenováním F1, dosavadní druhý program byl na republikové bázi rozdělen na českou část v podobě ČTV a slovenskou část s označením S1, přičemž nadále byly navíc ze strany Československé televize obsluhovány výše zmíněné bývalé „okupační“ frekvence. To představovalo pro jediného vysílatele s logicky limitovanými výrobními možnostmi nutnost výrazně mezinárodní výměny se zahraničními vysílateli, což s sebou přineslo další rozšíření programové nabídky pro domácího diváka.

V následujícím roce přijalo Federální shromázdění České a Slovenské Federativní Republiky zákon,¹² který položil základy pro brzké vytvoření republikových televizí, tentokrát už od počátku coby poskytovatelů veřejné služby, když zde zákonodárce výslově počítal

¹⁰ V této souvislosti se jeví jako naprosto neuvěřitelné, že součástí právní úpravy bylo až do zrušení ke dni 22. 11. 1991 ustanovení § 1 zákona č. 18/1964 Sb., o Československé televizi, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož Československá televize mimo jiné provádí masově politickou a výchovnou práci a přispívá k dovršení kulturní revoluce, byť se jednalo samozřejmě o překonané ustanovení, existující toliko formálně.

¹¹ K postupné restrukturalizaci jednotlivých okruhů např. publikace (Prvních) deset let České televize. Česká televize. Praha, 2002, kde je kromě těchto změn podrobně popisován z pohledu různých odborníků celý proces vzniku a počátečního vývoje České televize včetně vztahu k Československé televizi a okolnostem jejího zániku.

¹² Zákon FS č. 136/1991 Sb., o rozdělení působnosti mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Českou republikou a Slovenskou republikou ve věci tisku a jiných informačních prostředků, ve znění pozdějších předpisů.

jak s federálním působením Československé televize, tak s tím, že podle § 4 tohoto zákona Československá televize provede do tří měsíců od zřízení České televize a Slovenské televize příslušné převody majetku a vypořádání jiných právních poměrů majetkové povahy, aby tím bylo zajištěno, že republikové televize nebudou v této oblasti začínat na zelené louce.

Na podkladě této federální úpravy schválila Slovenská národní rada zákon,¹³ podle něhož začala od 1. 7. 1991 působit vedle Československé televize v podstatě vydělením z ní Slovenská televize, která se stala prvním televizním vysílatelem na území někdejšího východního bloku, který měl charakter televize veřejné služby, když příslušná právní úprava výslově uváděla, že se jedná o instituci „národní, nezávislou, veřejnoprávní, informační, kulturní a vzdělávací.“¹⁴

V mezidobí pak federální zákonodárce učinil podstatný krok k vytvoření nového televizního prostředí, kdy zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání výslově počítal jak s existencí vysílatelů ze zákona, tak vysílatelů s licencí, přičemž za zmínu stojí, že v této oblasti byla československá právní úprava modernější a demokratičtější než kupříkladu v sousedním Rakousku, kde ještě v polovině devadesátých let nebylo prakticky možné získat licenci na pozemní televizní vysílání, neboť zde platil monopol rakouského vysílatele veřejné služby, tedy ORF. Ten byl prolomen až (navíc dlouho) poté, co Evropský soud pro lidská práva svým rozhodnutím o stížnosti takto neúspěšného uchazeče o licenci¹⁵ judikoval porušení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, konkrétně zásah do svobody projevu.

O několik dnů později Česká národní rada schválila zákon,¹⁶ který zakotvil zřízení České televize, v podstatě rovněž vyčleněné z Československé televize, přičemž existence nyní již tří vysílatelů s sebou nesla nutnost vzájemného uspořádání vztahů týkajících se zajišťování vysílání na jednotlivých okruzích.

Toto uspořádání bylo předurčeno federálním charakterem programu F1, který zabezpečovala primárně Československá televize, zatímco republikoví vysílatelé do ní přispívali, zejména Česká televize však postupem času stále více, dle příslušných dohod uzavřených v návaznosti na právní úpravu zákony národních rad. Zde nicméně

¹³ Zákon SNR č. 254/1991 Zb., o Slovenskej televízii, v znení neskorších predpisov.

¹⁴ § 2 ods. 2 zákona SNR č. 254/1991 Zb., o Slovenskej televízii, v znení neskorších predpisov.

¹⁵ Lentia a spol. proti Rakousku, sp. zn. 36/1992/381/455-459.

¹⁶ Zákon ČNR č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů.

každý ze zákonodárců zvolil poměrně odlišné pojetí tohoto významného úkolu, když ten český normoval, že „v dohodě se Slovenskou televizí a Československou televizí se Česká televize může podílet na programové skladbě federálního vysílacího okruhu, zatímco vůle jeho slovenského kolegy hovořila o tom, že Slovenská televize „vytváří vlastní a po dohodě s jinými televizními organizacemi společné vysílací okruhy a přiměřeně se podílí na jejich programové skladbě.“¹⁷

Byl zde tedy do jisté míry patrný formulační rozdíl, který však nezabránil tomu, aby ve vzájemné koordinaci všichni tři vysílatelé obstarávali všechny vysílací okruhy s tím, že v konečné fázi se úloha Československé televize na okruhu F1 soustředila na zpravodajství, zatímco zbylý obsah zajíšťovaly právě podle příslušných dohod Česká televize a Slovenská televize, které navíc plně zabezpečovaly již zmíněné republikové okruhy, tedy Česká televize programy ČTV a OK3 a Slovenská televize programy S1 a TA3.

S blížícím se koncem společného státu bylo samozřejmě třeba vyřešit i právní aspekty zániku Československé televize a budoucí plné převzetí vysílacích úkolů na území samostatných států jejich televizemi veřejné služby, což nalezlo svůj základ již na ústavní úrovni. Zde bylo federálním ústavním zákonem stanoveno,¹⁸ že „dělení majetku Československé televize a jeho přechod nejpozději ke dni zániku České a Slovenské Federativní Republiky na Českou republiku a Slovenskou republiku obdobně podle tohoto ústavního zákona stanoví zákon Federálního shromáždění“. Federální zákonodárce příslušné vypořádání provedl svým jednoduchým zákonem, jímž¹⁹ byla uplynutím dne 31. 12. 1992 zrušena právě i Československá televize a stanoven přechod práv, povinností a věcí v zásadě na Českou republiku, s výhradou odchylky provedené cestou zákona České národní rady.

Stejně jako se s koncem federace na obou březích řeky Moravy ocitli obyvatelé dříve jednoho státu ve dvou samostatných státech, pocítili změnu samozřejmě i televizní diváci, neboť došlo k další významné úpravě ve skladbě a označení vysílacích okruhů, což reflektovalo právě nové státoprávní uspořádání a odpadnutí federálního programu. Na území České republiky tak od ledna 1993 diváci mohli místo

¹⁷ Podrobně k obsahovému zaměření jednotlivých kanálů na území České republiky srov. např. Ročenka České televize 1992. Česká televize: Praha, 1993, s. 77-78 ČTV), 79-80 (F1) a 81-84 (OK3).

¹⁸ Čl. 13 odst. 2 ústavního zákona FS č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ § 1 odst. 2 zákona FS č. 597/1992 Sb., o zrušení Československého rozhlasu, Československé televize a Československé tiskové kanceláře, ve znění pozdějších předpisů.

dřívějšího ČTV sledovat program ČT1, celostátní F1 se proměnil v ČT2 a sjednocení bylo dovršeno přejmenováním OK3 na ČT3, přičemž naši slovenští nyní již sousedé sledovali podle své volby STV1 nebo STV2.

Zajímavým se jeví srovnání počátečního přístupu obou států k působení jiných než veřejnoprávních televizí, kde v České republice byla připravena standardní právní úprava licenčního řízení, v níž se počítalo s paralelním působením takto úspěšných uchazečů vedle České televize, zatímco na Slovensku byl podle dostupných informací²⁰ zvažován a za neúspěšný označen plán na rozdělení jednoho ze dvou tehdejších slovenských vysílacích okruhů polovinou mezi Slovenskou televizi a provozovatele vysílání s licencí.

Ani tento odlišný přístup však nezabránil tomu, aby pomyslně ve společném státě zůstalo vedle slovenského primátu v oblasti veřejnoprávních televizí ve východním bloku i další, tentokrát české, prvenství, když právě v České republice započala s vysíláním první celoplošná televizní stanice tzv. komerčního typu. Aby se tak mohlo stát, bylo třeba, aby Česká televize uvolnila jednu z dosud obsluhovaných celoplošných frekvencí,²¹ kdy přípravy na tento akt započaly již v lednu 1994. Tehdy přestal vysílat program ČT3, na jehož místě byl paralelně distribuován signál programu ČT2 s tím, že původní frekvence ČT2 (tedy dříve F1, resp. úplně na začátku první program Československé televize) připadne právě vysílateli s licencí. Tuto frekvenci Česká televize opustila krátce před půlnocí dne 3. 2. 1994, aby zde od příštího dne mohl naplno působit úspěšný uchazeč o licenci, jímž se stala společnost CET 21, která začala s vysíláním televizní stanice Nova.²²

Další, co měly kromě uvedených primátů oba dva státy a jejich televize veřejné služby společného, byla neustávající debata o tom, kolik vlastně má ta která z nich provozovat programů, přičemž obě dvě se pustily cestou experimentů a zřízení specializovaných programových okruhů, kde Česká televize od roku 2005 přináší divákům prostřednictvím ČT24 nepřetržitý zpravodajský servis a od roku 2006 potom totéž ve sportovním duchu programem „sportovní

²⁰ Hodnocení tohoto kroku provádí slovenští odborníci např. na http://www.rtvs.sk/sk/o_rtvs/historia-historia_televzie [citováno 27. listopadu 2012].

²¹ Podrobněji k tomuto procesu a jeho podmínkám např. na <http://www.ceskatelevize.cz/vse-o-ct/historie/ceska-televize-od-r-1993/ktere-okruhy-pro-ct/> [citováno 27. listopadu 2012].

²² Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání rozhodla o udělení licence dne 30. 1. 1993 a příslušné rozhodnutí vydala dne 9. 2. 1993 pod č. j. R-060/93 s tím, že podle příslušné zákonné úpravy muselo dojít k zahájení vysílání do 360 dnů po právní moci rozhodnutí. Jeho text je k dispozici např. na portálu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání <http://www.rrtv.cz/cz/files/lic/6254.pdf> [citováno 27. listopadu 2012].

čtyřky“, které si našly svoje pevné místo u diváků, zatímco slovenští kolegové sice v roce 2008 přišli se zřízením sportovně zaměřené „trojky“, jež nicméně svoji pout' po několika málo letech ukončila.

Zcela zásadním společensky diskutovaným problémem pak byla a stále je otázka, zda je lepší, aby vedle sebe rozhlas a televize působily jako dvě samostatné právnické osoby, nebo coby jediný subjekt, pod jehož rouškou budou zahrnutы nikoli v podobě samostatných subjektů práva. Ač startovní čára byla v roce 1993 stejná, tedy dvě samostatné právnické osoby v každé z obou zemí, je zde dnes zásadní rozdíl, neboť zatímco v České republice ke změnám nedošlo a nadále působí Česká televize a Český rozhlas odděleně, ve Slovenské republice došlo ke sloučení Slovenské televize a Slovenského rozhlasu do nového subjektu s označením Rozhlas a Televize Slovenska, ve zkratce RTVS, v jehož rámci tvoří Slovenská televize a Slovenský rozhlas nově „pouhé“ organizační složky.²³

Strukturálně se tak do jisté míry u našich sousedů vrátil stav, který zde byl v době prvopočátků televizního vysílání v Československu, tedy do roku 1953, kdy Československá televize byla součástí Československého rozhlasu, z nějž se teprve později na základě příslušného nařízení vlády²⁴ vyčlenila jak Československá televize, tak Československý rozhlas jako právnické osoby, přičemž krátce poté vláda rozhodla o jejich přeměně na samostatné ústřední organizace²⁵ a následně byl tento status potvrzen i zákonem, a to zvlášť pro Československou televizi²⁶ i Československý rozhlas.²⁷

Veškeré rozdíly v pofedereálním vývoji však nezabránily tomu, aby mezi oběma poskytovateli veřejné služby v oblasti televizního vysílání probíhala, stejně jako mezi oběma státy, významná spolupráce, jejímž výsledkem je řada úspěšných projektů, které si získaly své diváky na obou stranách hranice.

Ačkoli tedy naše země jdou každá svojí cestou, např. na úrovni přímé demokracie, kde u našich sousedů byla již dávno schválena u nás jen stále pod nejrůznějšími záminkami odmítaná obecná úprava všelidového hlasování, nebo ve vztahu k organizaci a financování

²³ § 2 ods. 2 zákona č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

²⁴ § 4 odst. 1 vládního nařízení č. 62/1957 Sb., o nové organisaci rozhlasu a televize, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ § 2 vládního nařízení č. 63/1959 Sb., o změnách v organizaci rozhlasu a televize, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ § 5 zákona č. 17/1964 Sb., o Československém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ § 5 odst. 1 zákona č. 18/1964 Sb., o Československé televizi, ve znění pozdějších předpisů.

médií veřejné služby, které se naopak v České republice postupně ukazují jako stabilnější, budiž právě společná filmová a podobná tvorba důkazem, že i bývalí partneri, kteří jsou v mnohém odlišní, stále umějí nalézt společnou řeč tam, kde je to žádoucí, v tomto případě ku prospěchu diváků na obou stranách hranice.

Nezbývá než si přát, abychom si v tomto duchu připomínali i další výročí zániku společného státu, neboť budoucnost vzájemných vztahů, které i jinak byly a vždy budou nadstandardní, lze stavět právě a jedině na tom, co nás spojuje, byť by to mělo být pro mnohé „jen“ v oblasti televize.

Literature:

- (Prvních) deset let České televize. Česká televize: Praha, 2002.
- Ročenka České televize 1992. Česká televize: Praha, 1993.
- Programové prohlášení vlády ČSSR ze dne 16. 10. 1969, citováno podle <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1960-1990-cssr/oldrich-cernik-3/ppv-1969-1971-cernik3.pdf> [citováno 27. listopadu 2012].
- Přehled ocenění získaných pořady Československé televize v letech 1970-1982, citováno podle <http://www.ceskatelevize.cz/vse-o-ct/historie/ceskoslovenska-televize/nejvyznamnejsi-oceneni-poradu-cs-televize/> [citováno 27. listopadu 2012].
- Rozhodnutí Rady České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 9. 2. 1993 č. j. R-060/93, citováno podle <http://www.rrtv.cz/cz/files/lic/6254.pdf> [citováno 27. listopadu 2012].
- Tisk č. 158 ze III. volebního období Národního shromáždění, vládní návrh zákona o Československé televizi, citováno podle http://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0158_00.htm [citováno 27. listopadu 2012].
- <http://www.ceskatelevize.cz/vse-o-ct/historie/ceska-televize-od-r-1993/ktere-okruhy-pro-ct/> [citováno 27. listopadu 2012].
- http://www.rtvs.sk/sk/o_rtvs/historia-historia_televzie [citováno 27. listopadu 2012].
- <http://www.zlatasedesata.cz> [citováno 27. listopadu 2012].

Contact – email

rostislav.vrzal@ceskatelevize.cz

OSM LET V EVROPSKÉ UNII – PROBLÉMY A PRIORITY ČLENSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKÉ REPUBLIKY ZEJMÉNA OČIMA DENNÍHO TISKU

JIRÍ ZEMAN

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Jak Česká republika, tak Slovenská republika se na členství v Evropské unii připravovaly poměrně dlouho. Jejich příprava přitom byla ze strany Evropské unie sledována a hodnocena. Již tehdy se ukázalo, že byť mnohá téma byla oběma státům společná, problémy, jež musely oba státy řešit, se nenevýznamně lišily. Tento příspěvek se pokusí odpovědět na otázku, jaká je situace pohledem ústavního práva v tomto ohledu dnes. Vychází přitom mimo jiné ze zpráv z denního tisku v obou státech.

Key words in original language

Evropská unie; problémy a priority členství České republiky a Slovenské republiky; denní tisk

Abstract

The Czech Republic, as well as the Slovak Republic had been preparing for membership in the European Union for a long time. Their preparation was monitored and evaluated by European Union. Even then it emerged that although many issues were same for both countries, the problems both the states had to solve were significantly different. This paper tries to answer the question, what the situation - regarding the constitutional law - is today. It is based among others on reports from newspapers in both countries.

Key words

European Union; issues and priorities of the membership of the Czech Republic and Slovak Republic; newspapers

1. ÚVOD

V akademickém roce 2007/2008 jsem pod vedením pana profesora Jana Filipa napsal diplomovou práci na téma Přistoupení k Evropské unii a nutnost provádění ústavních změn. Jádrem práce bylo vytipování oblastí (slov y zmiňované kvalifikační práce kritérií) souvisejících s ústavním právem v širším slova smyslu, která indikovala připravenost Česka, Slovenska a Rakouska na členství v ES/EU. Tehdy jsem pracoval výhradně s hodnotícími zprávami orgánů ES/EU, jednotlivými právními předpisy, odbornou právnickou literaturou a judikaturou. Na základě studia těchto dokumentů jsem se pak pokusil definovat požadavky, jež musel stát ucházející se o členství z ústavněprávního hlediska splňovat. Dospěl jsem tehdy

přitom k závěru, že musel vykazovat charakteristiky demokratického právního státu v pojetí zavedených evropských demokracií, musel dodržovat princip dělby moci, musel se vyvarovat jakékoliv diskriminace, musel dodržovat právní předpisy evropského práva a v případě jejich porušení z toho vyvodit odpovědnostní důsledky, musel zajistit občanům Evropské unie aktivní a pasivní volební právo pro komunální volby a volby do Evropského parlamentu, musel občanům Evropské unie zajistit diplomatickou a konzulární ochranu, musel zajistit právo na zákonného soudce, musel spolupracovat v oblasti měnové politiky, musel spolupracovat v oblasti justice a vnitra a konečně se musel účastnit společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Odtud tedy vyšla i moje myšlenka, pokusit se konfrontovat tato kritéria (požadavky), která se jistě okamžikem přistoupení nevyčerpala s obdobím, kdy se již Česká republika a Slovenská republika staly členy Evropské unie. Nadto jsem se rozhodl nenahlížet na danou problematiku například opět prizmatem právních předpisů či důvodových zpráv, které s daným rámcem vymezeným již onou kvalifikační prací souvisejí, ale pohledem mediálního diskursu. Chtěl jsem zkrátka vědět, jaká téma z výše uvedených okruhů (pokud vůbec nějaká) byla po přistoupení obou států v článcích denního tisku diskutována. Využil jsem přitom vyhledávač Národní knihovny ČR¹ a Slovenské národné knižnice.² Zvolil jsem vyhledávání v databázi ANL – články v českých novinách, časopisech a sbornících (s omezením na články denního tisku), respektive v databázi „články zo seriálov“, dále jsem v obou případech vyhledávání omezil klíčovým slovním spojením „Evropská unie“/„Európska únia“ (s požadavkem blízkosti těchto dvou slov) a konečně jsem si stanovil, že nalezené výsledky musí být v obou databázích podřaditelné v souladu s mezinárodním desetinným tříděním pod skupinu konspektů mezinárodní vztahy, světová politika (jedná se tedy o skupinu 327). Časově jsem vyhledávání v případě Slovenské národné knižnice omezil 1. lednem 2004 a 31. prosincem roku 2011 (u Národní knihovny ČR automatické časové omezení nebylo možné, chronologickým seřazením bylo ale možné dosáhnout ekvivalentu). Při takto široce nastavených kritériích mně vyhledávač Národní knihovny ČR nalezl 5895 kandidátů a vyhledávač Slovenské národné knižnice 440 kandidátů. Takto nalezené kandidáty jsem podle předmětových hesel (respektive klíčových slov) vytřídal a do vlastní rešerše zařadil 124 kandidátů českých a 122 kandidátů slovenských.

¹ Srov. Ex Libris [databáze online]. Praha (Česko) : Národní knihovna České republiky, 2005 – 2012 [citováno 31. 10. 2012]. Dostupné z URL <<http://aleph.nkp.cz/F/>>.

² Srov. Portál ku katalógom a zbierkam slovenských knižníc [databáze online]. Martin (Slovensko) : Slovenská národná knižnica v Martine, 2005 – 2012 [citováno 31. 10. 2012]. Dostupné z URL <<https://www.kis3g.sk/>>.

Jejich vlastní obsah jsem studoval zejména přes mediální archiv („mediasearch“) společnosti NEWTON Media, a.s.³

1.1 Mediální realita⁴

Žijeme v mediálním světě. To mimo jiné znamená, že realitu, kterou nemůžeme vnímat prostřednictvím vlastních smyslů (bezprostředně) považujeme za existující, skutečnou tak, jak nám ji vykreslují právě média. Proto je potřeba se ptát, proč média vykreslují právě takovou podobu reality a nejinou. Podle teorie sociální konstrukce reality⁵ je médií prezentována realita právě ta, kterou preferuje určitá společenská skupina; společenská skupina, jež dokázala zvítězit nad jinými sociálními skupinami. Média ovšem sama vycházejí z určitého časoprostorového a sociálního rámce a nemohou se z něj vymanit (jsou sama socializována). Při tvorbě mediální reality tak dochází k tomu, že z množiny obecně přijímaných představ názorů a objektivně nastalých událostí jsou vybírány ty zvítězivší sociální skupinou preferované.⁶ Mediální realita je tak vlastně medializovanou podobou sociální reality. Takto vytvořená mediální realita pak zpětně cyklicky ovlivňuje sociální realitu s tím, že celý proces se neustále opakuje. Z naznačeného je tedy zřejmé, že nejprve musí existovat ona sociální realita, o níž mají média schopnost podávat výpovědi. Smyslem

³ MEDIÁLNÍ ARCHIV - MEDIASEARCH [databáze online]. Praha (Česko) : NEWTON Media a.s., 2000 – 2012 [citováno 31. 10. 2012]. Dostupné z URL <<http://mediasearch.newtonmedia.cz>>.

⁴ Tato kapitola příspěvku je parafrázi kapitoly Sociální a mediální konstrukce reality v diplomové práci Marie Štěrbové - srov. ŠTĚRBOVÁ, Marie. Interakce mediální a sociální reality – analýza rozhlasového dokumentárního cyklu Dobrá vůle. [online]. 2011 [cit. 30. 10. 2012]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. s. 13 – 14 Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/219310/fss_m/DIPLOMOVA_PRACE.pdf. Dále je parafrázi článku KLAJBAN, Michal. Sociální konstrukce reality Petera Bergera a Thomase Luckmanna. Inflow.cz [online]. roč. 4, č. 6, časopis je provozován pod záštitou Kabinetu informačních studií a knihovnictví Filozofické fakulty Masarykovy univerzity, 2011 [cit. 30. 10. 2012] ISSN nepřiděleno. Dostupné z: <http://www.inflow.cz/socialni-konstrukce-reality-petera-bergera-thomase-luckmanna>

⁵ Marie ŠTĚRBOVÁ ve své shora citované diplomové práci v této souvislosti odkazuje na BERGER, Peter Ludwig a LUCKMANN, Thomas. Sociální konstrukce reality : pojednání o sociologii vědění. 1. vyd. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury. 1999, 214 s. ISBN 80-85959-46-1.

⁶ Marie ŠTĚRBOVÁ ve své shora citované diplomové práci v této souvislosti odkazuje na HALL, Stuart. „The rediscovery of ‘ideology’: Return of the repressed in media studies.“ In: Boyd-Barrett, Oliver., ed. a Newbold, Chris., ed. Approaches to media: a reader. 1st pub. London : Arnold, 1995. s. 354 – 364. ISBN 0-340-65229-2.

vytváření medializované podoby reality je dosažení situace, kdy ten, pro něhož je vytvářena (řekněme čtenář, posluchač, divák, zkrátka adresát), ji přijme jako objektivní a sdílí ji. Dochází tak – myšleno nyní obecně – k jeho podřízení a lepší využitelnosti, byť si to adresát mnohdy vlastně vůbec neuvědomuje.⁷ Platí-li přitom, že média (tedy alespoň ta soukromá) více či méně využívají adresáta své činnosti k vlastnímu prospěchu, spočívajícího minimálně v rozmnožení zisku, pak nezbývá než se ptát, zda – a pokud ano, tak proč – zkreslenou podobu reality svým adresátům přináší i tzv. veřejnoprávní média (tedy v podmírkách České republiky a Slovenské republiky veřejnoprávní rozhlas a televize, resp. přesněji na Slovensku Rozhlas a televízia Slovenska). Odpověď na tuto otázku je podle mého názoru nasnadě: ano, jistě. A to nikoliv snad proto, že by tak činila záměrně, ale proto (ostatně hlavně z toho důvodu to zmiňují), že i média, jež primárně neslouží k vytváření zisku a ani jinak ze své podstaty nemají za cíl využít adresáta (například k tomu, aby posílila svá mocenská postavení), jsou součástí oné sociální reality ovlivněné zpětně realitou mediální. Lze samozřejmě namítnout, že veřejnoprávní média se medializaci sociální reality, o níž mají informovat, mohou bránit vhodně nastaveným procesem selekce toho, co bude do média vpuštěno (tzv. „gatekeeping“).⁸ Ovšem již tím se tedy vlastně mediálního zkreslení také dopouštějí; i kdyby onen gatekeeping prováděla sebepečlivěji a sebenezávisleji, již tím, že určitá jinak objektivní skutečnost (například výška čerstvě napadeného sněhu) bude vybrána ke zveřejnění a jiná nikoliv, dojde k deformaci.

Právě řečené mě tedy vede k závěru, že v podstatě jakékoli zprostředkování sebou zásadně přináší nepřesnost. O tu mi však i vzhledem ke zkoumanému tématu – mediální reflexi členství České republiky a Slovenské republiky v Evropské unii – nejde. Dokonce se ani nedomnívám – jak vyplýne z následujícího – že by bylo možno ve vztahu k tomuto tématu uvažovat o nějak výrazném zkreslení ze strany médií svázaných s konkrétním investorem (vlastníkem) v tom směru, že by tím bylo apriorně sledováno upřednostnění určitého myšlenkového proudu; problematika členství České republiky a

⁷ Svým způsobem se tu tedy vlastně jedná o podobný vztah jako mezi dohlížitelem (trestajícím) a dohlíženým (tedy trestaným) ve Foucaultově podání, neboť ostatně „[d]uše je účinkem a nástrojem politické anatomie; duše je vězením těla [po úpravě citováno podle FOUCAULT, Michel. Dohlížet a trestat : kniha o zrodu vězení. Praha : Dauphin, 2000, s. 65 ISBN 80-86019-96-9]“ a „[t]o, co definuje mocenský vztah, je ve skutečnosti způsob jednání, které na ostatní nepůsobí přímo a bezprostředně, nýbrž které působí na jejich vlastní jednání. Jednání působící na jednání, zasahující možná či skutečná jednání, přítomná či budoucí jednání [po úpravě citováno podle FOUCAULT, Michel. Myšlení vnějšku. 2.vyd. Praha : Herrmann & synové, 2003, s. 223 (Subjekt a moc). ISBN 80-239-2454-0]“.

⁸ Čímž ovšem paradoxně opět vytvářejí ovlivněnou (medializovanou) realitou, tentokrát takovou, jež se podle jejich názoru co nejvíce přiblížuje původní podobě sociální reality, což je samozřejmě samo o sobě subjektivní.

Slovenské republiky tedy sama o sobě nepředstavuje těžiště umožňující například rozšíření nebo posílení vlivu.

2. ANALÝZA ČESKÉHO MEDIÁLNÍHO DISKURSU

Hledali-li bychom slova, která se ve zmíněných článcích z českých novin a časopisů nejčastěji vyskytují, byla by to svrchovanost státu,⁹ ztráta svrchovanosti či ztráta suverenity.¹⁰ Všechna tato sousloví se přitom váží takřka bezvýhradně k Lisabonské smlouvě (respektive „v historickém kontextu“ ke Smlouvě o Ústavě pro Evropu), respektive k výtkám vznášeným kritiky evropského integračního projektu k těmto dokumentům. Co se týká samotného textu této smlouvy, nejčastěji zaznávaly výhrady k váženému hlasování v Radě ministrů majícího oslabovat malé a středně velké státy. Dále bylo zmiňováno opětovně rozšíření cílů Evropské unie o oblasti patřící doposud pod díkci národních států (kupříkladu směřování k plné zaměstnanosti, vymýcení chudoby či udržitelný rozvoj planety) a zavedení nových institucí jako „ministerstvo zahraničních věcí Evropské unie“ či existence stálého předsedy Evropské rady chápáného jako obdoba „prezidenta Evropské unie“. Na to bylo reagováno povětšinou tak, že Lisabonská smlouva sice zvýšila váhu větších států při hlasování (a posílila tak možnost přehlasování), na druhou stranu ani za těchto nových podmínek údajně není jednoduché nesouhlasící členské státy přehlasovat. Navíc silová taktika se v Radě ministrů nikdy nepoužívala a je nepravděpodobné, že by k tomu mělo díky této změně docházet. Na druhou stranu se v posuzovaných textech lze v dané souvislosti setkat s názorem, že Lisabonská smlouva sníží hlasovací sílu České republiky „*pro blokování navržených směrnic o celých 51 procent, zatímco možnost Německa bránit směrnicím, které mu nebudou vyhovovat (...) se snížila o pouhá 2 procenta*“.¹¹

S omezením svrchovanosti způsobeným Lisabonskou smlouvou pak úzce souvisí diskutovaná problematika aplikace Listiny základních práv Evropské unie, tedy otázka zda tento katalog základních práv či jiný právní předpis evropského práva¹² může způsobit zpochybňení

⁹ Srov. k tomu ZAVADIL, Petr. *Lisabonská Evropa, rok první*. Lidové noviny, 2010, roč. 23, č. 1, s. 8. ISSN 0862-5921; VONDRA, Alexandr. *Česko se nemusí bát*. Týden, 2009, roč. 16, č. 46, s. 67. ISSN 1210-9940; PETŘÍK, Michal. *Hrozí ztráta svrchovanosti*. Mladá fronta Dnes – Praha, 2008, roč. 19, č. 278, s. A/12. ISSN 1210-1168.

¹⁰ Srov. k tomu ZAHRADIL, Jan. *Ztrácíme další část své suverenity*. Mladá fronta Dnes, 2007, roč. 18, č. 292, s. A/11. ISSN 1210-1168

¹¹ Srov. k tomu CLEPPE, Pieter. *Lisabon poškodí Česko*. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 245, s. A/9. ISSN 1210-1168.

¹² V této souvislosti se mi zdá velmi ojedinělý článek Zuzany Roithové [ROITHOVÁ, Zuzana. *Kuriózní hradní bajky o dekretech*. Mladá fronta Dnes - Praha, 2009, roč. 20, č. 254, s. A/12. ISSN 1210-1168], který na

Dekretů prezidenta republiky, čemuž může být zabráněno pouze tím, že se ona Listina základních práv Evropské unie nebude v případě České republiky aplikovat (odtud ona „Klausova výjimka“).¹³ Názorově diskuse těchto témat oscillovala od souhlasu „*s trochu vyděračskou, ale zato velmi efektivní akcí prezidenta republiky*“, díky níž jsme se dostali do skupiny zemí chránících své národní zákonodárství před průnikem rozhodnutí aktivistického a z nevolených soudců složeného Evropského soudního dvora,¹⁴ po uznání švédským diplomatom, jež docílili toho, že Václav Klaus nakonec Lisabonskou smlouvou akceptoval. Tato bipolarita pak patrně vedla k oprávněné otázce Jiřího Přibáně, zda vůbec víme, co se ratifikuje?¹⁵ Stanovisko Jiřího Přibáně bych přitom koncentroval do tvrzení, že čím méně toho o Lisabonské smlouvě víme, tím více ji kritizujeme. Konečně byla s Lisabonskou smlouvou v českém mediálním diskursu spojována úvaha, že Evropské unii chybí osobnost propůjčující jí tvář a sjednocující identitu.¹⁶ Zprostředkovaně se pak díky Lisabonské smlouvě diskutovala rozpolcenost vlády Mirka Topolánka, jenž byl předsedou vlády České republiky v době jejího předsednictví v Radě ministrů a jemuž se nedařilo obhajovat postupy a stanoviska České republiky prezentované v orgánech Evropské unie na domácí půdě, a to ani v rámci jeho vlastní strany.¹⁷

Posledním větším tématem, jež média zaznamenala v souvislosti s naším členstvím, byla prezentace toho, jak to Česko Evropě v rámci

základě věcných, konkrétních právních argumentů upozorňuje, že nařízením Rady Evropské unie č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000, o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (zkráceně Brusel I) není možné zpochybnit Dekrety prezidenta republiky, když zároveň upozorňuje na značnou míru populismu, je-li tvrzen opak.

¹³ Srov. k tomu SYLLOVÁ, Jindřiška. *Protokol č. 30 ve sklenici vody*. Lidové noviny, 2009, roč. 22, č. 262, s. 10. ISSN 0862-5921; PEČINKA, Bohumil. *Klausova výjimka*. Reflex, 2009, roč. 20, č. 45, s. 10. ISSN 0862-6634; VAŠEK, Petr. *Klaus versus Ústavní soud : začala otevřená válka*. Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 213, s. 2. ISSN 0862-9587; KOUBOVÁ, Kateřina. *Evropa ustoupila Klausovi*. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 253, s. A/[1]-2. ISSN 1210-1168.

¹⁴ Parafrázováno a citováno podle PEČINKA, Bohumil. *Klausova výjimka*. Reflex, 2009, roč. 20, č. 45, s. 10. ISSN 0862-6634.

¹⁵ Srov. k tomu PŘIBÁŇ, Jiří. *Víme, co se ratifikuje?* Lidové noviny, 2009, roč. 22, č. 250, s. 12. ISSN 0862-5921.

¹⁶ Srov. k tomu EHL, Martin. *Unii (a Lisabonu) chybí lidská tvář*. Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 193, s. 10. ISSN 0862-9587; ŠAFARÍKOVÁ, Kateřina. *Evropa potřebuje vizu*. Lidové noviny, 2005, roč. 18, č. 138, s. 10. ISSN 0862-5921.

¹⁷ Srov. k tomu PEHE, Jiří. *Lisabon a eurovolby*. Literární noviny, 2009, roč. 20, č. 9, s. 2. ISSN 1210-0021; PEHE, Jiří. *Lisabonský trapas Česka*. Právo – Praha – Střední Čechy, 2009, roč. 19, č. 19, s. 6. ISSN 1211-2119.

svého předsednictví osladí či neosladí,¹⁸ když ovšem zvláště po vyslovení nedůvěry vládě se mediální pozornost upřela na problémy samotného Česka; snad i proto tak jedním z nejvýraznějších rysů předsednictví zdůrazňovaného médií zůstala Entropa.¹⁹ Hlubší analýzu média nevěnovala ani českému eurokomisaři, jenž je zaujal především svým členstvím v KSC.²⁰ Proto – odhlédneme-li ještě od hojně mediálně prezentované skutečnosti, že Štefan Füle získal své vzdělání částečně na Státním institutu mezinárodních vztahů v Moskvě²¹ – o tom, jak se mu ve funkci eurokomisaře daří či nedaří, se toho příliš mnoho nedozvídáme. Pokud se už o našem eurokomisaři psalo ve vztahu k jeho agendě, pak se média omezila na přirovnání, že je malým ministrem zahraničních věcí Evropské unie,²² což patrně mělo čtenáři více osvětlit, že Štefan Füle je eurokomisařem pro rozšíření a politiku sousedství. Na druhou stranu je ovšem pravda, že v pořadí druhý český eurokomisař se naznačeným nezájmem médií v podstatě neodlišoval od Vladimíra Špidly, který se v mnou rešeršovaných článcích objevuje pouze jednou. Sám nadpis článku přitom podle mě hovoří za vše: „Špidla se dočkal (...), úřaduje v Evropě, bude brát víc než Klaus“.²³

Všechna výše naznačená téma se přitom dají označit za jisté tematické celky: tedy otázka suverenity, Smlouva o Ústavě pro Evropu atd. V rádu jednotek se pak v článcích objevují (velmi často zastoupena jediným kandidátem) i téma dotýkající se alespoň formálně konkrétního právního tématu. Například Vlasta Parkanová kritizovala Václava Klause za to, že vrátil zákonodárnému sboru novelu trestního řádu začleňující do práva České republiky institut evropského zatýkacího rozkazu s tím, že podle jejího názoru vydání občana České republiky k trestnímu stíhání v souladu s touto úpravou

¹⁸ Srov. k tomu VONDRA, Alexandr a ŠÍMA, Milan. *Prostě jim to osladíme*. Instinkt, 2008, roč. 7, č. 50, s. 72 – 73. ISSN 1213-774X; ROBEJŠEK, Petr. *Češi to Evropě moc neosladí*. Mladá fronta Dnes – Praha, 2008, roč. 19, č. 286, s. A/11. ISSN 1210-1168.

¹⁹ Srov. k tomu KOUBOVÁ, Kateřina. *Černý se v Bruselu omluvil*. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 13, Praha, s. B/8. ISSN 1210-1168; GAZDÍK, Jan. *Entropa zlobí i baví celou Evropu*. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 11, s. A/9. ISSN 1210-1168.

²⁰ Srov. k tomu KREČ, Luboš. *Do Bruselu míří bývalý člen KSC Füle*. Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 218, s. 1. ISSN 0862-9587.

²¹ Srov. k tomu STEIGERWALD, Karel. *Trafika pro odborníka z Moskvy*. Mladá fronta Dnes - Praha, 2009, roč. 20, č. 263, s. A/10. ISSN 1210-1168.

²² Srov. k tomu KREČ, Luboš. *Füle, malý ministr zahraničí EU?* Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 230, s. 6. ISSN 0862-9587

²³ Srov. k tomu OLBRICH, Michal. *Špidla se dočkal, úřaduje v Evropě : jak se rodila nová komise : Špidla bude brát víc než Klaus*. Českobudějovické listy, 2004, roč. 13, č. 271, s. 3

není nuceným opuštěním vlasti.²⁴ Dále se v roce 2004 objevily články reagující na snahu Turecka o vstup do EU.²⁵ Jeho snahy přitom byly vnímány zejména s akcentem na jeho vojenskou sílu a ekonomický růst slibující možnost oživení evropské ekonomiky. Na druhou stranu obavy vyvolávala skutečnost, že jde o chudou islámskou zemi a že – a to především – okolo roku 2020 by vzhledem k počtu obyvatel mohlo hrát v evropských orgánech dominantní úlohu. Se zahraniční (bezpečnostní) politiku rovněž souvisely diskuse o začlenění České republiky do bezhraničního prostoru, ovšem tyto se zejména soustředily na onen slavnostní akt formálního vstupu, než např. na okolnosti, které Českou republiku v tomto ohledu například handicapovaly.²⁶ ²⁷ Opomenout rovněž nelze s tím související postupné uvolňování evropského pracovního trhu pro občany České republiky²⁸ i občasné zmínku vztahů České republiky jako člena Evropské unie k jeho sousedům: mimo jiné k Maďarsku Viktora Orbána, k Polsku jako ruskému mostu do Evropy,²⁹ k Rusku a zemím bývalého Sovětského svazu. Bylo to přitom v jiném kontextu právě Rusko a postsovětské republiky (ve spojení s někdejší krizí transportu surovin přes Ukrajinu), díky němuž sledovaná média reflektovala i pozitivní stránky předsednictví České republiky v Radě ministrů, a to

²⁴ Srov. k tomu PARKANOVÁ, Vlasta. *Ohrožuje eurozatykač svobodu?* Mladá fronta Dnes, 2004, roč. 15, č. 202, s. A/6. ISSN 1210-1168.

²⁵ Srov. k tomu LEŠENAROVÁ, Hana. *Evropa se ptá : Patří k nám Turecko? : Vrcholný evropský summit rozhoduje, zda Ankara dostane příslib budoucího členství v EU.* Mladá fronta Dnes, 2004, roč. 15, č. 293, s. A/8. ISSN 1210-1168; HOLOCOVÁ, Simona. *Turecko dostalo pozvánku do EU.* Hospodářské noviny, 2004, roč. 48, č. 245, s. 1. ISSN 0862-9587.

²⁶ Srov. k tomu PROKOPOVÁ, Milada. *Schengen : největší oslava v historii.* Mladá fronta Dnes, 2007, roč. 18, č. 298, Kraj Liberecký, s. B3. ISSN 1210-1168.

²⁷ Snad poněkud neobvyklé bylo v tomto ohledu spojení mezi problematikou nelegálního pohybu osob přicházejících ze států Afriky a tím, že z toho důvodu není vhodné začleňovat do bezhraničního prostoru nově přistoupivší státy středovýchodní Evropy, neboť by to znamenalo pro ostatní členské státy zátež – srovnej k tomu SPURNÝ, Jaroslav. *Kdy do Evropy bez hranic.* Respekt, 2006, roč. 17, č. 33, s. 5. ISSN 0862-6545.

²⁸ Srov. k tomu MACHÁČEK, Jan. *Za prací i do Francie.* Hospodářské noviny, 2006, roč. 50, č. 53, s. 10. ISSN 0862-9587; ČTK Češi budou moci pracovat v Portugalsku. Lidové noviny, 2006, roč. 19, č. 50, s. 2. ISSN 0862-5921; HONZÁK, Radek. *Finsko otevře svůj pracovní trh Čechům.* Hospodářské noviny, 2006, roč. 50, č. 31, s. 5. ISSN 0862-9587.

²⁹ Srov. k tomu ŠIMEČKA, Martin M. *Maďarsko proti EU : případ Orbán oživuje obavy z mocenského appetitu politiků východní Evropy.* Respekt, 2011, roč. 22, č. 4, s. 13. ISSN 0862-6545; EHL, Martin. *Polsko : ruský most do EU.* Hospodářské noviny, 2010, roč. 54, č. 236, s. 13. ISSN 0862-9587.

s ohledem na jeho vyjednávací schopnosti.³⁰ Rovněž díky mezinárodním vztahům se tištěná periodika dotkla (v rámci zkoumané množiny toliko v jediném článku) sociálního postavení Romů, byť oni samotní vlastně vůbec nebyli předmětem zájmu – šlo jen o to, zda České republike bude Evropská unie nápomocná při řešení vztahů s Kanadou.³¹

3. ANALÝZA SLOVENSKÉHO MEDIÁLNÍHO DISKURSU

Hned v úvodu této části příspěvku musím říci, že slovenský mediální diskurs se od toho českého značně liší. Je mnohem otevřenější a věcnější (alespoň z pohledu právníka). Naprostě nesrovnatelný je například zájem slovenských médií o kandidátské země usilující o členství v Evropské unii, a to od Albánie po Turecko.³² Nejde přitom jenom o pouhé zprostředkování informace o plnění či neplnění přístupových kritérií, ale i o zhodnocení diplomatického vlivu Evropské unie ve světě. Ve slovenských tištěných periodikách se tak čtenář dočte o aktivitě Evropské unie v Dárfuru nebo Zimbabwe či o vztazích s Kubou nebo Chorvatskem,³³ jehož integrační plány byly poznamenány pnutím se Slovinskem.³⁴ Dozví se rovněž o posilování

³⁰ Srov. k tomu SCHNEIDER, Jiří. *Východní partnerství : trvalý přínos, nebo pomíjivá epizoda?* Respekt, 2009, roč. 33, č. 7, s. 9 – 10. ISSN 0862-6545.

³¹ Srov. k tomu BENEŠOVÁ, Petra. *Unie Česku proti Kanadě nepomůže.* Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 135, s. 1. ISSN 0862-9587.

³² Srov. k tomu SZALAI, Pavol. *Albánsko chce rychlo do únie. Brzdí ho mafia.* Sme, 2009, roč. 17, č. 98, s. 12. ISSN 1335-440X; HOLÝ, Matúš. *Alternatívy pre Turecko.* Slovo : spoločensko-politický týždenník, 2007, roč. IX, č. 13, s. 9. ISSN 1335-468X; HAUZER, Viliam. *Bosna má cestu do EÚ otvorenú : víťazstvo Miroslava Lajčáka.* Domino efekt, 2007, roč. XVI, č. 49, s. 27. ISSN 1335-4426. Budiž poznamenáno, že Miroslav Lajčák je slovenský politik a diplomat zastávající mj. funkci Vysokého představitele OSN pro Bosnu a Hercegovinu; ZELINGER, David. *Brusel chce hovoriť so Srbiemi o vstupu do únie : päť rokov po páde Miloševičovho režimu sa majú začať rozhovory o vstupe.* Sme, 2005. roč. 14, č. 84, s. 11 ISSN 1335-440X; URBAN, Pavel. *Čierna Hora klope na brány EÚ.* Domino efekt, 2007, roč. XVI, č. 11, s. 17 ISSN 1335-4426; mok [autor]. *Turecko zabúchalo na dvere EÚ : Ankara dočasne otvorí dva prístavy.* Hospodárske noviny, 2006, roč. XIV., č. 234, s. 4. ISSN 1335-4701.

³³ Srov. k tomu HUDEC, Štefan. *Európa súperí s Čínom o Afriku : summit EU-Afrika v Lisabone bojkotujú.* Sme, 2007, roč. 15, č. 281, s. 12 ISSN 1335-440X; ŠAFÁŘÍKOVÁ, Kateřina. *Európska únia si našla cestu k Castrovi.* Pravda, 2005, roč. XV, č. 24, s. 5. ISSN 1335-4051.

³⁴ Srov. k tomu MATEJOVIČ, Róbert. *Chorvátsko čaká na zrušenie slovinskej blokády.* Dimenzie, 2009, roč. IX, č. 7 – 8, s. 4 – 9. ISSN 1335-9959; ZSILLEOVÁ, Miriam. *Únia chce Chorvátov, ostatní musia čakať.* Sme, 2009, roč. 17, č. 238, s. 9. ISSN 1335-440X.

vazeb EU na oblast Středozemního moře, mimo jiné z důvodu pokusu zabránit nelegální migraci – proto je pro EU očima slovenského tisku důležitý nejen kontakt se samotným Balkánským poloostrovem, ale také s arabským světem. Odtud pak je už jen krok ke sledování ingerence Evropské unie do politiky mezi Izraelem a Palestinou.³⁵ Ovšem, jak již bylo naznačeno, zcela bezkonkurenčnímu zájmu se v tomto směru těší Turecko, neboť slovenská média věnovala značnou pozornost nejen stavu tureckého hospodářství, náboženství a sociálním poměrům, ale také turecké zahraniční politice.

Naopak otázky ochrany národní suverenity a svrchovanosti pro Slováky nebyly prioritní, a pokud se už objevovaly, pak spíše ve spojitosti s jinými otázkami – například s možností pro Slováky cestovat v bezhraničním prostoru či v souvislosti s nutností mít v evropských institucích silné osobnosti.³⁶ Naopak poměrně značné odezvy se dočkal Ján Figel', první slovenský eurokomisař. V letech 2004 až 2010 byl komisařem pro výchovu a vzdělání. Kromě poměrně „laciných témat“ znepokojujících se například nad tím, že si slovenský eurokomisař nemůže najít v Bruselu byt,³⁷ se novináři zajímali o Figel'ovu činnost například v oblasti uznávání kvalifikací či v oblasti informačních technologií.³⁸ Slovenští komentátoři přitom poukazovali na to, že je to právě Figel'ovo Křesťanskodemokratické hnutí, pro něž se staly otázky evropské integrace důležitým bodem politického programu.³⁹ Bylo tomu tak snad mimo jiné i proto, že se do evropského rozměru politiky často prolínala i téma, jež slovenskou společnost názorově rozdělovala i bez evropského kontextu – jedná se zejména o problematiku romské menšiny a vztah k Maďarům žijícím na Slovensku.⁴⁰ Mediálně z tohoto úhlu pohledu byly také vnímány

³⁵ Srov. k tomu ŠMIHULA, Daniel. *Únia ako globálny hráč : priority v zahraničnej politike Európskej únie*. Slovo. Spoločensko-politický týždenník. 2004, roč. 6, č. 4, s. 7 ISSN 1335-468X.

³⁶ Srov. k tomu ŠKODA, Ján. *Budú zo Slovákov Európania druhé kategórie?* Formát, 2004, roč. III, č. 10, s. 12 –14 a 15. ISSN 1336-1325; PÁNIK, Blažej. *Do europarlamentu musíme vyslat' silné osobnosti : s viceprezidentom Parlamentného zhromaždenia Rady Európy Jozefom Banášom*. Národná obrada, 2004, roč. XV, č. 14, s. 6. ISSN 1335-4671.

³⁷ Srov. k tomu MAJEROVÁ, Jana. *Figel' hľadá ubytovanie : eurokomisár si nevie nájsť byt v Bruseli*. Nový Čas, 2004, roč. 14, č. 88, s. 6. ISSN 1335-4655

³⁸ Srov. k tomu (rs) [autor]. *Priorita J. Figela : vzájomné uznávanie kvalifikácie*. Trend, 2005, roč. XVI, č. 9, s. 10 ISSN 1335-0684; TASR [autor]. *Figel' bude mať v EK na starosti elektronickú Európu*. Prešovský denník, 2004, roč. 6, č. 65, s. 7 ISSN 1335-7611.

³⁹ Srov. k tomu ŽANONY, Robert. *Európska politika na Slovensku : Konečne*. Slovo, Spoločensko-politický týždenník, 2004, roč. VI, č. 27, s. 3. ISSN 1336-468X.

⁴⁰ Srov. k tomu MATEJOVIČ, Róbert. *Falošné zjednocovanie Maďarov v Schengenskom priestore*. Dimenzie, 2008, roč. VIII., č. 1, s. 4 ISSN 1335-

technické úpravy, kterými musela projít státní hranice Slovenska s Ukrajinou (jako vnější hranice Evropské unie), neboť za její stav bylo Slovensko kritizováno a rozsáhlé (zvláště administrativně-technické) úpravy znamenaly pro Slovensko značnou zátěž.⁴¹ Na druhou stranu to byly právě nadstandardní vztahy s Ukrajinou a Ruskem umožňující Slovensku prezentovat se jako prostředník ve vztahu k některým zemím bývalého Sovětského svazu.⁴² Slovenská tištěná média, ve srovnání s českým vzorkem, věnovala rovněž velkou pozornost úspěšnosti Slovenska při čerpání prostředků z fondů Evropské unie. Lze shrnout, že k nim přistupovala jako k zásadní šanci pro svoji zemi, jež ovšem zvláště v relaci příjmů a výdajů končila pro Slovensko jen zanedbatelně kladným saldem.⁴³ Naopak články týkající se Lisabonské smlouvy nebo Smlouvy o Ústavy pro Evropu by se daly téměř spočítat na prstech jedné ruky, a to ještě určitá část z nich nenabízela slovenské veřejnosti schémata v relaci „černá – bílá“ (eurooptimismus – euroskepticismus), ale nahlížela na ně například pohledem Německa, Francie či jiných evropských států.⁴⁴

9959; VIŠVÁDER, Peter a FORGÁCS, Daniel. *Až 85 percent Rómov sú vzdelení ľudia : s podpredsedom vlády Slovenskej republiky Pálom Csákym.* Národná obroda, 2004, roč. XV, č. 99, s. 8. ISSN 1335-4671; BARIČ, Miro a MATIŠÁK, Andrej. *Slovensko musí dostať východ na úroveň Bratislavu : so zástupcom riaditeľa Rozvojového programu OSN Kalmanom Mizseiom.* Národná obroda, 2004, roč. XV, č. 176, s. 4. ISSN 1335-4671.

⁴¹ Srov. k tomu KOMOVÁ, Anna a BUČEK, Jozef. *Schengen – dva roky po.* Parlamentný kuriér, 2010, roč. XVIII, č. CLXXIX, s. 42 – 44. ISSN 1335-0307

⁴² Srov. k tomu DUЛЕBA, Alexander. *Nemecký návrh Európskej politiky susedstva Plus.* Zahraničná politika, 2006, roč. X, č. 4, s. 17 – 19. ISSN 1336-7218; VALÁŠEK, Tomáš. *Ukrainu treba postrčiť.* Sme, 2008, roč. 16, č. 216, s. 17 – 19. ISSN 1335-440X; ŠKODA, Ján. *Slovensko ako exportér stability.* Formát, 2004, roč. III, č. 11, s. 32 – 33. ISSN 1336-1325.

⁴³ Srov. k tomu SLOBODA, Dušan. *Na únii sme zatial' nezarobili.* Sme, 2007, roč. 16, č. 6, s. 40. ISSN 1335-440X; -bo-. *O eurofondoch na rovinu - možnosti sa otvárajú.* Obecné noviny, 2004, roč. 14, č. 20, s. 5. ISSN 1335-650X.

⁴⁴ Srov. k tomu ZSILLEOVÁ, Miriam a PATAJ, Roman. *Pod euroústavou je aj slovenský podpis : premiér Dzurinda vraj podpísal euroústavu.* Sme, 2004, roč. 12, č. 252, s. 1. ISSN 1335-440X; SCHUTZ, Peter. *Prehra Lisabonu.* Týždeň, 2008, roč. V, č. 25, s. 12 ISSN 1336-5932; BALÁŽOVÁ, Daniela a FIGEL', Ján. *Pri ústave EÚ bude každý ustupovať.* Pravda, 2004, roč. XIV, č. 23, s. 9. ISSN 1335-4051; CHOVANEC, František. *Euroústava? Pomaly dalej zájdeš.* Sme, 2005, roč. 13, č. 8, s. 16. ISSN 1335-440X.

4. ZÁVĚRY

Ačkoliv lze připustit možnost určitého zkreslení způsobeného již tím, že by nebylo únosné v rámci jednoho příspěvku detailně popsát hlubší mediální reflexi tak komplikovaného jevu, jakým je bezesporu členství v Evropské unii – příspěvek tak vlastně připomíná spíše „telefonní seznam“ diskutovaných témat – přesto z téhoto rádeku lze podle mě vysledovat ne nevýznamné rozdíly v mediální realitě Česka a Slovenska, tedy na půdorysu sledovaného tématu. Společné mají obě země (jejich média) ovšem to, že se problematice členství nevěnují systematickým způsobem, natož aby alespoň rámcově sledovala členství v Evropské unii v intencích oněch výše zmíněných kritérií monitorovaných evropskými institucemi před přijetím České republiky a Slovenské republiky do ES/EU. Vyplývá mi z toho mimo jiné, že výše předkládaný mediální vzorek je patrně lépe nahlížet nikoliv „prásností“ přístupových kritérií, ale volněji přes mediální komunikaci jako takovou, do které se tato kritéria prolínají. Teorie mediální komunikace⁴⁵ přitom při pokusu o porozumění mediálnímu světu přináší několik metafor, jakým způsobem masová média pracují.⁴⁶ Média tedy mohou sloužit jako okno (média tedy rozšiřují – bez přílišného zkreslení – nás obzor, vidíme „na vlastní oči, co se děje“), jako zrcadlo událostí ve společnosti, jako filtr (jde o vlastně onen výše zmíněný „gatekeeping“), jako průvodce umožňující orientaci mezi jednotlivými útržkovitými informacemi, jako platforma pro předložení názorů konkrétního autora (často s možností diskuse) a konečně jako bariéra sloužící propagandě k nabídnutí falešného obrazu světa. Zdá se mi tedy – přidržím-li se převzatých metafor – že česká periodika (zvláště ve srovnání se slovenskými) se vůbec nepokouší rozšířit čtenáři obzory (neplní osvětovou funkci). Zatímco slovenská média do daného tématu zahrnují mnoho podnětů, jak o členství v Evropské unii uvažovat, ta česká v podstatě toliko reflekтуje názorový střet společenských elit na celkem úzce vymezenou skupinu otázek, aniž by se pokoušela diskusi oživovat jinými myšlenkami. Nadto – pokud si již nějakého tématu (tedy právě mimo ztráty suverenity a svrchovanosti) povšimla – často ho až zvulgarizují (srovnej například pohled médií na osobnost českého eurokomisaře). Je pak otázkou, zda tento přístup českých tištěných periodik způsobuje výše zmíněný tlak určitých společenských skupin založený na jejich snaze prosazovat vlastní názorové přesvědčení nebo zda jde z jejich strany toliko o jakési usnadnění, jímž se nechávají strhnout všichni ti novináři, analytici, komentátoři atp. Referuje-li médium neustálé o totožných témaech, přináší to jistě nemalé úspory jak časově, tak ve svém důsledku i hospodářské. Jak jinak si totiž lze vysvětlit omezenost nejen rozsahu, ale i intelektuální hloubky diskutovaných témat? V souladu s posuzovaným vzorkem textů se mi zkrátka zdá, že

⁴⁵ Srov. k tomu KROUPA, Jiří a kol. *Mediální právo*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 13 – 14. ISBN 978-80-210-4884-3.

⁴⁶ Jde vlastně o částečně se překrývající pohled s tím, jak jsem působením médií naznačil již v úvodu příspěvku.

u českých médií převažuje funkce oné platformy pro prezentaci názorů určité skupiny a – třeba i nesouhlasné – diskuse o nich. Naopak u slovenských nacházím pokus o rozšíření čtenářova obzoru či o snahu vyložit některé souvislosti. Sám neumím – a koneckonců můj příspěvek to ani neměl za cíl – vysvětlit, proč tomu tak je. Jen mám v této souvislosti poněkud obavu – a jde přitom o můj osobní soud – zda tu českou suverenitu (jež byla asi nejdiskutovanějším tématem) opravdu neztrácíme, ovšem nikoliv díky samotné evropské integraci a naši participaci na ní, ale proto, že byť se jí účastníme, neučíme se ji rozumět. Ovšem budeme s takovým přístupem umět využít pozitiva evropské integrace a eliminovat její nedostatky?

Literature:

- (rs) [autor]. Priorita J. Figela : vzájomné uznávanie kvalifikácie. Trend, 2005, roč. XVI, č. 9, s. 10 ISSN 1335-0684.
- BALÁŽOVÁ, Daniela a FIGEL', Ján. Pri ústave EÚ bude každý ustupovať. Pravda, 2004, roč. XIV, č. 23, s. 9. ISSN 1335-4051.
- BARIČ, Miro a MATIŠÁK, Andrej. Slovensko musí dostať východ na úroveň Bratislavy : so zástupcom riaditeľa Rozvojového programu OSN Kalmanom Mizseiom. Národná obrada, 2004, roč. XV, č. 176, s. 4. ISSN 1335-4671.
- BENEŠOVÁ, Petra. Unie Česku proti Kanadě nepomůže. Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 135, s. 1. ISSN 0862-9587.
- BERGER, Peter Ludwig a LUCKMANN, Thomas. Sociální konstrukce reality : pojednání o sociologii vědění. 1. vyd. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 1999, 214 s. ISBN 80-85959-46-1.
- -bo-. O eurofondoch na rovinu - možnosti sa otvárajú. Obecné noviny, 2004, roč. 14, č. 20, s. 5. ISSN 1335-650X.
- CLEPPE, Pieter. Lisabon poškodí Česko. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 245, s. A/9. ISSN 1210-1168.
- ČTK Češi budou mocí pracovat v Portugalsku. Lidové noviny, 2006, roč. 19, č. 50, s. 2. ISSN 0862-5921.
- DUĽEBA, Alexander. Nemecký návrh Európskej politiky susedstva Plus. Zahraničná politika, 2006, roč. X, č. 4, s. 17 – 19. ISSN 1336-7218.
- EHL, Martin. Polsko : ruský most do EU. Hospodářské noviny, 2010, roč. 54, č. 236, s. 13. ISSN 0862-9587.
- EHL, Martin. Unii (a Lisabonu) chybí lidská tvář. Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 193, s. 10. ISSN 0862-9587.
- Ex Libris [databáze online]. Praha (Česko) : Národní knihovna České republiky, 2005 – 2012 [citováno 31. 10. 2012]. Dostupné z URL <<http://aleph.nkp.cz/F/>>.
- FOUCAULT, Michel. Dohlížet a trestat : kniha o zrodu vězení. Praha : Dauphin, 2000, s. 65 ISBN 80-86019-96-9.
- FOUCAULT, Michel. Myšlení vnějšku. 2.vyd. Praha : Hermann & synové, 2003, s. 223 (Subjekt a moc). ISBN 80-239-2454-0.

- GAZDÍK, Jan. Entropa zlobí i baví celou Evropu. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 11, s. A/9. ISSN 1210-1168.
- HALL, Stuart. „The rediscovery of ‘ideology’: Return of the repressed in media studies.“ In: Boyd-Barrett, Oliver., ed. a Newbold, Chris., ed. Approaches to media: a reader. 1st pub. London : Arnold, 1995. s. 354 – 364. ISBN 0-340-65229-2.
- HAUZER, Viliam. Bosna má cestu do EÚ otvorenú : víťazstvo Miroslava Lajčáka, Domino efekt, 2007, roč. XVI, č. 49, s. 27. ISSN 1335-4426.
- HOLECOVÁ, Simona. Turecko dostalo pozvánku do EU. Hospodářské noviny, 2004, roč. 48, č. 245, s. 1. ISSN 0862-9587.
- HOLÝ, Matúš. Alternatívy pre Turecko. Slovo : spoločensko-politickej týždenník, 2007, roč. IX, č. 13, s. 9. ISSN 1335-468X
- HONZÁK, Radek. Finsko otevře svůj pracovní trh Čechům. Hospodářské noviny, 2006, roč. 50, č. 31, s. 5. ISSN 0862-9587.
- HUDEC, Štefan. Európa súperí s Čínou o Afriku : summit EU-Afrika v Lisabone bojkotujú. Sme, 2007, roč. 15, č. 281, s. 12 ISSN 1335-440X.
- CHOVARNEC, František. Euroústava? Pomaly ďalej zájdeš. Sme, 2005, roč. 13, č. 8, s. 16. ISSN 1335-440X.
- KLAJBAN, Michal. Sociální konstrukce reality Petera Bergera a Thomase Luckmanna. Inflow.cz [online]. roč. 4, č. 6, časopis je provozován pod záštitou Kabinetu informačních studií a knihovnictví Filozofické fakulty Masarykovy univerzity, 2011 [cit. 30. 10. 2012] ISSN nepřiděleno. Dostupné z: <http://www.inflow.cz/socialni-konstrukce-reality-petera-bergera-thomase-luckmanna>
- KOMOVÁ, Anna a BUČEK, Jozef. Schengen – dva roky po. Parlamentný kuriér, 2010, roč. XVIII, č. CLXXIX, s. 42 – 44. ISSN 1335-0307
- KOUBOVÁ, Kateřina. Černý se v Bruselu omluvil. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 13, Praha, s. B/8. ISSN 1210-1168.
- KOUBOVÁ, Kateřina. Evropa ustoupila Klausovi. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 253, s. A/[1]-2. ISSN 1210-1168.
- KREČ, Luboš. Do Bruselu míří bývalý člen KSČ Füle. Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 218, s. 1. ISSN 0862-9587
- KREČ, Luboš. Füle, malý ministr zahraničí EU? Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 230, s. 6. ISSN 0862-9587.
- KROUPA, Jiří a kol. Mediální právo. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 13 – 14. ISBN 978-80-210-4884-3.
- LEŠENAROVÁ, Hana. Evropa se ptá : Patří k nám Turecko? : Vrcholný evropský summit rozhoduje, zda Ankara dostane příslib budoucího členství v EU. Mladá fronta Dnes, 2004, roč. 15, č. 293, s. A/8. ISSN 1210-1168.
- MACHÁČEK, Jan. Za prací i do Francie. Hospodářské noviny, 2006, roč. 50, č. 53, s. 10. ISSN 0862-9587.

- MAJEROVÁ, Jana. Figel' hľadá ubytovanie : eurokomisár si nevie nájsť byt v Bruseli. Nový Čas, 2004, roč. 14, č.88, s. 6. ISSN 1335-4655
- MATEJOVIČ, Róbert. Falošné zjednocovanie Maďarov v Schengenskom priestore. Dimenzie, 2008, roč. VIII., č. 1, s. 4 ISSN 1335-9959
- MATEJOVIČ, Róbert. Chorvátsko čaká na zrušenie slovinskej blokády. Dimenzie, 2009, roč. IX, č. 7 – 8, s. 4 – 9. ISSN 1335-9959.
- MEDIÁLNÍ ARCHIV - MEDIASEARCH [databáze online]. Praha (Česko) : NEWTON Media a.s., 2000 – 2012 [citováno 31. 10. 2012]. Dostupné z URL <<http://mediasearch.newtonmedia.cz>>.
- mok [autor].Turecko zabúhalo na dvere EÚ : Ankara dočasne otvorí dva prístavy. Hospodárske noviny, 2006, roč. XIV., č. 234, s. 4. ISSN 1335-4701
- OLBRICH, Michal. Špidla se dočkal, úřaduje v Evropě : jak se rodila nová komise : Špidla bude brát víc než Klaus. Českobudějovické listy, 2004, roč. 13, č. 271, s. 3
- PÁNIK, Blažej. Do europarlamentu musíme vyslať silné osobnosti : s viceprezidentom Parlamentného zhromaždenia Rady Európy Jozefom Banášom. Národná obroda, 2004, roč. XV, č. 14, s. 6. ISSN 1335-4671
- PARKANOVÁ, Vlasta. Ohrožuje eurozatykač svobodu? Mladá fronta Dnes, 2004, roč. 15, č. 202, s. A/6. ISSN 1210-1168.
- PEČINKA, Bohumil. Klausova výjimka. Reflex, 2009, roč. 20, č. 45, s. 10. ISSN 0862-6634.
- PEHE, Jiří. Lisabon a eurovolby. Literární noviny, 2009, roč. 20, č. 9, s. 2. ISSN 1210-0021.
- PEHE, Jiří. Lisabonský trapas Česka. Právo – Praha – Střední Čechy, 2009, roč. 19, č. 19, s. 6. ISSN 1211-2119.
- PETŘÍK, Michal. Hrozí ztráta svrchovanosti. Mladá fronta Dnes – Praha, 2008, roč. 19, č. 278, s. A/12. ISSN 1210-1168.
- Portál ku katalógom a zbierkam slovenských knižníc [databáze online]. Martin (Slovensko) : Slovenská národná knižnica v Martine, 2005 – 2012 [citováno 31. 10. 2012]. Dostupné z URL <<https://www.kis3g.sk/>>.
- PROKOPOVÁ, Milada. Schengen : největší oslava v historii. Mladá fronta Dnes, 2007, roč. 18, č. 298, Kraj Liberecký, s. B3. ISSN 1210-1168.
- PŘIBÁŇ, Jiří. Víme, co se ratifikuje? Lidové noviny, 2009, roč. 22, č. 250, s. 12. ISSN 0862-5921.
- ROBEJŠEK, Petr. Češi to Evropě moc neosladi. Mladá fronta Dnes – Praha, 2008, roč. 19, č. 286, s. A/11. ISSN 1210-1168.
- ROITHOVÁ, Zuzana. Kuriózni hradní bajky o dekretech. Mladá fronta Dnes – Praha, 2009, roč. 20, č. 254, s. A/12. ISSN 1210-1168.

- SCHNEIDER, Jiří. Východní partnerství : trvalý přínos, nebo pomíjivá epizoda? Respekt, 2009, roč. 33, č. 7, s. 9 – 10. ISSN 0862-6545.
- SCHUTZ, Peter. Prehra Lisabonu. Týždeň, 2008, roč. V, č. 25, s. 12 ISSN 1336-5932.
- SLOBODA, Dušan. Na únii sme zatiaľ nezarobili. Sme, 2007, roč. 16, č. 6, s. 40. ISSN 1335-440X
- SPURNÝ, Jaroslav. Kdy do Evropy bez hranic. Respekt, 2006, roč. 17, č. 33, s. 5. ISSN 0862-6545.
- STEIGERWALD, Karel. Trafika pro odborníka z Moskvy. Mladá fronta Dnes - Praha, 2009, roč. 20, č. 263, s. A/10. ISSN 1210-1168.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. Protokol č. 30 ve sklenici vody. Lidové noviny, 2009, roč. 22, č. 262, s. 10. ISSN 0862-5921 SZALAI, Pavol. Albánsko chce rýchlo do únie. Brzdí ho mafia. Sme, 2009, roč. 17, č. 98, s. 12. ISSN 1335-440X
- SZALAI, Pavol. Albánsko chce rýchlo do únie. Brzdí ho mafia. Sme, 2009, roč. 17, č. 98, s. 12. ISSN 1335-440X
- ŠAFARÍKOVÁ, Kateřina. Európska únia si našla cestu k Castrovi. Pravda, 2005, roč. XV, č. 24, s. 5. ISSN 1335-4051.
- ŠAFARÍKOVÁ, Kateřina. Evropa potřebuje vizi. Lidové noviny, 2005, roč. 18, č. 138, s. 10. ISSN 0862-5921.
- ŠIMEČKA, Martin M. Maďarsko proti EU : případ Orbán oživuje obavy z mocenského appetitu politiků východní Evropy. Respekt, 2011, roč. 22, č. 4, s. 13. ISSN 0862-6545.
- ŠKODA, Ján. Budú zo Slovákov Európania druhej kategórie? Formát, 2004, roč. III, č. 10, s. 12 – 14 a 15. ISSN 1336-1325.
- ŠKODA, Ján. Slovensko ako exportér stability. Formát, 2004, roč. III, č. 11, s. 32 – 33. ISSN 1336-1325.
- ŠMIHULA, Daniel. Únia ako globálny hráč : priority v zahraničnej politike Európskej únie. Slovo. Spoločensko-politický týždenník. 2004, roč. 6, č. 4, s. 7 ISSN 1335-468X
- ŠTĚRBOVÁ, Marie. Interakce mediální a sociální reality – analýza rozhlasového dokumentárního cyklu Dobrá vůle. [online]. 2011 [cit. 30. 10. 2012]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. s. 13 – 14 Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/219310/fss_m/DIPLOMOVAPRACE.pdf
- TASR [autor]. Figel' bude mať v EK na starosti elektronickú Európu. Prešovský denník, 2004, roč. 6, č. 65, s. 7 ISSN 1335-7611
- URBAN, Pavel. Čierna Hora klope na brány EÚ. Domino efekt, 2007, roč. XVI, č. 11, s. 17 ISSN 1335-4426
- VALÁŠEK, Tomáš. Ukrajinu treba postrčiť. Sme, 2008, roč. 16, č. 216, s. 17 – 19. ISSN 1335-440X.
- VAŠEK, Petr. Klaus versus Ústavní soud : začala otevřená válka. Hospodářské noviny, 2009, roč. 53, č. 213, s. 2. ISSN 0862-9587.
- VIŠVÁDER, Peter a FORGÁCS, Daniel. Až 85 percent Rómov sú vzdelaní ľudia : s podpredsedom vlády Slovenskej republiky Pálom

Csákym. Národná obroda, 2004, roč. XV, č. 99, s. 8. ISSN 1335-4671

- VONDRA, Alexandr a ŠÍMA, Milan. Prostě jim to osladíme. Instinkt, 2008, roč. 7, č. 50, s. 72 – 73. ISSN 1213-774X
- VONDRA, Alexandr. Česko se nemusí bát. Týden, 2009, roč. 16, č. 46, s. 67. ISSN 1210-9940.
- ZAHRADIL, Jan. Ztrácíme další část své suverenity. Mladá fronta Dnes, 2007, roč. 18, č. 292, s. A/11. ISSN 1210-1168.
- ZAVADIL, Petr. Lisabonská Evropa, rok první. Lidové noviny, 2010, roč. 23, č. 1, s. 8. ISSN 0862-5921.
- ZELINGER, David. Brusel chce hovoriť so Srbmi o vstupe do únie : päť rokov po páde Miloševičovho režimu sa majú začať rozhovory o vstupe. Sme, 2005. roč. 14, č. 84, s. 11 ISSN 1335-440X
- ZSILLEOVÁ, Miriam a PATAJ, Roman. Pod euroústavou je aj slovenský podpis : premiér Dzurinda vraj podpísal euroústavu. Sme, 2004, roč. 12, č. 252, s. 1. ISSN 1335-440X.
- ZSILLEOVÁ, Miriam. Únia chce Chorvátov, ostatní musia čakať. Sme, 2009, roč. 17, č. 238, s. 9. ISSN 1335-440X.
- ŽANONY, Robert. Európska politika na Slovensku : Konečne. Slovo, Spoločensko-politický týždenník, 2004, roč. VI, č. 27, s. 3. ISSN 1336-468X

Contact – email
110303@mail.muni.cz