

Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae

Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy

2/2012



Obsah/Contents

Odborné články / Papers

- **Death Penalty as a Constitutional Issue of Russian Federation** 4
Trest smrti ako konštitučná otázka Ruskej federácie
Ekaterina Marmilova
- **Funkcie verejnej správy ako predmet záujmu vedy o verejnej správe** 14
The functions of the Public administration as the object of the science of the Public administration
Ing. JUDr. Ladislav Hrtánek, PhD.
- **Vztah exekutivy a legislativy podle Ústavy (čtvrté) Ghanské republiky** 23
Executive-legislative relations according to the Constitution of the Republic of Ghana
JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.
- **Slovenská rozpočtová ústava** 36
Slovak Fiscal Constitution
JUDr. Boris Balog, PhD.
- **Ústavný vývoj v Československu v rokoch 1969 – 1990 s dôrazom na česko-slovenské vzťahy** 49
Constitutional development in Czechoslovakia in the period 1969 – 1990, with emphasis on the Czech-Slovak relations
JUDr. PhDr. Nina Rohutná
- **Kedy je reklama klamlivá? Teoretické aspekty** 57
When is advertising considered as misleading? Teoretical Aspects
JUDr. Dáša Mihálová
- **Legislatívny rámec Spoločného európskeho azylového priestoru** 64
The Legislative Framework of the Common European Asylum System
Mgr. Nina Sečíková

 Rokovania o návrhoch československej federácie do augustovej intervencie <i>Negotiations on a drafts of the Czechoslovak Federation until the August intervention</i> <i>Mgr. Henrich Ostertag</i>	76
--	------------------

Death Penalty as a Constitutional Issue of Russian Federation

Trest smrti ako konštitučná otázka Ruskej federácie

▼ Ekaterina Marmilova

Kľúčové slová:

trest smrti, potrestanie, Ústava, Trestný zákon, legislatíva

Key words:

death penalty, criminal punishment, Constitution, Criminal Code, legislation

1. Introduction

In Russia, until recently the death penalty was applied as a punishment. The legislator has also made significant changes in the criminal-legal regulation of imprisonment, which until then was subjected to regular changes and additions.

The main aim of this paper is to identify patterns that occur in the process of legal regulation and use of the death penalty as a punishment. To achieve this goal author regards the international legal acts, the Constitution of the Russian Federation, federal laws and other regulations.

2. Historical Issues

The death penalty in the Russian Empire as a criminal punishment has a long history. In prerevolutionary Russia, with Elizabeth, for the first time in Russian history was abolished the death penalty. Interestingly, this is a humanistic change was made it was in Russia, long before such a decision of the European monarchs. True, later another Russian queen, Ekaterina II, restored the death penalty, but the important thing is that it is in Russia for the first time created a historic legal precedent. In 19th century operated criminal code (1845), which then went through three editions – in 1857, 1866 and 1885. According to these normative legal acts of punishment were divided into two major groups – the criminal and corrective. Four criminal penalties were included: deprivation of property rights and capital punishment, deprivation of property rights and the reference to penal servitude, deprivation of property rights and the link to exile in Siberia, the deprivation of property rights and a link to a settlement in the Caucasus. It is particularly harsh punishments were for crimes against the state: evil mind against the sacred person of the Emperor, a rebellion against the supreme power and treason (Article 263-282). The main measures of punishment for these crimes were capital punishment, perpetual or urgent (4 to 12 years) hard labor»¹⁾. In accordance with Criminal Code was sentenced "to death Dreyer. He was deprived his property rights and position. The sentence was executed on May 26, 1919"²⁾.

- 1) Galustyan O. A. About revolutions (some comparative-historical aspects of criminal liability) // The International criminal law and the international justice. 2011. No. 1. P. 16-19
- 2) Kubasov A.L. Legal regulation of activity of white counterintelligence in days of Civil war in the north of Russia // State and right History. 2011. No. 2. P. 9-12

In the history of criminal law, international famers were legal scholars in Russia, among them the N. S. Tagantsev, who was a renowned expert on criminal law and consistent opponent of the death penalty.

3. Provisions of the Constitution of the Russian Federation

According to Article 20 of the Constitution of the Russian Federation everyone has the right to life. It is noteworthy that the right to life enshrined in the constitutions of the republics of Russia, the basic laws of Russian Federation subjects, particularly in the Constitution of the Republic of Komi (Article 21)³⁾, the Constitution of the Republic of Khakassia (Article 16)⁴⁾, the Constitution of the Republic of Mari El (Article 20)⁵⁾. Capital punishment until its complete elimination may be a federal law as exceptional punishment for especially grave crimes against life, and the accused the right to have his case tried by a jury. The death penalty as a form of punishment is exceptional, as is evident from the contents of a number of international regulations, the Constitution and the Penal Code of the Russian Federation. Perhaps it is this uniqueness of the death penalty requires a more careful and thorough attitude to the question of the limits of its application.

“The right of an accused to have his case tried by a jury of criminal acts of special – the procedural guarantees of judicial protection of the right of everyone to life (as a basic, inalienable and belonging to everyone from birth)⁶⁾.” This is established by the Constitution of the Russian Federation. Law is directly applicable and, as such, should determine the meaning, content and application of relevant provisions of criminal law and criminal – procedural law, as well as the activities of the legislative authority for the adoption, amendment and supplement of this legislation, and for justice. No one shall be arbitrarily deprived of his life. The State shall endeavour to complete abolition of capital punishment “(Article 7)⁷⁾.

- 3) The Constitution of the Komi Republic (it is accepted by the Supreme Council of the Komi Republic 17.02.1994) (an edition from 20.12.2010) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)
- 4) The Constitution of the Khakassia Republic (an edition from 03.11.2010) (it is accepted at the XVII session of VS RH (the first convocation) 25.05.1995) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)
- 5) The Constitution of the Mari El Republic from 24.06.1995 (edition from 10.06.2010) // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)
- 6) The Resolution Constitutional the Vessels Russian Federation from 02.02.1999 No. 3-P «In the case of check of constitutionality of provisions of article 41 and a part of the third article 42 Criminal Procedure Code RSFSR, points 1 and 2 of the Resolution of the Supreme Council of the Russian Federation from July 16, 1993 «About an introduction order in action of the Law of the Russian Federation «About modification and additions in the Law RSFSR «About the RSFSR judicial system», Criminally – the procedural code of RSFSR, the Criminal code of RSFSR and the Code of RSFSR about administrative offenses» in connection with inquiry of the Moscow city court and complaints of a number of citizens» // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)
- 7) The Resolution VS RSFSR from 22.11.1991 No. 1920-1 «About the Declaration of the rights and freedoms of the person and the citizen» // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)

4. Statutory Aspects

In Article 2 of the Convention on the Rights of the Commonwealth of Independent States and Fundamental Freedoms⁸⁾, “clarifies the legal aspect of the protection of the Commonwealth of Independent States the right to life. Everyone’s right to life protected by law. No one shall be deprived of life intentionally. The death penalty it is cancelled, it can only be applied by a court for serious crimes.

Separately from other prisoners in correctional colonies of special regime convicts serve their sentences to life imprisonment, as well as “convicted, the death penalty by pardon commuted to life imprisonment⁹⁾.” “In the case of convicted filing petition for pardon or his decision to refuse the filing of such application pursuant to the penalty of death shall be suspended pending a decision by the President of the Russian Federation¹⁰⁾».

According to Article 310 § 3 of the Criminal Procedure Code, “if the defendant is sentenced to death, the presiding officer explained to him the right to apply for a pardon¹¹⁾. The right to apply for a pardon, we see in the content of Article 6 of Part 3 of the International Covenant on Civil and Political Rights. “Anyone sentenced to death shall have the right to seek pardon or commutation of the sentence. Amnesty, pardon or commutation of sentence of death may be granted in all cases¹²⁾».

Provisions of the Criminal Code include the following legally relevant provisions on the death penalty in Russia. The death penalty as an exceptional measure of punishment may be imposed only for serious crimes that infringe on the lives of (Section 1, Art. 59).

The criminal law and norms of international law establishes principles of non-use of the death penalty to a certain circle of subjects of persons. The death penalty is not imposed on women, as well as those who committed crimes before the age of eighteen years, and men who have attained to the time of adjudication of sixty children (paragraph 2 of Article 59)¹³⁾. For women and children as subjects of criminal law, the death penalty

- 8) The Convention of the Commonwealth of Independent States on the rights and fundamental freedoms of the person (it is concluded in Minsk 26.05.1995) (together with «The provision on the Commission on Human Rights of the Commonwealth of Independent States», app. 24.09.1993) // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)
- 9) The Criminal and executive code of the Russian Federation from 08.01.1997 No. 1-Federal Law (edition from 27.06.2011) // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)
- 10) Onokolov Yu.P. To a question of pardon of the condemned military personnel // Criminal and executive system: right, economy, management. 2010. No. 6. P. 17-20
- 11) The Code of criminal procedure of the Russian Federation» from 18.12.2001 No. 174-FL (an edition from 14.06.2011) (with amendment and additional, coming into force from 01.07.2011) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).
- 12) The International Pact «About the civil and political rights» from 16.12.1966 the Optional protocol came into force for the USSR since January 1, 1992. // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)
- 13) The Convention of the Commonwealth of Independent States on the rights and fundamental freedoms of the person (it is concluded in Minsk 26.05.1995) (together with «The provision on the Commission on Human Rights of the Commonwealth of Independent States», app. 24.09.1993) // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)

is not applied in accordance with the Commonwealth of Independent States Convention rights and fundamental freedoms "(Article 2, § 3, Article 2). Thus, the legislation of the Russian Federation duplicates provisions of the Convention on the Rights of the Child¹⁴⁾ on the non-child-torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

The death penalty shall not be appointed the person who issued the Russian Federation by a foreign state for criminal prosecution in accordance with the international treaty of the Russian Federation or on the basis of reciprocity, if in accordance with the laws of a foreign State where the person, the death penalty for a crime committed by this person is not available or non-use of the death penalty is a condition of issuance or the death penalty can not be assigned to him for other reasons (Section 2, Article 59). The death penalty in the way of pardon may be commuted to life imprisonment or imprisonment for a term of twenty-five years (Section 3, Article 59).

The principle of non-use of the death penalty in the formal expiration of the limitation period fixed in the Russian legislation shall be exempt from criminal liability if the date of committing a serious crime fifteen years have elapsed (§ 1 of Article 78 of the Criminal Code). The question of applying the statute of limitations to the person who committed a crime punishable by death or life imprisonment shall be decided by the court. If the court finds it possible to release the person from criminal liability in connection with the expiration of time limits, the death penalty and life imprisonment does not apply (paragraph 4 of Article 78 of the Criminal Code)¹⁵⁾.

The person who committed the crime for which provides for the possibility the death penalty or life imprisonment, but on the basis of the verdict of the jury deserves leniency, these penalties do not apply. In such cases, the presiding officer to the nature of the crime, the identity of the culprit and other circumstances of the case will be punished by imprisonment for a definite period (Article 56 of the Criminal Code) within the sanctions of the article of the Special Part of the Criminal Code, including more than two-thirds of the maximum term or the size of the most severe penalty provided for the crime¹⁶⁾.

The person to whom the procedure of Article 85 of the Criminal Code Act clemency death penalty replaced by imprisonment for a fixed term or life imprisonment¹⁷⁾, must serve that sentence in a penal colony of special regime for sentenced to life imprisonment. Separately from the other suspects and defendants in the cells containing those sentenced to death (Article 33)¹⁸⁾.

14) The Convention on the rights of the child (it is approved by General Assembly of the United Nations 20.11.1989) (came into force for the USSR 15.09.1990)

15) The Resolution of Plenum Supreme Court of the Russian Federation «About practice of appointment by Vessels of the Russian Federation of criminal punishment» from 11.01.2007 No. 2 (an edition from 29.10.2009) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).

16) The Federal law «About detention of suspects and crimes accused of commission» from 15.07.1995 No. 103-FL (an edition from 21.04.2011)//Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)

17) The Resolution of Plenum Supreme the Vessels Russian Federation «About practice of appointment by vessels of types of correctional facilities» from 12.11.2001 No. 14 // Legal¹-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)

18) The Federal law «About detention of suspects and crimes accused of commission» from 15.07.1995 No. 103-FL (an edition from 21.04.2011)//Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)

In Article 38 of the Federal Law “On Office of Public Prosecutor in the Russian Federation” “suspension of the judicial decision,” says that bringing the Attorney General of the Russian Federation or his deputy, protest against the sentence, which as a punishment the death penalty, suspend its execution. Prosecutor or his deputy, within its competence brings a superior court of cassation or protest or private supervisory protest the unlawful or unreasonable decision, sentence or court order. Assistant prosecutor, the prosecutor control of the prosecutor can bring a protest only in the case, in consideration of which they participated. Prosecutor or his deputy, regardless of participation in the proceedings may, within its competence to demand from the court of any case or category of cases in which a decision, verdict, decision or ruling entered into force. Seeing that the decision to sentence or court order is illegal or unreasonable, the prosecutor brings a supervisory protest or appeals with the idea to a higher prosecutor¹⁹⁾.

According to Article 44 of the Criminal Code of the Russian Federation to the penalty imposed which may lead to termination of employment are, including the death penalty²⁰⁾.

Announce the death of orally or in writing to the authority of civil registration is required interior authority, if convicted death occurred as a result of enforcement exceptional punishment (death penalty) (§ 1 Article 66)²¹⁾.

“Given that the death penalty does not apply in Russia since 1997, life imprisonment is assigned rarely (in 2009 against 64 individuals)²²⁾.

5. Judicial decisions

At present, the death penalty in Russia does not apply. In Russia, the death penalty was applied to the enactment of Presidential Decree “Phasing out the death penalty in connection with Russia’s entry to the Council of Europe²³⁾.”

The imposition of death sentences by the courts could make Russia a violation of its obligations under Article 18 of the Vienna Convention on the Law of Treaties in respect of the Protocol No. 6, however, because every time there was a substitution of capital punishment as pardon, by the President of the Russian Federation, other punishment other than deprivation of life, the decisions of the judiciary were corrected without invasion of its prerogatives, which allowed the state to avoid violations of its international legal obligations. Russian Federation in the appropriate legal forms expressed agreement with the international instruments aimed at abolishing the death penalty in

19) The Federal law «About prosecutor’s office of the Russian Federation» from 17.01.1992 No. 2202-1 (an edition from 07.02.2011)//Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)

20) The Federal law «About acts of civil status» from 15.11.1997 No. 143-FL (an edition from 01.07.2011)//Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)

21) Ryzhkov K. The Russian accountant doesn’t depend on will of the parties // 2011. No. 5. P. 65-75

22) Kolocov N.A. Appointment punishment to the person with whom the pre-judicial cooperation agreement//the Russian judge is concluded. 2010. No. 11. P. 38-41; No. 12. P. 43-47; 2011. No. 1. P. 44-48; No. 2. P. 37-40

23) The Decree of the President of the Russian Federation «About stage-by-stage reduction of application of the death penalty in connection with entry of Russia into the Council of Europe» from 16.05.1996 No. 724 // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).

peacetime. In particular, signed April 16, 1997 Protocol number 6 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Russian Federation shall, as required by Article 18 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, to refrain from acts which would defeat the Protocol the object and purpose, as long as does not express its intention not to become a party to it, yet so far Russia has not ratified the protocol number 6, but has not expressed its intention not to become a party to it.²⁴⁾

However, the Constitutional Court argued that because the protocol No. 6 has not yet ratified it as such can not be regarded as a legal act directly in the Russian Federation abolishing the death penalty within the meaning of Article 20 (part 2) of the Constitution of the Russian Federation. At the same time in federal law are preserved provisions for this type of punishment and, accordingly, the procedures for the appointment and performance.

The provisions of paragraph 5 of the Decree of the Russian Federation Constitutional Court on February 2, 1999, No. 3-D in the current system of legal regulation on the basis of which as a result of long-term moratorium on the death penalty have formed stable guarantees human rights to be free from death and formed the constitutional legal regime, under which – taking into account international legal developments and the commitments made by the Russian Federation – is an irreversible process, aiming at the abolition of the death penalty as an exceptional measure of punishment, of a temporary nature (“until its abolition”) and permitted only during a certain transition period, i.e. to implement the objectives set out in Article 20 (part 2) of the Constitution, means that the execution of this Decree in respect of the introduction of trial by jury on the whole territory of the Russian Federation, does not open the possibility of applying the death penalty, including a conviction pronounced on the basis of the verdict the jury.

Until 1 January 2010 imposition of the death penalty in Russia could not be accomplished due to lack of opportunity to exercise the right of every defendant in consideration of his case by the court assessors. At present the courts with jury trials are on the whole territory of the Russian Federation. However, prior to 1 January 2010 in the Chechen Republic, these courts have not yet acted. Thus, the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation on 2 February 1999 No. 3-P clearly defines the conditions under which punishment occurs accused of offences for which the death penalty may be assigned.

6. *Issues to Discuss*

The problem of scientific understanding of the accumulated scientific and practical applications in the interpretation of regulations is an essential element of the mechanism

24) Definition Constitutional the Vessels Russian Federation from 19.11.2009 No. 1344 – O-R «About an explanation of point 5 of a resolution part of the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation from February 2, 1999 of No. 3-A in the case of check of constitutionality of provisions of article 41 and a part of the third article 42 of the Code of criminal procedure of RSFSR, points 1 and 2 of the Resolution of the Supreme Council of the Russian Federation from July 16, 1993 «About an introduction order in action of the Law of the Russian Federation «About modification and additions in the Law RSFSR «About the RSFSR judicial system», the Code of criminal procedure of RSFSR, the Criminal code of RSFSR and the Code of RSFSR about administrative offenses»//Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011)

to improve law-making process²⁵⁾ as well as all law enforcement activities of modern states. Thus, the death penalty in Russia does not use. However in Russia it is still controversial question of the possibility of its application.

We can identify other gaps in the norms of constitutional and criminal law. In particular, the Russian legislation does not contain legal rules governing the procedure for granting state guarantees of no purpose and non-use of the death penalty to the person to be extradited. In this regard, the duty of the legislator is, apparently, to the federal laws governing extradition, to determine the executive body authorized to provide such guarantees foreign state»²⁶⁾.

The legislation of the Russian Federation are limited opportunities face the death penalty: reduced range of criminal sanctions referred to in the death penalty, expanded the categories of persons who are prohibited to use the exceptional measure of punishment is widely used act of grace.

7. Conclusion

The Constitution of the Russian Federation declared a priority of international law over national law and Russia's accession to the Council of Europe suggests a moratorium on the appointment and the death penalty. Due to the moratorium on the death penalty in Russia has been a tendency to develop and expand alternative forms of punishment of imprisonment, such as a new category – those sentenced to life imprisonment²⁷⁾.

Thus, we can identify trends in the development of law on the death penalty in Russia and Europe: Despite the fact that the death penalty, written much in the theoretical formulation of the problem, there are still white spots.

In the Russian Federation is not removed from the agenda of the Council of Europe imperative to exclude the death penalty from the arsenal of criminal means to combat crime. This suggests that Russia is not ready to abandon the death penalty as a punishment for serious crimes. To resolve the situation in Russia is likely to determine the legal status of life imprisonment as an independent form of punishment because of the prevailing socio-political, criminological, moral situation in Russia, as well as the requirements of international legal acts of nature.

Development of legislation to abolish the death penalty in Russia is carried out in parallel with well-developed public policies aimed at increasing the level of legal population, a clear understanding of their moral foundations of modern democratic civil society.

Zhrnutie

Trest smrti je najzávažnejším trestom. V súčasnej dobe jeho význam súvisí aj so skutočnosťou, že mnohé štáty smerujú k zmierneniu právnych predpisov pri jeho zrušení.

25) Kalyakin O. A. Authentic interpretation – a method of completion of gaps in regulations // The Government and local government. 2011. No. 1. P. 3-5.

26) Marchenko A.V. To a question of standard ensuring the rights and freedoms of citizens in criminal trial at implementation of delivery (extradition) // Criminal and executive system: right, economy, management. 2010. No. 6. P. 14-16

27) Malkin D. A. Directions of researches and development of penitentiary psychiatry // Legal psychology. 2010. No. 4. P. 28-33

V tejto súvislosti sa otvára otázka zákonnosti a prijateľnosť trestu smrti, rovnako ako aj jeho potreby a výkonu. Pri rozhodovaní o smrti je kladený mimoriadny význam na justičné omyly, ktorých stupeň môže byť pomerne vysoký, a to aj z dôvodu nenáležitej alebo nespôsobilej obhajoby obvineného.

Summary

The death penalty is most severe punishment. At present, its relevance is also connected with the fact that many states are now to mitigate the legislation, while abolishing the death penalty. In this connection a question arises about the legality and acceptability of the death penalty, as well as its need and feasibility. When deciding on the death of particular importance miscarriages of justice, whose level can be quite high, including by reason of unfair or unqualified defence of the accused.

Bibliography:

- [1] The Convention of the Commonwealth of Independent States on the rights and fundamental freedoms of the person (it is concluded in Minsk 26.05.1995) (together with «The provision on the Commission on Human Rights of the Commonwealth of Independent States», app. 24.09.1993) // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [2] The International Pact «About the civil and political rights» from 16.12.1966 the Optional protocol came into force for the USSR since January 1, 1992. // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10. 2011).
- [3] The Convention on the rights of the child (it is approved by General Assembly of the United Nations 20.11.1989) (came into force for the USSR 15.09.1990).
- [4] The Constitution of the Russian Federation of Art. 20 (taking into account the amendments introduced by Laws of the Russian Federation about amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30. 12. 2008 No. 6-FCL, from 30. 12. 2008 No. 7-FCL)//Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).
- [5] The Criminal and executive code of the Russian Federation from 08.01.1997 No. 1-Federal Law (edition from 27.06.2011) // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).
- [6] The Code of criminal procedure of the Russian Federation» from 18.12.2001 No. 174-FL (an edition from 14.06.2011) (with amendment and additional, coming into force from 01.07.2011) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).
- [7] The Criminal code of the Russian Federation from 13. 6. 1996 No. 63-FL (an edition from 4. 5. 2011) (with amendment and additional, coming into force from 1. 7. 2011) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).
- [8] The Federal law «About prosecutor's office of the Russian Federation» from 17. 1. 1992 No. 2202-1 (an edition from 07.02.2011)//Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).
- [9] The Federal law «About acts of civil status» from 15. 11. 1997 No. 143-FL (an edition from 1. 7. 2011)//Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).

- [10] The Federal law «About detention of suspects and crimes accused of commission» from 15. 7. 1995 No. 103-FL (an edition from 21. 4. 2011) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [11] The Resolution Constitutional the Vessels Russian Federation from 2. 2. 1999 No. 3-A «In the case of check of constitutionality of provisions of article 41 and a part of the third article 42 Criminal Procedure Code RSFSR, points 1 and 2 of the Resolution of the Supreme Council of the Russian Federation from July 16, 1993 «About an introduction order in action of the Law of the Russian Federation «About modification and additions in the Law RSFSR «About the RSFSR judicial system», Criminally – the procedural code of RSFSR, the Criminal code of RSFSR and the Code of RSFSR about administrative offenses» in connection with inquiry of the Moscow city court and complaints of a number of citizens» // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [12] Definition Constitutional the Vessels Russian Federation from 19.11.2009 No. 1344 – O-R «About an explanation of point 5 of a resolution part of the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation from February 2, 1999 of No. 3-A in the case of check of constitutionality of provisions of article 41 and a part of the third article 42 of the Code of criminal procedure of RSFSR, points 1 and 2 of the Resolution of the Supreme Council of the Russian Federation from July 16, 1993 «About an introduction order in action of the Law of the Russian Federation «About modification and additions in the Law RSFSR «About the RSFSR judicial system», the Code of criminal procedure of RSFSR, the Criminal code of RSFSR and the Code of RSFSR about administrative offenses» // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [13] The Resolution of Plenum Supreme Court of the Russian Federation «About practice of appointment by Vessels of the Russian Federation of criminal punishment» from 11. 1. 2007 No. 2 (an edition from 29. 10. 2009) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18.10.2011).
- [14] The Resolution of Plenum Supreme the Vessels Russian Federation «About practice of appointment by vessels of types of correctional facilities» from 12. 11. 2001 No. 14 // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [15] The Resolution VS RSFSR from 22. 11. 1991 No. 1920-1 «About the Declaration of the rights and freedoms of the person and the citizen» // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [16] The Decree of the President of the Russian Federation «About stage-by-stage reduction of application of the death penalty in connection with entry of Russia into the Council of Europe» from 16.05.1996 No. 724 // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [17] The Constitution of the Komi Republic (it is accepted by the Supreme Council of the Komi Republic 17. 2. 1994) (an edition from 20. 12. 2010) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [18] The Constitution of the Khakassia Republic (an edition from 03.11.2010) (it is accepted at the XVII session of VS RH (the first convocation) 25. 5. 1995) // Legal-reference system «the Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [19] The Constitution of the Mary El Republic from 24. 6. 1995 (edition from 10. 6. 2010) // Legal-reference system «Adviser Plus»: [Electronic resource] / NPP Consultant Plus (address date: 18. 10. 2011).
- [20] Galustyan O. A. About revolutions (some comparative-historical aspects of criminal liability) // The International criminal law and the international justice. 2011. No. 1. P. 16-19.
- [21] Kalyakin O. A. Authentic interpretation – a method of completion of gaps in regulations // The Government and local government. 2011. No. 1. P. 3-5.

- [22] Kolocov N.A. Appointment punishment to the person with whom the pre-judicial cooperation agreement//the Russian judge is concluded. 2010. No. 11. P. 38-41; No. 12. P. 43-47; 2011. No. 1. P. 44-48; No. 2. P. 37-40.
- [23] Kubasov A.L. Legal regulation of activity of white counterintelligence in days of Civil war in the north of Russia // State and right History. 2011. No. 2. P. 9-12.
- [24] Malkin D. A. Directions of researches and development of penitentiary psychiatry // Legal psychology. 2010. No. 4. P. 28-33.
- [25] Marchenko A.V. To a question of standard ensuring the rights and freedoms of citizens in criminal trial at implementation of delivery (extradition) // Criminal and executive system: right, economy, management. 2010. No. 6. P. 14-16.
- [26] Matskevich I.M. Legal education and a science (the report at Institute of professional development of judges and public prosecutor's employees of the Ministry of Justice of Taiwan) // Legal education and a science. 2010. No. 4. P. 2-3.
- [27] Onokolov Yu.P. To a question of pardon of the condemned military personnel // Criminal and executive system: right, economy, management. 2010. No. 6. P. 17-20.
- [28] Ryzhkov K. The Russian accountant doesn't depend on will of the parties//. 2011. No. 5. P. 65-75.

Ekaterina Marmilova

*Astrakhan branch of the Moscow Open Social Academy
(Astrachánska pobočka Moskovskej otvorenej sociálnej akadémie)*

katyamme@mail.ru

*414016, Russia, Asrtakhan, Suricova, 26
(Suricova 26, 414016 Astrachán, Rusko)*

Funkcie verejnej správy ako predmet záujmu vedy o verejnej správe

The functions of the Public administration as the object of the science of the Public administration

▼ Ladislav Hrtánek

Kľúčové slová:

verejná správa, funkcie verejnej správy, samospráva, cieľové určenie verejnej správy, reforma.

Keywords:

The Public administration. The functions of the Public administration. The self-administration. The aim of the Public administration. The reform.

Úvod

Úvodom predloženého príspevku, ktorý pojednáva o funkciách verejnej správy ako stredobode záujmu vedy o verejnej správe považujeme za potrebné naznačiť jeho cieľové určenia, ktoré sa v ďalšom texte pokúsime naplniť.

Prvým cieľom predloženého príspevku je poskytnutie analytického prístupu k vede o verejnej správe, ktorá má nielen všeobecno-teoretickú, ale aj praktickú rovinu. Stredobodom záujmu vedy o verejnej správe je statická aj dynamická stránka verejnej správy, teda sa nevenuje verejnej správe len v kontexte posúdenia jej organizačnej úrovne v kontexte jej optimalizácie, ale aj v rámci výkonu jednotlivých kompetenčných okruhov vykonávaných príslušnými subjektmi verejnej správy. Rovnako poukážeme na aktuálne trendy prebiehajúce vo vede verejnej správy a jej interakčné prepojenia s vedou správneho práva.

Ďalším cieľom predloženého príspevku je poskytnutie všeobecného náhľadu na funkcie verejnej správy, ale v kontexte moderného ponímania týchto funkcií ako rovnorodých aktivít prebiehajúcich v diferencovaných oblastiach verejnej správy. Rovnako poskytneme náhľad na prepojenie funkcií verejnej správy s napĺňaním úloh štátu. Podstatným podľa nášho názoru je taktiež vzťah funkcií a metód verejnej správy, nakoľko funkcie verejnej správy sú vonkajším prejavom aplikácie metód verejnej správy v konkrétnej oblasti výkonu verejnej správy.

Cieľom predloženého príspevku je taktiež poskytnutie vlastných náhľadov na možnú diferenciáciu funkcií verejnej správy, pričom ako podstatné pomocné kritérium sme si vybrali kritérium hlavných foriem verejnej správy, nakoľko uznávame, že iné funkcie plní štátna správa, iné verejnoprávne korporácie a iné funkcie sú vykonávané samosprávou. Funkcie verejnej správy je taktiež potrebné prepojiť s priebehom procesnej roviny administratívnoprávneho vzťahu, kde je možné diferencovať primárne funkcie, ktoré sa odvíjajú v rámci administratívnoprávneho vzťahu a následné právne vzťahy, kde sú podstatnými predovšetkým právne vzťahy kontrolného charakteru.

Uvedomujeme si pritom, že nie je možné poskytnúť úplný výpočet možných diferenciácií funkcií verejnej správy, nakoľko ich je veľmi veľké množstvo, je tu však možnosť pokúsiť sa o systémový, komplexný prístup, čo si kladieme za úlohu, ktorú sa pokúsime naplniť.

V neposlednom rade sa pokúsime o praktický prístup k problematike funkcií verejnej správy, nakoľko uvedenú problematiku analyticky spracujeme v kontexte faktického výkonu činností jednotlivými subjektmi verejnej správy. Tým docielime určitý komplexný prístup, prepojenie všeobecných teoretických náhľadov s praktickou rovinou. Chceme totiž dosiahnuť, aby predložený príspevok nebol prínosom len pre vedu o verejnej správe, ale taktiež aj pre výkon vlastnej verejnej správy v jej celom rozsahu.

1. Všeobecné určenie náhľadov na predmet záujmu vedy o verejnej správe

Veda o verejnej správe je modernou vednou disciplínou, ktorej predmetom skúmania je verejná správa v organizačnom a funkčnom poňatí. Cieľom skúmania vedy o verejnej správe je teda dosiahnutie optimalizácie organizačnej štruktúry verejnej správy a rovnako aj harmonizácia výkonu kompetenčných okruhov jednotlivými subjektmi verejnej správy. Ide o cieľové určenie modernej štátnej správy a rovnako aj vedy o verejnej správe. Kľúčovým aspektom pre úlohu optimalizácie a harmonizácie štruktúry verejnej správy je napríklad aspekt racionalizácie. Cieľ vedy o verejnej správe sa v tomto prípade zhoduje s cieľom výkonu verejnej správy, ktorým je zefektívnenie výkonu verejnej služby ako služby občanovi a zvýšenie celkového povedomia o verejnej správe. Cieľom verejnej správy je taktiež zvýšenie presvedčenia adresáta administratívnoprávnej normy o správnosti ustanovenej normy správania sa, čím sa aj zvyšuje jeho lojalita voči verejnej správe a zvyšuje sa efektívnosť administratívnoprávnej normy, ktorá reguluje konkrétne formy správania sa.

Nakoľko verejná správa je veľmi dynamickou štruktúrou so značne komplikovaným funkčným zameraním, podobne aj veda o verejnej správe prechádza neustálymi vývinovými zmenami. V rámci jej pozorovania a analytického skúmania je však možné vyčleniť špecifické znaky, ktoré tvoria jej vlastnú podstatu. Uvedené špecifické znaky alebo trendy vo vývoji vedy o verejnej správe sa však odvíjajú od cieľového určenia a komplexného ponímania tejto vednej disciplíny. Špecifiká tejto vednej disciplíny majú súvis s charakterom rozhodovacích procesov vo verejnej správe.

„Rozhodovacie procesy vo verejnej správe môžeme vo všeobecnej rovine charakterizovať ako nenáhodný výber určitých postupov alebo činností z viacerých možných alternatív v podmienkach verejnej správy.“¹⁾

Úroveň rozhodovacích procesov sa odvíja od vlastného objektu správy, ktorým sú rôzne spoločenské vzťahy odvíjajúce sa vo vzťahoch subjektov práva.²⁾

Aj napriek tomu, že v rámci rôznych vedeckých náhľadov na vymedzenie a špecifické znaky vedy o verejnej správe je možné zaznamenať aj rôzne prístupy, za všeobecne uznávané sme vybrali nasledovné vymedzenie vedy o verejnej správe. „So správnym právom

1) Vrabko, M. a kol.: Správne právo. Procesná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF UK. 2001. 164 s. ISBN 80-7160-148-9.

2) Kútik, J.: Organizácia a krízový manažment verejnej správy. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne. 2006. 277 s. ISBN 80-8075-142-0.

súvisia niektoré ďalšie vedné disciplíny. Predovšetkým je treba spomenúť správnu vedu, ktorá skúma praktické (faktické) fungovanie správy, aplikuje teóriu organizácie a teóriu riadenia na podmienky a problémy verejnej správy.³⁾

V rámci slovenskej právnej vedy je pertraktovaný náhľad, ktorý rovnako viaže vedu o verejnej správe na praktické aspekty teórie organizácie a riadenia.

V neposlednom rade je možné zohľadňovať správnu vedu v kontexte iných právnych disciplín: Správna veda je vednou disciplínou, ktorá skúma organizáciu a činnosť verejnej správy v jej faktickej podobe, musí však využívať aj poznatky iných vedných disciplín.⁴⁾

Vedu o verejnej správe – správnu vedu je potrebné vnímať aj v kontexte poznávacej a aplikačnej funkcie, pričom uvedené funkcie vo svojej kumulovanej podstate predstavujú funkčné určenie správnej vedy.

Poznávacia (gnozeologická) funkcia sa môže prejaviť iba v utváraní čoraz presnejšieho a objektívnejšieho obrazu o problémoch vedy správneho práva. Ide o tvorbu poznatkov na základe poznávania nie vonkajších, navonok zjavných vlastností, súvislostí, javov a vzťahov, ale poznávania podstatných stránok a vlastností jednotlivých javov a vzťahov v oblasti verejnej správy.⁵⁾

Popri uvedených vymedzeniach vedy o verejnej správe je možné vysloviť súhlas s prelinaním sa špecifických znakov vedy správneho práva a správnej vedy.

„Z hľadiska všeobecnejších súvislostí treba vedu správneho práva charakterizovať ako:

- a) spoločenskú vedu,
- b) vedu, ktorá sledujúc iné vedy sa prejavuje ako veda využívajúca ich podnety,
- c) hraničnú,
- d) abstraktnú,
- e) viac informovanú,
- f) exaktnejšiu,
- g) viac prognostickú.“⁶⁾

Z uvedených vymedzení je potom možné vyvodiť právny záver, že správna veda je systémovou vednou disciplínou, ktorá využíva poznatky iných vedných disciplín, preberá poznatky teórie riadenia a organizácie, jej cieľovým určením je optimalizácia organizácie a fungovania jednotlivých štrukturálnych súčastí verejnej správy, prispieva k riešeniu problémov verejnej správy a správneho práva, vďaka čomu jej výstupy nadobúdajú abstraktný, exaktný a prognostický charakter.

Uvedené vymedzenie správnej vedy sme uviedli preto, aby sme mohli v ďalšom texte naznačiť jej vzťah k funkciám verejnej správy, ktoré sú stredobodom jej záujmu, a to v súvislostiach s metódami verejnej správy.

3) Sládeček, V.: Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s. 2005. 380 s. ISBN 80-7357-060-2.

4) Gašpar, M.: Náuka o štátnej správe. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ. 1985.

5) Morstein, M. F.: The Administrative State. Chicago. Chicago Press. 1957.

6) Gašpar, M.: Správne právo, teória a prax. Pezinok: Agentúra Fischer & TypoSet. 1998. 469 s. ISBN 80-967911-0-9.

2. Funkcie verejnej správy a ich vzťah k metódam verejnej správy

Funkcie verejnej správy sú nevyhnutným predpokladom pre správne posúdenie každého fenoménu vyvíjajúceho sa v rámci správy vecí verejných, nakoľko predstavujú systematické zhrnutie jednotlivých aktivít v oblasti spravovania. Jednotlivé prejavy funkcií verejnej správy sú nerozlučne spojené s jej organizačnou, ale aj funkčnou stránkou. V naznačenom kontexte je preto možné vyvodiť zovšeobecnenie, že funkcia verejnej správy súvisí s hlavnými formami verejnej správy. Iné formy verejnej správy totiž prevládajú v štátnej správe, verejnoprávnych korporáciách alebo v samospráve.

Aj keď prepojenosť organizačnej stránky verejnej správy a jej funkcií je poznateľná, predsa len je potrebné vnímať funkcie verejnej správy v podobe dynamiky realizácie spravovacích úloh, teda v oblasti funkčnej stránky verejnej správy. Funkcie verejnej správy teda odzrkadľujú potrebnú jednotu organizačného a funkčného.

V tejto úvodnej časti považujeme za potrebné uviesť vlastný pokus o určenie pojmu funkcie verejnej správy: Funkcie verejnej správy predstavujú ucelené komplexy spravovacích aktivít, ktoré sa navonok prejavujú v dynamickej stránke verejnej správy, a to naplňaním spravovacích úloh.

Zastávame pritom názor, že v charaktere konkrétnej spravovacej úlohy nájde svoju podstatu taktiež každá funkcia verejnej správy. Funkcie verejnej správy nemôžu byť v rozpore s právnym poriadkom štátu, a taktiež so základným cieľom verejnej správy, ktorým je dosiahnutie stavu, aby sa spravované subjekty správali v súlade s platným právom.

Funkcie verejnej správy sú podmnožinou funkcií štátu v exekatívnej oblasti. Funkcie štátu pritom môžeme diferencovať na politické, právne a hospodárske. Aj keď môžeme konštatovať, že problematika verejnej správy súvisí s politickou a hospodárskou oblasťou, nepochybne veľa skúseností bude mať s právnymi funkciami štátu. Právne funkcie štátu znamenajú komplex štátnych úloh, ktoré musí každý štát zabezpečiť, a to tak v oblasti zákonodarnej, výkonnej, ako aj súdnej moci. Funkcie verejnej správy majú svoje uplatnenie v procese tvorby právnych noriem, ako aj pri vlastnej aplikácii práva formou vydávania individuálnych správnych aktov alebo súdnych rozhodnutí, kde správa súdov má taktiež dôležitú a nezastupiteľnú úlohu. Pri snahách o určenie funkcií verejnej správy preto považujeme za nevyhnutné uprednostniť formálne, respektíve formálno-organizátorské hľadisko. Inak totiž nemožno dosiahnuť synergický element.

Pokiaľ sa chceme systematicky venovať problematike funkcií verejnej správy, nemožno opomínať ich vzťah k metódam verejnej správy. Funkcie verejnej správy ako komplexy rovnorodých parciálnych aktivít vykonávaných v rámci verejnej správy sú totiž vonkajším prejavom aplikácie metód verejnej správy v rámci faktického výkonu verejnej správy. Preto je možné vyvodiť záver, že funkcie verejnej správy sú spojené s metódami verejnej správy a pre ich správne pochopenie v komplexných súvislostiach je potrebné poznať naznačené interakčné súvislosti.

Pod metódou verejnej správy je možné podľa pána profesora Vrabka, ktorý je uznávaným vedcom a erudovaným odborníkom v oblasti správneho práva, chápať spôsob pôsobenia spravujúcich subjektov na spravovaný objekt a rovnako zvýrazňuje vzťah metód a úloh a cieľov verejnej správy.

Z naznačenej podstaty metód verejnej správy je potom možné vyvodiť ich vzájomný vzťah k funkciám verejnej správy. Postavenie metód verejnej správy je opodstatnené

určovať v rovine ďalších základných právnych inštitútov, to znamená cieľov, úloh, funkcií verejnej správy ako východiskových a určujúcich faktorov pre posúdenie metód pôsobenia a ich vhodnú konšteláciu v konkrétnom prípade.

V naznačenom kontexte je možnosť určiť funkcie verejnej správy ako konkrétne prejavy realizácie metód verejnej správy, teda ponímať ich ako hmatateľný obraz jednotlivých metód verejnej správy. Nerozlučné prepojenosť funkcií a metód verejnej správy dovoľuje dospieť k záveru, že ak môžeme rozlišovať metódy administratívneho, ekonomického, spoločensko-organizátorského, organizačno-technického pôsobenia, správnej prevencie a profylaxie a aktívnej účasti spravovaných subjektov, tak potom musíme diferencovať taktiež im zodpovedajúce komplexy úloh, ktoré predstavujú práve funkcie verejnej správy.

3. Systematická diferenciácia funkcií verejnej správy

Ak zohľadníme fakt, že funkcie verejnej správy majú svoje uplatnenie v každej aktivite spravovacieho charakteru, tak potom je možné vytvoriť nespočetné množstvo delení jednotlivých funkcií verejnej správy, pričom najst' všeobecnú diferenciáciu je veľmi náročné.

Funkcia regulačná podľa nášho názoru súvisí s vnútorno-organizačnými metódami verejnej správy. Jej základným cieľom je optimalizácia vnútornej organizovanosti vlastnej verejnej správy, pričom ale neplatí tvrdenie, že je zameraná výlučne dovnútra verejnej správy, nakoľko úspešnosť ich napĺňania závisí od miery dosahovania základného cieľa verejnej správy, ktorým je súlad správania sa spravovaných subjektov a platného práva. Regulačná funkcia tým nadobúda akýsi zjednocujúci charakter, ktorý súvisí s potrebnými zmenami tak v rámci spravujúcich, ako aj spravovaných subjektov.

Funkcia ochranná má vo svojej podobe jednak rovinu preventívnu, a jednak rovinu represívnu, pričom uvedené roviny majú svoje uplatnenie v rámci trvania administratívneho vzťahu.

V rámci preventívneho aspektu ochranná funkcia verejnej správy vytvára predpoklady pre absenciu, respektíve zabránenie možných protiprávných konaní v oblasti verejnej správy. Represívna zložka ochrannej funkcie verejnej správy naproti tomu poskytuje ochranu už v prípade porušenia konkrétneho pravidla správania sa ustanoveného v administratívnoprávnej norme. Miera uplatňovania represívnych zložiek ochrannej funkcie verejnej správy závisí od rozsahu možných sankčných prostriedkov, ktoré poskytuje platné právo.

V kontexte uvedeného sa pokúsime aspoň o náznaky ďalších možných členení funkcií verejnej správy. Zastávame pritom názor, že je možné vytvoriť všeobecne delenie funkcií verejnej správy, a to na:

- funkcie uplatňujúce sa v rámci primárnych administratívnoprávnych vzťahov,
- funkcie uplatňujúce sa v rámci následných administratívnoprávnych vzťahov,
- funkcie uplatňujúce sa v rámci zodpovednostných administratívnoprávnych vzťahov.

Primárne administratívnoprávne vzťahy sú tvorené právami a povinnosťami, ktoré vznikli subjektom práva v rámci konkrétneho právneho vzťahu. Funkcie verejnej správy v tejto rovine majú zásadne nesankčný charakter a predstavujú komplex rôznorodých aktivít, ktoré sú nevyhnutné k naplneniu vlastného obsahu právneho vzťahu. Funkcie verejnej správy v tomto prípade sú ovplyvnené právnou povahou právneho aktu, z ktorého

právny vzťah vznikol. Od daného právneho aktu taktiež závisí miera ingerencie orgánu verejnej správy do konkrétneho právneho vzťahu. Častou právnou skutočnosťou, na základe ktorej vznikajú administratívnoprávne vzťahy je individuálny správny akt, a preto platí predpoklad, že miera reglementácie funkcií verejnej správy príslušným orgánom verejnej správy bude mať narastajúcu tendenciu vo veľkom počte prípadov. V prípade týchto funkcií sú možné tieto čiastkové diferenciácie:

Činnosť poznávania primárnych práv a povinností sa môže ďalej diferencovať na empirické poznávanie minulých, ako aj možných perspektívnych procesov prebiehajúcich vo verejnej správe.

Činnosť informačného zabezpečenia predstavuje súhrn procesov zberu a vyhodnocovania informácií. Je predpokladom každého praktického, ale aj teoretického, či vedeckého prístupu k verejnej správe.

Činnosť regulačná predstavuje súhrn aktivít súvisiacich s prípravnou fázou, ako aj zabezpečením vlastnej realizácie práv a povinností v rámci primárnych právnych vzťahov.

Činnosť upriamená na tvorbu dlhodobých rozhodnutí predstavuje aktivity zamerané na prípravnú fázu dlhodobých rozhodnutí, zabezpečenie procesu ich realizácie, ako aj systém strategického plánovania vo verejnej správe.

Činnosť zacielená na tvorbu bežných rozhodnutí zahŕňa tvorbu jednotlivých modelov rozhodnutí na základe zváženia právneho stavu.

Činnosť spojená s riešením sporov zahŕňa riešenie možných sporov dohodou sporných strán, dohodou nadriadených subjektov alebo prostredníctvom nadriadených subjektov. Uvedeným funkciám zodpovedajú aj jednotlivé procesnoprávne inštitúty ako napríklad zmier, riešenie sporov v rámci verejnej správy dohodou alebo rozhodnutím im nadriadeného subjektu verejnej správy.

Následné administratívnoprávne vzťahy sú právnymi vzťahmi kontrolného charakteru, ktorých základným cieľom je dosiahnutie, respektíve kontrola súladu faktického stavu s normatívnym. V tomto kontexte je možné vytvoriť ďalšie čiastkové delenia funkcií verejnej správy, ako napríklad funkcie zistenia reálneho a normatívneho stavu, funkcie porovnávania, vyvodenia nápravných opatrení, ich realizácie a verifikovania. V tomto prípade môžeme uviesť tieto čiastkové diferenciácie:

Činnosť spojená s uskutočňovaním priamej kontroly, ktorá sa môže diferencovať na všeobecnú, respektíve univerzálnu kontrolu, kontrolu zameranú na preverenie kardinálnych úloh, kontrolu zameranú na súladnosť procesnoprávneho postupu subjektu verejnej správy, kontrolu zameranú na súladnosť riešenia bežných a mimoriadnych záťažových úloh.

Činnosť spojená s uskutočňovaním nepriamej kontroly sa môže diferencovať na nepriamu kontrolu orientovanú na realizáciu úloh schválenej koncepcie, nepriamu kontrolu orientovanú na rôzne kategórie pracovníkov.

Činnosť univerzálnej kontroly je veľmi úzko prepojená s výstavbou systému verejnej správy, pričom môže ísť o kontrolu na miestnej, regionálnej, či celoštátnej úrovni, pričom nevyhnutnosťou je ďalej diferencovať tieto druhy kontroly podľa princípov horizontálnej a vertikálnej deľby moci.

Uskutočňovanie vonkajšej kontroly, ktorá sa môže vykonávať v pravidelných, nepravidelných a mimoriadnych prípadoch. V prípade vonkajšej kontroly musí byť splnený predpoklad, že kontrolujúci a kontrolovaný subjekt nie sú súčasťou jednej inštitúcie.

Uskutočňovanie úzkošpecializovanej kontroly môže byť vykonávané v záujme ochrany procesných práv a slobôd subjektov stojacich mimo verejnú správu, zabezpečenia nárastu kvalitatívnych ukazovateľov výkonu verejnej správy, za účelom zvýšenia miery naplnenia cieľa verejnej správy.

Uskutočňovanie nápravných rozhodnutí v kontrole predstavuje implementáciu výstupov z vlastnej priamej, nepriamej, univerzálnej, či úzkošpecializovanej kontroly. Nápravné opatrenia by mali byť primárne implementované kontrolovaným subjektom, niekedy je však možnosť implementačného zabezpečenia nápravných opatrení kontrolným subjektom.

Zodpovednostné právne vzťahy nastupujú v prípade porušenia právnych povinností uvedených buď v platnom právnom predpise alebo v individuálnom správnom akte vydanom na jeho základe. Funkcie verejnej správy sú v tomto prípade striktné ustanovené administratívnoprávnymi normami sankčného charakteru, aj keď platí zásada subsidiarity administratívnoprávneho sankcionovania.

Všeobecná a čiastočná diferenciacia jednotlivých funkcií verejnej správy podľa nášho názoru je možná aj v kontexte jednotlivých hlavných foriem verejnej správy, pričom je možné rozlišovať:

- **funkcie v štátnej správe,**
- **funkcie vo verejnoprávnych korporáciách,**
- **funkcie v samospráve,**
- **funkcie vo verejnoprávnych ústavoch,**
- **funkcie vo verejnoprávnych nadáciách,**
- **funkcie vo verejnoprávnych fondoch.**

Funkcie verejnej správy uplatňované v štátnej správe

V tomto kontexte sa musí charakter funkcií uplatňovaných v štátnej správe prispôbiť jej špecifickým prvkom, a to v zmysle funkčnom a organizačnom, kde platí, že štátna správa je činnosť:

- podzákonná,
- exekutívneho charakteru,
- vykonávaná v mene štátu,
- nariaďovacia,
- vykonávaná prostredníctvom ustanovených správnych orgánov,
- za stálnej existencie štátneho donútenia,
- má hierarchickú štruktúrnú výstavbu,
- uplatňuje sa princíp subordinácie.

Z uvedeného vyplýva, že špecifické znaky štátnej správy ovplyvňujú aj funkcie, ktoré sa v rámci nej uplatňujú. Napríklad z kľúčového princípu subordinácie prevládajúceho v štátnej správe vyplýva prevaha funkcií ovplyvňovania činnosti podriadeného orgánu verejnej správy nadriadeným orgánom verejnej správy a dôjde k eliminácii kooperatívnych funkcií verejnej správy, ktoré sú typické predovšetkým pre samosprávu. V štátnej správe by však mala prevládať funkcia inovatívnych prístupov k výkonu verejnej správy, a to aj

napriek striktnej administratívnoprávnej úprave výkonu kompetenčných okruhov zamestnancami orgánu štátnej správy. Funkcie presvedčovania by mali byť taktiež kľúčovými v štátnej správe, pričom efektívnosť činnosti zamestnanca štátnej správy by sa mala posúdiť nie podľa množstva vybavených administratívnoprávnych záležitostí, ale podľa schopnosti štátneho zamestnanca presvedčiť štátneho občana o správnosti zákonnej právnej úpravy.

V intenciách verejnoprávných korporácií, verejnoprávných nadácií a verejnoprávných fondov, ktoré začleňujeme rovnako k hlavným formám verejnej správy je možné rozlišovať taktiež vysoký počet diferencovaných činností, ktoré naplňajú funkcie verejnej správy a sú to napríklad:

- činnosti zamerané na možný nárast samosprávnosti,
- činnosti podnecujúce nezávislosť verejnoprávných korporácií od ostatnej verejnej správy,
- činnosti umožňujúce nárast úloh samosprávneho charakteru s autonómnym kontextom,
- činnosti orientované na hľadanie prepojení kooperatívneho charakteru s ostatnou verejnou správou,
- činnosti zvýrazňujúce zjednocovanie vnútornej organizácie verejnoprávných korporácií,
- činnosti podnecujúce postupnú fiškálnu autonómiu.

V kontexte výkonu samosprávnych aktivít v rámci rôznych diferencovaných foriem samosprávy – miestnej, regionálnej alebo záujmovej považujeme za podstatné tieto funkcie samosprávneho charakteru ako komplexy rovnorodých činností:

- činnosti zamerané na posilňovanie významu občianskej spoločnosti voči samospráve,
- činnosti upevňujúce princíp municipálnej autonómie,
- činnosti výkonu originálnych a prenesených kompetenčných okruhov,
- činnosti smerujúce k narastaniu organizačnej optimalizácie,
- činnosti podstatnej spolupráce so štátnou správou.

Záver

Záverom predloženého príspevku považujeme za potrebné aspoň v rámcových súvislostiach naznačiť jeho možné prínosy.

V prvom rade sme toho názoru, že sme v predložennom príspevku poskytli komplexný náhľad na problematiku vedy o verejnej správe, pričom sme naznačili predmet záujmu vedy o verejnej správe smerom k efektívnosti administratívnoprávnych noriem a k jednotlivým fenoménom, ktoré sa odvíjajú v rámci verejnej správy. Špecifické znaky a trendové súvislosti vedy o verejnej správe sú podstatné pre jej správne pochopenie v dynamickej rovine vývinu verejnej správy.

Rovnako zastávame názor, že predložený príspevok postihol potrebné systémové súvislosti funkcií a metód verejnej správy, nakoľko funkcie verejnej správy sú hmatateľným obrazom aplikácie metód verejnej správy v rámci plnenia konkrétnych úloh zodpovedným zamestnancom verejnej správy.

V neposlednom rade sme sa pokúsili o analytický prístup k diferenciacii funkcií verejnej správy ako komplexov združujúcich rovnorodé aktivity vykonávané v rámci verejnej

správy. Ako kritérium sme si pritom vybrali štádium administratívnoprávneho vzťahu, na ktorý sa výkon verejnej správy bezprostredne vzťahuje, pričom sme analyzovali funkcie verejnej správy odvíjajúce sa v rámci primárnych, následných a zodpovednostných administratívnoprávnych vzťahov. Rovnako zastávame názor, že diferenciacia funkcií verejnej správy je možná aj v kontexte hlavných foriem verejnej správy, pričom popri tradičných zložkách verejnej správy neopominame taktiež verejnoprávne nadácie, ústavy a fondy.

Považujeme za potrebné uviesť, že dúfame v analytický prínos tohto predloženého príspevku.

Summary

In this scientific article is analysis of the problematic of the functions of the public administration, as the object of the science of the public administration. The objects of the science of the public administration are the individual processes in the frame of the public administration. In the context of these things are a lot of differences of these processes. In this scientific article is the problematic of the functions of the public administration as the complex of the categories of the activities in the frame of public administration. It goes about the modern and actual concept of the functions of the public administration. Because there are some interactions of the functions of the public administration and the science of the public administration, this problematic is the objects of this scientific article. The analysis of this specific problem can help to a correct comprehension of public administration as complicated phenomenon and to the elimination of problematic aspect.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] Gašpar, M.: Náuka o štátnej správe. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ. 1985.
- [2] Gašpar, M.: Správne právo, teória a prax. Pezinok: Agentúra Fischer & TypoSet. 1998. 469 s. ISBN 80-967911-0-9.
- [3] Kútik, J.: Organizácia a krízový manažment verejnej správy. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne. 2006. 277 s. ISBN 80-8075-142-0.
- [4] Morstein, M. F.: The Administrative State. Chicago. Chicago Press. 1957.
- [5] Sládeček, V.: Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s. 2005. s. 380. ISBN 80-7357-60-2.
- [6] Vrabko, M. a kol.: Správne právo. Procesná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF UK. 2001. 164 s. ISBN 80-7160-148-9.

Ing. JUDr. Ladislav Hrtánek, PhD.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky

Stromová č. 1

813 30 Bratislava

E-mail: ladislav.hrtanek@minedu.sk

Vztah exekutivy a legislativy podle Ústavy (čtvrté) Ghanské republiky

Executive-legislative relations according to the Constitution of the Republic of Ghana

▼ Filip Rígel

Klíčová slova:

Ghana, Ústava, legislativa, exekutiva

Keywords:

Ghana, Constitution, Legislative, Executive

▼ Úvodem k politickému systému Ghany

Ghana byla za více než padesát let své samostatné existence, získané na Spojeném království Velké Británie a Severního Irska, jak monarchií, tak republikou (a to prezident-skou i parlamentní). Zažila nespočet vojenských převratů, z nichž hned pět bylo úspěš-ných. Autoritářské režimy se střídaly s demokracií, vojenská vláda s civilní, *one-party sta-te* s pluralismem politických stran. Země měnila svou zahraniční orientaci i domácí ekonomický systém. Také současná Ghana naskytá svými ústavními specifiky, z nichž některé budou předmětem tohoto pojednání, politologům a konstitucionalistům široký prostor ke studiu.

Základní stavební kameny stávající čtvrté republiky byly položeny v roce 1992. Do té doby více než deset let v zemi vládl vojenský populistický režim, v jehož čele stál charis-matický Jerry John Rawlings. Ten se posléze rozhodl legitimizovat své postavení demo-krackými prostředky. Stalo se tak zejména s ohledem na rozpad sovětského bloku a ne-ochotu západních zemí a mezinárodních finančních institucí poskytovat pomoc v zemi bez demokratických institucí. Po demokratizaci ale nevolali jen zahraniční či mezinárodní aktéři, nýbrž hlasy požadující zavedení pluralitního systému se ozývaly i v Ghaně samotné. Zkušenosti z jiných afrických zemí navíc ukazují, že tam, kde populistický režim nepřistou-pil k demokratizaci, byl odstraněn násilím a charismatický vůdce byl zavražděn, jak se to stalo Thomasi Sankarovi v Burkině Faso či Murtalu Mohamedovi v Nigérii.¹⁾

Ještě před koncem bipolarity mezinárodního systému, již v letech 1988 a 1989, se konaly volby na okresní úrovni. Významným mezníkem na cestě k demokracii bylo zřízení devítičlenné expertní komise (17. května 1991) s pověřením vypracovat koncept návrhu nové ústavy. Zadáním bylo, aby byly v úvahu vzaty předchozí ústavní dokumenty v zemi od získání nezávislosti,²⁾ jakož i světové ústavní vzory. Komisi expertů byly ale také přímo udi-leny pokyny ze strany vojenského vedení.³⁾ Návrh následně posuzovalo k tomu účelu

1) Sandbrook, Richard a Oelbaum, Jay: *Reforming Dysfunctional Institutions through Democrati-zation? Reflections on Ghana*. The Journal of Modern African Studies, 1997, č. 4, s. 603–646.

2) Podle tohoto zadání tedy nikoliv patrně ještě koloniální ústava.

3) Boafo-Arthur, Kwame: *A decade of liberalism in perspective*. In Boafo-Arthur, K. (ed.): *Ghana: One Decade of the Liberal State*. Dakar: Codesria, 2007, s. 2.

sestavené Konzultativní shromáždění, čítající 260 členů a obsazené dle klíče vojáků, takže opoziční síly připuštěny nebyly.

V dubnu roku 1992 se v zemi konalo ústavní referendum o uvedeném návrhu, v němž se hlasující měli vyslovit k tomu, zda si přejí, aby v zemi byly povoleny politické strany a moc byla rozdělena klasicky mezi tři složky (soudní, výkonná, zákonodárná). Výsledek byl jednoznačný. Přes 92 procent hlasujících se vyslovilo pro demokratizaci a provedení reformy včetně přijetí nové ústavy zakotvující katalog lidských práv.⁴⁾ Na základě výsledku byl v zemi zrušen zákaz politických stran (15. května 1992). Následně byly uspořádány volby (3. listopadu prezidentské a 28. prosince parlamentní), které potvrdily mocenské uspořádání v zemi – Rawlings se stal prezidentem a strana transformovaná z vojenského vedení obsadila 189 křesel ze 200 možných.

Demokratizace měla tedy zprvu staré garnituře politiků umožnit pokračování politického angažmá, vytvořit pro ni nové kolbiště pro naplňování mocenských ambicí a převléknout ji z uniforem do obleků. Nevýhodou takovéto tranzice ovšem bývá, že je garantována beztrestnost vysokých představitelů bývalého režimu, jak je tomu v Ghaně ostatně v rovině ústavní (čl. 34). Vládní garnitura se však přesto obávala, zda bude toto ochranné ustanovení respektováno i novou generací politiků, což je také důvod, proč přechod k demokracii trval tak dlouho, nebyl předem ustanoven jeho pevný časový harmonogram a do tohoto procesu nebyl nikdo jiný plně vpuštěn. Vojenská vláda tak v procesu tranzice hrála zároveň úlohu hráče i rozhodčího.⁵⁾

Přestože také druhé volby skončily vítězstvím představitelů bývalého režimu, sdružených do Národního demokratického kongresu (NDC), na přelomu tisíciletí na základě výsledku třetích prezidentských i parlamentních voleb došlo k politické alternaci a vítězství Johna Kufuora a Nové vlastenecké strany (NPP). Ta dokázala ve čtvrtých volbách své pozice ještě posílit, nicméně páté volby přinesly opětovné vítězství NDC a jejího prezidentského kandidáta, jímž byl John Atta Mills, dvakrát neúspěšný v souboji s Kufuorem v předchozích volbách a bývalý Rawlingsův viceprezident. Stranický systém tedy vykazuje znaky stabilního bipartismu; žádná jiná strana (krom NPP a NDC) není s to postavit konkurenceschopného prezidentského kandidáta či dokonce získat více než několik málo poslaneckých křesel. Důležité je, že poražená strana výsledky voleb respektuje a strana vítězná se chová v rámci ústavních mantinelů. Pokud jde o jednotlivé složky moci, je Ústava z komparativního pohledu specifická především vztahem moci výkonné a zákonodárné.

Prezidencialismus a parlamentarismus – obecné modely

Vztah legislativy a exekutivy je východiskem pro srovnávací klasifikaci forem vlády např. Vladimíru Klokočkoví.⁶⁾ Pokud jsou obě složky důsledně odděleny a existuje inkompatibilita funkcí, pak hovoří o **prezidentském systému**.⁷⁾ Prototypem jsou Spojené státy americké, objevuje se však také v zemích afrických a latinskoamerických. Dualismus výkonu státní moci je chráněn nezávislými soudy, které fungují jako strážci ústavnosti. Politická legitimace prezidenta je oddělena od parlamentu a je založena na separátní

4) http://africanelections.tripod.com/gh.html#1992_Constitutional_Referendum (18. 12. 2011).

5) Frempong, Alexander K. D: *Political conflict and elite consensus in the liberal state*. In Bofo-Arthur, K. (ed.): *Ghana: One Decade of the Liberal State*. Dakar: Codesria, 2007, s. 134–135.

6) Klokočka, Vladimír: *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 1996, s. 158 a násl.

7) Nazývá jej též pro autonomii obou řečených složek dualistickým výkonem moci.

legitimaci cestou všeobecných voleb. Prezident je skutečným šéfem exekutivy, hlavou státu a určuje politiku vlády; vybírá si ministry své vlády, ač ti musejí projít konfirmací parlamentem. Neomezené je právo prezidenta ministry odvolávat. Prezident není ze své funkce odpovědný, ale s výjimkou personálních záležitostí nedisponuje širokou diskreční pravomocí.

V prezidentských systémech neexistuje princip odpovědnosti vlády parlamentu a prezident nemůže být interpelován. Vůči parlamentu disponuje prezident silným suspenzivním vetem, ale nemůže parlament rozpustit ani nemůže navrhnout zákony.

V **parlamentní formě** vlády je hlavou státu panovník či prezident, který může být volen přímo i nepřímo. Nejméně jedna komora parlamentu odvozuje svou legitimitu přímo od lidu. Klasický parlamentarismus vychází ze tří charakteristických rysů:

- dualismus exekutivy (hlava státu, vláda),
- pružné a kooperativní rozdělení kompetencí mezi legislativu a exekutivu,
- existence prostředků vzájemného působení mezi oběma řečenými mocemi.

Hlava státu v parlamentních modelech nestojí v čele vlády, ale funguje jako reprezentant státu a má spíše zprostředkující úlohu, která může stoupat při řešení mimořádných situací. Nositelem exekutivní moci je především vláda, která ale nemá svou legitimizační základnu a je legitimována parlamentem. Parlament tak má bezprostřední vliv na složení vlády, která mu je odpovědná a které může vyslovit nedůvěru.

Jedním z podtypů parlamentní vlády je britský parlamentarismus (westminsterský systém). Právě v Británii parlamentní forma vlády vznikla. Exekutiva i legislativa jsou oddělené a spojené zároveň. Spojovacím článkem je kabinet. Silná vazba vlády na parlament je v britském modelu vyjádřena koncepcí vlády jako „výboru parlamentu“, a tedy i personální vazbou na členství v parlamentu. Poslanecký mandát je pak předpokladem pro získání funkce člena vlády. Brzdu vládě tak netvoří parlament jako celek, nýbrž institucionalizovaná opozice (stínová vláda). Silné je postavení předsedy vlády, který může rozpustit parlament. Panovník je omezen na symbolické a reprezentační funkce.

■ **Moc výkonná v Ústavě Ghany**

Funkce moci výkonné obecně tkví ve formulaci jednotlivých politik (*policy*) a následně v jejich uplatňování a koordinaci.⁸⁾ Postavení exekutivy v Ghaně je velmi silné. Výkonnou moc tvoří řada orgánů, v jejichž čele stojí silný prezident. Pokud jde o tři složky státní moci, Ústava začíná právě exekutivou (a v jejím rámci postavením prezidenta). Naproti tomu Ústava Spojených států amerických, prototypu prezidencialismu, se nejprve věnuje legislativě, teprve potom moci výkonné a soudní. I samo řazení hlav tak obsahuje určitou symboliku. Ta je jen dokreslena podrobností a rozsáhlostí ustanovení týkajících se moci výkonné (ve srovnání s mocí zákonodárnou) v Ghaně.

Prezident republiky je hlavou státu, hlavou vlády (v tomto ohledu je skutečným šéfem; jeho postavení není *primus inter pares*)⁹⁾ a vrchním velitelem ozbrojených sil, jakož

8) Blondel, Jean: *Comparative Government: An Introduction*. Hemel Hempstead: Philips Allan, 1990, s. 258–260.

9) V. Klokočka (op. cit., s. 164) uvádí výrok prezidenta USA A. Lincolna, který se ocitl v rozporu s ostatními členy své vlády a dal hlasovat. Když jeho hlas zůstal osamocen, uzavřel jednání slovy: „*Sedm hlasů proti, jeden hlas 'pro' otázku rozhodl.*“

i vrcholným představitelem výkonné moci a nejvyšším ústavním činitelem.¹⁰⁾ Prezident Ghany má řadu reálných a silných pravomocí. Významné jsou jeho kompetence *kreační a jmenovací*. Hlava státu nejmenuje jen ministry, předsedy či dokonce prosté členy mnoha ústředních státních orgánů, agentur a komisí a velvyslance, ale jeho jmenovací pravomoci se dotýkají i úrovně okresní. Právě jmenovací kompetence jsou považovány za až příliš široké, přičemž za znepokojující je považováno to, že se neomezují jen na centrální úroveň.¹¹⁾

Dále má prezident řadu kompetencí, jimiž může *zasáhnout do rozhodnutí orgánů soudní moci* (může udělit milost, přerušit výkonu trestu, zmírnit uložený trest, mj. i z těchto důvodů musí být prezident zpraven ze strany rozhodujících soudců o každém uloženém hrdelním trestu a musí mu být předložen k prozkoumání trestní spis), a konečně řadu kompetencí, jimiž může *ovlivnit kompetence moci zákonodárné* (např. právo veta). Prezident také na první schůzi Parlamentu a před jeho rozpuštěním přednáší zprávu o stavu země.¹²⁾ Význačné je i postavení prezidenta v oblasti *mezinárodních vztahů*. Hlava státu po konzultaci se Státní radou jmenuje velvyslance Ghany a přijímá akreditace velvyslanců zahraničních států. Významná je též pozice hlavy státu v oblasti mezinárodních smluv. Své pravomoci vykonává prezident buď přímo, anebo prostřednictvím pověřených podřízených činitelů. Všechny vládní akty jsou vydávány ve jménu prezidenta a zároveň podepisovány příslušným ministrem.

Prezident není z výkonu své funkce odpovědný a nesmí proti němu být po dobu výkonu funkce vedeno žádné trestní ani civilní (!) soudní řízení. Takové řízení ovšem může být zahájeno do tří let od doby, kdy svou funkci opustí. Osoba zvolená do funkce prezidenta musí složit konstitutivní slib věrnosti a prezidentskou přísahu. Prezident je volen na dobu čtyř let, přičemž počátek této doby se počítá ode dne slibu. Nikdo nesmí vykonávat mandát déle než dvě funkční období. Právě limit dvou funkčních období voleného prezidenta je ve světě nejtypičtější. Je zakotven ve světě v téměř dvou třetinách republik, v Africe samotné je pak toto číslo ještě o něco málo vyšší.¹³⁾

Prezident je volen na základě všeobecného volebního práva většinovým dvoukolovým systémem. Zvolena je osoba, která v prvním kole získá více než 50 procent hlasů. Pokud nikdo takový není (a kandidovali-li v prvním kole více než dva kandidáti), koná se druhé kolo voleb za tři týdny po kole prvním. Do druhého kola postupují dva nejsilnější kandidáti; vítězem je ten, kdo získá více než 50 procent hlasů. V případě rovnosti hlasů a nedojde-li k odstoupení kandidáta postoupivšího do druhého kola, se druhé kolo voleb opakuje, dokud není znám vítěz. Totéž obdobně platí i pro rovnost hlasů v kole prvním.

Prezident kandiduje společně s vybraným viceprezidentem. Volič tedy samostatně nemůže hlasovat pro jiného viceprezidentského kandidáta, než jakého si stanovil prezidentský kandidát. Ten musí na podporu své kandidatury zároveň předložit listinu podepsanou nejméně dvěma registrovanými voliči z každého okresu. Přezkum prezidentských

10) Druhým nejvyšším ústavním činitelem je viceprezident, teprve potom následuje předseda Parlamentu.

11) Sandbrook a Oelbaum, op. cit., s. 619.

12) Evidentní inspirace americkou ústavou – viz její čl. 2 oddíl 3 (zpráva o stavu Unie).

13) Lebeda, Tomáš: *Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí*. In Novák, M. a Brunclík, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 44.

voleb je svěřen Nejvyššímu soudu (návrh musí být učiněn jakýmkoliv ghanským občanem ve lhůtě tří týdnů od vyhlášení výsledků voleb).¹⁴⁾

S ohledem na to, že Ghana nemá kolektivní hlavu státu, nepřipadá jiný než většinový systém v úvahu. A s ohledem na to, že postavení prezidenta je velmi silné, lze si jen obtížně představit, že by prezident nebyl volen lidem přímo.¹⁵⁾ Ostatně přímá volba je zavedena v téměř třech čtvrtinách všech států světa, v nichž se konají prezidentské volby a v Africe samotné je tento počet ještě vyšší – 88,9 procenta; naopak v republikách *Commonwealthu* nižší – 56,7 procenta.¹⁶⁾ Také užití tzv. *absolutní většiny* (50 procent + 1 hlas) je pro prezidentské volby typické, takto volí celosvětově 78,4 procenta, v africkém měřítku 82,5 procenta zemí s přímo voleným prezidentem.¹⁷⁾

Mandát prezidenta zaniká vedle vypršení funkčního období také smrtí, písemnou rezignací složenou do rukou předsedy Parlamentu nebo odvoláním z funkce. Odvolána z funkce může být hlava státu jen tehdy, pokud úmyslně poruší prezidentský slib či jakékoliv jiné ustanovení Ústavy, ztratí fyzické či duševní zdraví do té míry, že nebude s to úřad vykonávat, nebo bude-li svým jednáním prezidentský úřad znevažovat, eventuálně způsobí-li újmu hospodářství či obraně státu. Řízení o zbavení prezidenta úřadu je zahájeno, je-li předsedovi Parlamentu doručena důkazy opatřená listina, v níž je popsáno jednání prezidenta či jeho stav, pro který může být z funkce odvolán, a která je podepsána nejméně třetinou všech členů Parlamentu. Řízení o odvolání projednává zvláštní tribunál, kterému předsedá předseda Nejvyššího soudu¹⁸⁾ a jehož dalšími členy jsou čtyři nejstarší soudci Nejvyššího soudu. Je-li návrh podán z důvodu prezidentova duševního či tělesného zdraví, pak předseda Nejvyššího soudu svolá lékařské konzilium složené nejméně ze čtyř předních lékařských odborníků. Do dvou týdnů je prezident povolán k tomu, aby se podrobil prohlídce před konziliem. V řízení před tribunálem může být prezident zastoupen právníkem. Shledá-li tribunál či konzilium, že je *prima facie* dán důvod pro odvolání prezidenta, předseda Nejvyššího soudu neprodleně uvědomí předsedu Parlamentu a prezidenta. O odvolání prezidenta pak rozhoduje do dvou týdnů tajným hlasováním a po předchozí rozpravě Parlament. Prezident je odvolán ke dni, který uvede Parlament, pokud pro to hlasuje nejméně dvoutřetinová většina ze všech poslanců.

Funkce prezidenta republiky je neslučitelná s jakoukoliv jinou veřejnou funkcí ani s jakýmkoliv povoláním, z něhož přímo nebo nepřímo plyne zisk. Po konci mandátu smí zastávat veřejné funkce či vykonávat povolání, z něhož plyne zisk, jen se souhlasem Parlamentu. Za výkon své funkce bere plat a po opuštění funkce je mu garantována doživotní renta; plat i renta jsou osvobozeny od daní.

Zástupcem prezidenta je **viceprezident**. Ten vykonává ty funkce, které mu svěřuje Ústava nebo prezident sám. Zastupuje ho zejm. v situacích, kdy je prezident mimo Ghanu nebo není s to svou funkci vykonávat. Zemře-li prezident, rezignuje-li nebo je-li odvolán, tak na jeho místo nastupuje až do konce funkčního období právě dosavadní viceprezident, a to s účinky od data smrti, rezignace či odvolání prezidenta. Doslouží-li za

14) Srov. skutečnost, že soudní přezkum volebního procesu je přímo v ústavní rovině (čl. 74 odst. 12) zapovězen v Tanzanii. Konečná jsou tak rozhodnutí tamní volební komise.

15) Srov. Spojené státy americké, kde je prezident volen sborem volitelů, kteří hlasují dle výsledku všelidového hlasování v jednotlivých státech.

16) Lebeda, op. cit., s. 32, 36.

17) Lebeda, op. cit., s. 46.

18) Tzv. *Chief Justice* stojí vedle Nejvyššího soudu také v čele dalších soudů a je vrchním představitelem soudní moci.

prezidenta původní viceprezident více než polovinu zbývajících období mandátu, pak může být viceprezident do prezidentského úřadu zvolen již jen jednou. Nahradí-li prezidenta stávající viceprezident, pak si vybírá svého vlastního viceprezidenta, kterého ovšem musí schválit Parlament. Viceprezident může být ze své funkce odvolán podobně jako prezident.

Pokud nemůže úřad dočasně vykonávat prezident ani viceprezident, ujímá se výkonu funkce předseda Parlamentu. Pakliže ovšem nemůže prezident ani viceprezident vykonávat úřad vůbec (z důvodu smrti, rezignace či odvolání obou), pak se ujímá předseda Parlamentu prezidentského úřadu dočasně a do tří měsíců se musejí konat nové prezidentské volby.

Vláda se skládá z prezidenta, který jí předsedá, viceprezidenta, který jí předsedá v prezidentově nepřítomnosti, a státních ministrů (těch je nejméně deset, nejvíce devěnáct, přesný počet určuje prezident).¹⁹⁾ Ministři jsou jmenováni prezidentem republiky po předchozím souhlasu Parlamentu. Prezident ministry vybírá z řad poslanců či osob volitelných do Parlamentu. Zároveň platí, že většina ministrů musí být jmenována z řad poslanců. Funkce ministra je neslučitelná s jakoukoliv jinou funkcí či zdrojem výdělků.

Ministra může z funkce prezident kdykoliv odvolat. Funkce končí také rezignací, smrtí či volbou ministra nebo jeho náměstka předsedou nebo místopředsedou Parlamentu. Parlament může ministrovi či jeho náměstkovi vyslovit nedůvěru, pokud se tak vysloví nejméně dvě třetiny všech poslanců. O návrhu na vyslovení nedůvěry, který musí být podepsán nejméně třetinou ze všech poslanců, se nesmí hlasovat dříve než za sedm dní od jeho podání. Návrh musí být projednán v Parlamentu, dotčená osoba má právo být slyšena. Je-li vyslovena nedůvěra, musí prezident dotčeného ministra (resp. náměstka) odvolat, pokud ten sám dříve nerezignuje.

Součástí soustavy orgánů moci výkonné jsou také ty, které vypočítává hlava VIII Ústavy. Jde o **Národní bezpečnostní radu** a **Národní komisi pro plánování a rozvoj**. Vedle toho je zde upraveno také postavení **generálního prokurátora**, který je zároveň virilně ministrem vlády.²⁰⁾ Hlava IX je pak věnována **Státní radě**, která je formalizovaným poradním orgánem prezidenta republiky pro oblast výkonu prezidentských pravomocí. Podrobnost Ústavy se pak projevuje také v úpravě veřejné správy, postavení policie, vězeňské služby a také armády.²¹⁾

19) Srov. skutečnost, že není ústavně stanoven maximální počet soudců Nejvyššího soudu. Prezident tak může vždy dosadit tolik soudců, aby si zajistil majoritu vůči soudcům jmenovaným předchozími prezidenty.

20) Objevují se názory (Prouza, Jan: *Problémy politického stranictví v Ghaně*. Hradec Králové: Univerzita Hradec Králové, Filozofická fakulta, Katedra politologie, 2009, diplomová práce.), že nedostatkem v oddělení jednotlivých složek moci (konkrétně výkonné a soudní) je také skutečnost, že ministr spravedlnosti zastává i pozici generálního prokurátora. Nejde však o disbalanci mezi mocí soudní a výkonnou (vláda i generální prokuratura jsou součástí moci výkonné), nýbrž o nerovnováhu uvnitř exekutivy samé. Takové personální propojení jistě není vhodné.

21) Součástí návratu k ústavní vládě v afrických zemích je i snaha o zakotvení civilní kontroly nad armádou a bezpečnostními radami. V Ghaně to znamená především kontrolu exekutivy nad armádou, možnosti Parlamentu jsou (viz čl. 210 odst. 1, 2) v tomto ohledu jen velmi omezené, na rozdíl např. od situace v Jihoafrické republice, kde existuje i důležitá parlamentní kontrola armády. Bliž viz Hutchful, Eboe: *Bringing the Military and Security Agencies under Democratic Control: A Challenge to African Constitutionalism*. In Akiba, O. (ed.): *Constitutionalism and Society in Africa*. Aldershot: Ashgate, 2004, s. 130.

■ **Moc zákonodárná v Ústavě Ghany**

Vrcholný zákonodárný orgán Ghany – **Parlament** – se skládá podle čl. 93 odst. 1 Ústavy z nejméně 140 volených členů (reálně měl Parlament od počátku čtvrté republiky 200 poslanců, od voleb roku 2004 se s ohledem na rostoucí populaci Ghany volí již 230 poslanců). Parlament jako instituce čtvrté republiky dostal do vínku neblahé dědictví zákonodárných sborů předchozích republik, které byly po vojenských převratech vždy rozpuštěny jako první instituce.²²⁾ Podobně jako ve většině států černé Afriky je Parlament v Ghaně jednokomorový.

V čele Parlamentu stojí předseda (*Speaker of Parliament*). Ten je volen poslanci z jejich středu či dokonce z ostatních osob, kteří jsou do Parlamentu volitelní. Předseda ve funkci končí, pokud se stane ministrem či jeho náměstkem, rezignuje-li, ztratí-li volitelnost do Parlamentu nebo je-li odvolán hlasy nejméně tři čtvrtin všech poslanců. Je-li funkce předsedy uprázdňena, pak Parlament nesmí činit žádné jiné úkony, dokud nezvolí předsedu nového. Volba předsedy je také prvním krokem nově zvoleného Parlamentu – k ní dochází dokonce před složením poslaneckých slibů (ty jsou následně skládány právě do rukou předsedy). Předseda je zastupován dvěma zástupci, kteří jsou voleni poslanci z jejich středu. Zástupci nesmí být členy téže politické strany.²³⁾

Mandát poslance zaniká rozpuštěním Parlamentu, zvolením poslance předsedou Parlamentu, neomluvenou absencí na patnácti schůzích Parlamentu, je-li vyloučen poté, co byl parlamentním výborem shledán vinným pohrdáním Parlamentem, dále ztratí-li volitelnost do Parlamentu nebo rezignuje-li písemně do rukou předsedy. Velmi významné je, že mandát poslance nelze považovat za reprezentativní, nýbrž velmi silně vázaný na politickou stranu, za kterou byl zvolen.²⁴⁾ Mandát tak také zaniká tím, opustí-li poslanec politickou stranu, za kterou byl do Parlamentu zvolen, ať již za účelem, aby vstoupil do strany jiné či zůstal nestráníkem. Mandát ale zaniká obdobně také tehdy, pokud byl poslanec zvolen jako nezávislý a posléze vstoupí do politické strany. K zániku mandátu ale nedochází v případě, dojde-li ke sloučení politických stran na národní úrovni, které má pochoptelně vliv i na individuální členství.

Funkce poslance není slučitelná s žádným úřadem či výdělečným povoláním. Výjimku může udělit předseda Parlamentu po doporučení parlamentního výboru, pokud výkon konkurenční funkce neovlivní práci poslance a nedojde ke střetu zájmů. Podobné postavení a pravomoci jako poslanec má i takový viceprezident, ministr nebo jeho náměstek, který není poslancem. Taková osoba má právo účastnit se zasedání Parlamentu, avšak nemá právo hlasovat.

Poslanec Parlamentu disponuje některými prerogativy a také imunitou. Pokud poslanec slouží čtyři roky nebo déle, pak mu v okamžiku, kdy přestane být poslancem, náleží výsluhová penze. Přestane-li být poslancem z důvodu smrti, pak tato penze náleží pozůstalým. V průběhu jednání Parlamentu je poslancům garantována svoboda slova. Za projevy učiněné na půdě Parlamentu a jiné politické akty nesmí být poslanec trestně stíhán (tzv. indemnita) a nemůže proti němu být vedeno ani občanskoprávní soudní řízení. Za urážku na cti vůči některé osobě může být ovšem poslanec pohnán k disciplinárnímu řízení před

22) Oquaye, Mike: *The Process of Democratization in Contemporary Ghana*. Commonwealth & Comparative Politics, 2000, č. 3, s. 58.

23) To s ohledem na panující bipartismus fakticky značí, že jeden zástupce bude členem opoziční strany.

24) Navíc reálně (ústavně zakotvení nejsou) fungují ještě tzv. *whips* – osoby dohlížející na loajalitu vlastních poslanců a shánějící podporu pro stranické návrhy.

parlamentní výbor. Pokud se příslušný výbor vysloví tak, že výrok pronesený poslancem je urážlivý, poslanec se musí do sedmi dnů omluvit tomu, koho urazil. Pokud se poslanec odmítne omluvit, předseda Parlamentu vysloví, že takový poslanec ztrácí svá poslanecká práva, imunitu a odměny, dokud se neomluví.

Podrobně jsou upraveny také parlamentní procedury (ty jsou dále rozvedeny v jednom z řádů, který si na základě zmocnění v čl. 110 Parlament sám přijímá). Zasedání řídí předseda Parlamentu, v jeho nepřítomnosti jeho zástupce. Aby byl Parlament usnášeníschopný, musí být přítomna alespoň třetina z celkového počtu poslanců, předsedající se do tohoto počtu nezapočítává. Parlament zřizuje výbory a stálé výbory. Stálé výbory jsou ustanoveny na první schůzi Parlamentu, ihned po volbě předsedy a jeho zástupců. Každý člen Parlamentu musí být členem alespoň jednoho stálého výboru. Složení výborů přitom musí být rovnoměrné a musí co nejvíce reflektovat odlišnost názorů v rámci politického spektra. Parlament zasedá nejméně jedenkrát ročně – navíc tak, aby mezi poslední schůzí minulého zasedání a první schůzí zasedání následujícího neuplynul více než rok. Místo a termín zasedání určuje předseda. Ten svolá zasedání také tehdy, požádá-li o to alespoň 15 procent poslanců.

Není-li stanoveno v Ústavě jinak,²⁵⁾ rozhoduje Parlament prostou většinou počítanou z přítomných hlasujících, přičemž přítomna musí být alespoň polovina všech poslanců. Předseda Parlamentu nemůže hlasovat, a to ani v případě rovnosti hlasů – v takové situaci se má za to, že návrh nebyl přijat. Pokud se hlasuje o změně (doplnění) Ústavy nebo o personálních otázkách, pak se tak děje tajně. Hlasuje-li se o smlouvě mezi státem a obchodní společností, pak nesmí hlasovat takový poslanec, který je se společností spjat.

Zásadní pravomocí každého parlamentu je přijímání zákonů. Návrh zákona je nejprve postoupen příslušnému výboru. Ten návrh projedná a vydá k němu zprávu. Ta je spolu se zprávou důvodovou podkladem pro parlamentní rozpravu. Je-li návrh schválen, je následně předložen k podpisu prezidentovi. Pokud s návrhem prezident nesouhlasí, musí do čtrnácti dnů po vyslovení nesouhlasu vrátit návrh Parlamentu (k rukám předsedy) s odůvodněním a případnými návrhy na změnu, nebo musí předsedovi oznámit, že předložil návrh k projednání Státní radě. Je-li návrh vrácen Parlamentu, ten jej opětovně projedná (včetně projednání prezidentských připomínek). Prezidentské veto může být přehlasováno, pokud tak hlasují nejméně dvě třetiny všech poslanců. Pak již prezident musí s návrhem vyslovit souhlas, a to do třiceti dnů poté, co byl přehlasován. Stanoví-li výbor Parlamentu, že návrh zákona je neodkladné povahy, pak se použije zrychlená přijímací procedura – ta dokonce znamená, že návrh zákona nesmí prezident vetovat. Lhůty zakotvené pro znovuprojednání návrhu často způsobují, že Parlament musí jednat do pozdních nočních hodin.²⁶⁾ Přijatý zákon vstupuje v účinnost publikací v úředním věstníku.

Parlament nesmí schválit žádný zákon, který by jakkoliv měnil soudní rozhodnutí. Zákony musejí být obecné, nikoliv jednorázové, individuální a vázané na jednu konkrétní situaci (krom zákonů rozpočtových) a dále nesmějí být retroaktivní.²⁷⁾ Parlament také nesmí sám iniciovat návrh zákona, který by zvyšoval nebo zaváděl daně nebo by jinak zasahoval do rozpočtové sféry (jak je vypočteno v čl. 108). Takový návrh tak může podat jen

25) Výjimky jsou ovšem velmi časté.

26) Oquaye, op. cit., s. 59.

27) Výslovně to stanoví čl. 107 Ústavy. Srov. situace v České republice – nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publ. pod č. 318/2009 Sb.

prezident republiky. Zároveň ale platí, že jen Parlament je příslušný k rozhodování o závádění daní.

V zásadě lze ale konstatovat, že přes nespornou roli spočívající ve schvalování zákonů je význam Parlamentu v oblasti legislativního procesu značně relativizován nízkou možností zákony iniciovat. A to jak po stránce té, že nic takového nesmí dle Ústavy činit v oblasti veřejných financí, tak po stránce organizačního a technického zabezpečení v ostatních případech. Je sice trendem, že většina zákonů v moderních státech je vypracována v exekutivních orgánech (zejm. ministerstvech), což je způsobeno mnohem složitější strukturou předpisů v oblasti veřejného práva, které za poslední století mimořádně nabylo na významu,²⁸⁾ nicméně v Ghaně tvoří exekutiva zákony prakticky výlučně.²⁹⁾

Všeobecné volby do Parlamentu se konají během posledních třiceti dnů funkčního období. Nově zvolený Parlament je svolán do dvou týdnů po konci funkčního období toho předchozího. Uprázdnil-li se poslanecké místo, konají se do třiceti dnů od vzniku této skutečnosti doplňovací volby (ty se nekonají, pokud se mají v příštích třech měsících konat volby všeobecné). Každý poslanec tedy zastupuje svůj volební obvod a v centrální politice by měl hájit zájmy tohoto obvodu (*constituency*). Poslanci jsou pak ve svém obvodu vnímáni také dle toho, kolik peněz pro něj dokázali sehnat. Je ale zřejmé, že zcela rozdílný přístup k tomu, jak a kolik peněz pro svůj volební obvod mohou získat, bude mezi poslanci vládními a opozičními.³⁰⁾

Řádné funkční období končí po čtyřech letech od první schůze zvoleného Parlamentu. Je-li země ve válečném stavu, může Parlament usnesením, které podpoří alespoň dvě třetiny všech jeho členů, prodloužit funkční období až o dvanáct měsíců, a to i opakovaně. Celková doba prodloužení však nesmí přesáhnout čtyři roky. Nastane-li v zemi válečný stav nebo i jen v části země stav ohrožení v období mezi rozpuštěním Parlamentu a konáním všeobecných voleb, pak může prezident znovu svolat již rozpuštěný Parlament. Pokud nedojde k prodloužení funkčního období opětovně svolaného Parlamentu dle shora naznačeného postupu, pak končí funkční období Parlamentu ke dni plánovaných voleb.

Parlament je volen také většinovým systémem. Volí se v jednomandátových obvodech (celkem 230), přičemž žádný obvod nesmí zasahovat do území více regionů. Obvody musí být víceméně co do počtu obyvatel³¹⁾ shodné, aby byla zachována rovnost volebního práva. Volí se tajně, každý volič disponuje jedním hlasem. Rozdíl oproti prezidentským volbám tkví v tom, že se koná jen jediné kolo voleb, jehož vítěz – ať již získá jakýkoliv počet hlasů – je zvolen (*first past the post*, též tzv. systém relativní většiny). Tuto variantu většinového systému používá 47 zemí světa, v nichž žije 43,5 procent světového obyvatelstva; zejména jde o bývalé britské kolonie.³²⁾

28) Blondel, op. cit., s. 242.

29) Oquaye, op. cit., s. 60.

30) Oquaye, op. cit., s. 58.

31) V čl. 47 odst. 3 Ústavy je zakotveno, že obvody mají být rovnocenné co do počtu obyvatel, nikoliv tedy voličů. Výjimky z obdobné velikosti mohou být dány jen tam, kde pro to jsou důvody geografického či komunikačního rázu.

32) Z britských kolonií v Africe, které získaly nezávislost v padesátých a šedesátých letech, je systém prvního v cíli používán všude s výjimkou Seychel. Viz též Ondroušek, Jaroslav: *Volební systémy v rozdělených společnostech: Diskuze o nejlepším volebním systému pro Afriku*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra politologie, 2010, diplomová práce.

Jde o nejjednodušší volební systém, jak pro voliče, tak pro komise sčítající hlasy. Právě proto se jeví jako příhodný pro země s vyšší mírou negramotnosti. Pro prezidentské volby se ukazuje sice jako nevhodný, v případě volby do kolektivního orgánu při vyšším počtu volených míst ale zpravidla umožňuje v souhrnu vyrovnat případné disproporce z jednotlivých obvodů (kdy např. nejvyšší počet hlasů těsně získá pro ostatní voliče, kteří roztržili své hlasy, nepřijatelný kandidát). Většinový volební systém obecně není doporučován pro země s velkým množstvím ostrých štěpných linií (*cleavages*). Mezi jeho výhody patří personalita a teritorialita hlasování a zastoupení, jeho základní nevýhodou je vysoký stupeň disproporcionality. K účinkům, které nelze klasifikovat na hodnotové škále, pak patří integrace kandidátů před volbami a taktické hlasování voličů během nich.³³⁾

Shrnutí vztahu legislativy a exekutivy v Ghaně

Ghana je z hlediska shora uvedené Klokočkovy typologie prezidentským systémem, ačkoliv ten je modifikován natolik, že můžeme hovořit také o systému hybridním, který je definován na straně jedné ještě pevnějším postavením prezidenta než ve Spojených státech, na straně druhé nese však některé dílčí rysy westminsterského modelu.

Skutečnost, že úřad prezidenta je dominantní politickou institucí v zemi, se zdá být nevyhnutelná, neboť Ústava byla šita na míru vojenskému režimu s charismatickým vůdcem, který měl ambici zůstat v čele státu.³⁴⁾ Postavení prezidenta je velmi silné i na zemi s prezidentským systémem. Ve Spojených státech amerických je prezident reálně držen na uzdě soudnictvím a Kongresem. Tak tomu v Ghaně není. Parlament bude totiž fungovat jako brzda proti silné exekutivě jen obtížně, neboť doposud v éře čtvrté republiky byla parlamentní většina a většina prezidentská souhlasné. Prezidentovo postavení vůči Parlamentu je ale výrazné i bez ohledu na tuto skutečnost.

Za nejproblémovější můžeme považovat zejm. čl. 78 a 108 Ústavy. Parlament nedisponuje žádnou iniciativou, pokud jde o fiskální zákony. Také pokud jde o ostatní zákony, navrhuje v praxi naprostou většinu z nich exekutiva, a to mj. s ohledem na nedostatečné organizační a personální zázemí Parlamentu. Poslanecký návrh (*private member's bill*) byl schválen do roku 2006 jediný.³⁵⁾ Rovněž skutečnost, že většina ministrů musí být vybrána z poslanců, se jeví jako problematická. Dominantní politické štěpení v Ghaně se totiž odehrává v etno-regionální linii. Pokud uvážíme (a ve čtvrté republice se tak pravidelně děje), že vládní strana nezískává v určitých regionech třebaž žádný mandát (zejm. NPP ve Voltě), pak by povinnost vybrat ministry jen z řad poslanců vedla nevyhnutelně k tomu, že určité regiony (resp. etnika) nemají ve vládě zastoupení.³⁶⁾ Nutnost vybrat většinu ministrů

33) Chytilík, Roman, Šedo, Jakub, Lebeda, Tomáš a Čaloud, Dalibor: *Volební systémy*. 4. vydání. Praha: Portál, 2009, s. 112–113.

34) Tak tomu je ostatně v řadě dalších afrických států. Viz Okoth-Ogendo, H. W. O.: *Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox*. In Greenberg, D., Katz, S. N., Oliviero, M. B. a Wheatley, S. C. (eds.): *Constitutionalism & Democracy. Transitions in the Contemporary World*. New York a Oxford: Oxford University Press, 1993, s. 74–78. Jako rizikový faktor pro budoucí ústavní a politický vývoj to shledává Haynes, Jeffrey: *Democratic Consolidation in Africa: The Problematic Case of Ghana*. Commonwealth & Comparative Politics, 2003, č. 1, s. 53.

35) Jak uvádí Ayensu, K. B. a Darkwa, S. N.: *The Evolution of Parliament in Ghana*. 2. vydání. Accra: Sub-Saharan Publishers, 2006, s. 122.

36) I takto v první Kufuorově vládě (NPP) nebyl žádný zástupce Severozápadního regionu – viz Frempong, op. cit., s. 157. K témuž docházelo v éře druhé republiky (čistý westminsterský systém), kdy ve vládě nebyl zastoupen region Volta – viz Ayensu a Darkwa, op. cit., s. 121.

z řad poslanců navíc snižuje efektivitu vládní kontroly poslanců, kteří mají vládní funkci či o ni usilují. To vše je posíleno ústavně garantovanou stranickou disciplínou (ztráta mandátu v případě opuštění strany, za kterou byl poslanec zvolen). Také proto se lze ztotožnit s názorem, že by byla vhodná novela Ústavy, která by důsledně oddělila moc výkonnou a zákonodárnou tím, že by ministři nesměli být zároveň poslanci.

Vůči Parlamentu, který bude patrně převážně obsahovat prezidentovy spolustraníky, má navíc hlava státu silné veto. Prezident je ale v dominantní pozici i vůči vládě; ta je spíš jeho poradním sborem než čímkoliv jiným. Navíc je třeba upozornit na to, že Ústava v řadě ohledů dává prezidentovi k dispozici široké pole pro diskreci, což je obzvláště palčivé v případě jeho vztahu k armádě (čl. 210 odst. 3 Ústavy). Na druhé straně ale mantinelem jakékoliv diskrece je zakotvení katalogu základních lidských práv a svobod v Ústavě a její čl. 296.

Celkově vzato nejsou obě studované složky moci zřetelně odděleny, neboť více než polovina ministrů se musí rekrutovat z řad poslanců. Vedle toho je obvyklá dělba moci vychýlena silně ve prospěch exekutivy a v jejím čele stojícího prezidenta. Navíc je systém nekoncepčně doplněn o některé prvky westminsterského modelu (většina ministrů z řad poslanců, existence tzv. *whips* a byt' neinstytucionalizovaného stínového kabinetu).

Jen obtížně si lze představit, že by Rawlings načrtnul model se slabým prezidentem, když bylo zřejmé, že o tuto pozici bude usilovat právě on a když i příprava nového základního zákona byla plně v režii jím vedeného vojenského režimu. Na stranu druhou je třeba konstatovat, že stanovený ústavní rámec nakonec Rawlings respektoval, když nekandidoval na prezidentský post potřetí. Přelom tisíciletí tak znamenal pro čtvrtou republiku velký test, v němž demokratický režim obstál. Přesto zůstává naznačená disbalance mezi exekutivou a legislativou poněkud rizikovým faktorem. Tím dalším je skutečnost, že Ústava Ghany je velmi obsáhlá, zakotvuje mnoho orgánů a řadu poměrně složitých mechanismů. Příliš mnoho detailů v nejvyšším právním dokumentu však může být nevýhodou, obzvláště uvědomíme-li si obtížnou změnitelnost ghanské Ústavy. Uvádí se,³⁷⁾ že vysoká míra rigidity může působit jako rizikový faktor, že dojde ke změně ústavy jinými (ústavou nepředpokládanými) prostředky.

▼ **Výhledy do budoucna namísto závěru**

Jakkoliv shora shrnutý vztah obou studovaných složek státní moci skýtá řadu skrytých rizikových faktorů pro setrvalé fungování demokratického systému, nezdá se, že by Ghana sestoupila s nastoleného demokratického směřování. Pozitivem především je, že čtvrtá republika v poklidu přečkala i zásadní změnu, kdy se opozice chopila na základě volebního vítězství moci. Stejně poklidně již byla přijata i další změna, kdy se postrawlingsovcí opět dostali k vládě (demokratickou cestou). Z tohoto pohledu můžeme konstatovat, že důvěryhodná demokratická opozice v zemi existuje a je schopna uznat volební porážku. To je o to cennější, že pokojné opuštění vládních pozic po volbách byla schopna akceptovat jedenkrát již každá z obou velkých stran. Právě dvojí pokojnou alternaci politické moci uvádí afrikanistická literatura³⁸⁾ jako minimální test míry demokratické konsolidace.

37) Blondel, op. cit., s. 214.

38) Bratton, Michael a Van de Walle, Nicolas: *Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa*. World Politics, 1994, č. 4, s. 453–489. Uvedené autory cituje také Tordoff, William: *Government and politics in Africa*. 4., opravené a aktualizované vyd. Bloomington: Indiana University Press, 2002, s. 135.

Ghana tímto testem prošla úspěšně.³⁹⁾ Tato skutečnost také stále více marginalizuje původně rizikový faktor procesu demokratické konsolidace, který tkvěl v předchozí dlouhé éře vojenské vlády a který vyústil v popsané ústavní mechanismy.

Podobně ghanské politologické a konstitucionalistické práce⁴⁰⁾ akcentují dosažený pokrok a shodují se, že s ohledem na vnitřní i vnější politickou situaci se přetržení demokratického vývoje např. vojenským pučem, jako tomu bylo v případě minulých republik, v dohledné době jeví jako krajně nepravděpodobné. To lze konstatovat s přihlédnutím k mezinárodněpolitickému vývoji i s ohledem na to, že v Ghaně samotné neexistuje relevantní společenská poptávka po návratu k vojenské vládě.⁴¹⁾

Ghana byla vždy v lecčems oproti zbytku Afriky napřed. Jako první získala nezávislost, jako jedna z prvních upadla do autoritářství a vojenských režimů a jako jedna z prvních provedla demokratizaci. Snad je nynější stabilita v tomto ohledu předzvěstí i pro celou Afriku.

Summary

Ghana is a presidential republic, where the president is both head of state and head of the Cabinet. The Constitution establishes the system of so-called checks and balances which means that the state power is shared between a President, a unicameral Parliament and an independent judiciary. Members of Parliament are elected by universal suffrage for terms of four years in single-seat constituencies by simple majority vote. The presidential elections are held together with the parliamentary ones. There are two dominant parties in Ghana (New Patriotic Party and National Democratic Congress), so that we can talk about two-party system. The article deals with the relationship between the legislative power and the executive power in the Constitution of the Republic of Ghana.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] Ansah-Koi, Kumi: *The security agencies and national security in a decade of liberalism*. In Bofo-Arthur, K. (ed.): *Ghana: One Decade of the Liberal State*. Dakar: Codesria, 2007, s. 188-204.
- [2] Ayensu, K. B. a Darkwa, S. N: *The Evolution of Parliament in Ghana*. 2. vydání. Accra: Sub-Saharan Publishers, 2006.
- [3] Blondel, Jean: *Comparative Government: An Introduction*. Hemel Hempstead: Philips Allan, 1990.
- [4] Bofo-Arthur, Kwame: *A decade of liberalism in perspective*. In Bofo-Arthur, K. (ed.): *Ghana: One Decade of the Liberal State*. Dakar: Codesria, 2007, s. 1-20.
- [5] Bratton, Michael a Van de Walle, Nicolas: *Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa*. World Politics, 1994, č. 4, s. 453–489.

39) Afrikanistická literatura k roku 2002 (Tordoff, op. cit., s. 135) uvádí, že jedno pokojné předání moci proběhlo na Kapverdách, v Ghaně, Madagaskaru, Malawi, Senegal, Jihoafrické republice a Zambii. Více než jedno jen v Beninu a na ostrově Mauritius.

40) Ansah-Koi, Kumi: *The security agencies and national security in a decade of liberalism*. In Bofo-Arthur, K. (ed.): *Ghana: One Decade of the Liberal State*. Dakar: Codesria, 2007, s. 189 a literatura tam citovaná.

41) Haynes, op. cit., s. 72.

- [6] Frempong, Alexander K. D.: *Political conflict and elite consensus in the liberal state*. In Boafo-Arthur, K. (ed.): *Ghana: One Decade of the Liberal State*. Dakar: Codesria, 2007, s. 128-164.
- [7] Haynes, Jeffrey: *Democratic Consolidation in Africa: The Problematic Case of Ghana*. Commonwealth & Comparative Politics, 2003, č. 1, s. 48-76.
- [8] Hutchful, Eboe: *Bringing the Military and Security Agencies under Democratic Control: A Challenge to African Constitutionalism*. In Akiba, O. (ed.): *Constitutionalism and Society in Africa*. Aldershot: Ashgate, 2004, s. 121-140.
- [9] Chytilek, Roman, Šedo, Jakub, Lebeda, Tomáš a Čaloud, Dalibor: *Volební systémy*. 4. vydání. Praha: Portál, 2009.
- [10] Klokočka, Vladimír: *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 1996.
- [11] Lebeda, Tomáš: *Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí*. In Novák, M. a Brunclík, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 27-61.
- [12] Okoth-Ogendo, H. W. O.: *Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox*. In Greenberg, D., Katz, S. N., Oliviero, M. B. a Wheatley, S. C. (eds.): *Constitutionalism & Democracy. Transitions in the Contemporary World*. New York a Oxford: Oxford University Press, 1993, s. 65-82.
- [13] Ondroušek, Jaroslav: *Volební systémy v rozdělených společnostech: Diskuze o nejlepším volebním systému pro Afriku*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra politologie, 2010, diplomová práce.
- [14] Oquaye, Mike: *The Process of Democratization in Contemporary Ghana*. Commonwealth & Comparative Politics, 2000, č. 3, s. 53-78.
- [15] Prouza, Jan: *Problémy politického stranictví v Ghaně*. Hradec Králové: Univerzita Hradec Králové, Filozofická fakulta, Katedra politologie, 2009, diplomová práce.
- [16] Sandbrook, Richard a Oelbaum, Jay: *Reforming Dysfunctional Institutions through Democratization? Reflections on Ghana*. The Journal of Modern African Studies, 1997, č. 4, s. 603-646.
- [17] Tordoff, William: *Government and politics in Africa*. 4., opravené a aktualizované vyd. Bloomington: Indiana University Press, 2002.

JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.

Nejvyšší správní soud ČR a Vysoká škola Karla Engliše (odborný asistent)

trvale bytem Jana Černého 403, 503 41 Hradec Králové

č. ú. 212607277/0300, email: filip.rigel@nssoud.cz, tel. +420 777 563 652

Slovenská rozpočtová ústava

Slovak Fiscal Constitution

▼ Boris Balog

Kľúčové slová

ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ústava, nepriama novela ústavy, národná rada, vláda, prezident, rozpočet, vyslovenie dôvery

Key words

Constitutional Law on fiscal responsibility, the Constitution, indirect Amendment to the Constitution, the National Council, the Government, the President, budget, vote of confidence

1. Úvod

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) prijala dňa 8. decembra 2011 ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“), čím prispela k rozšíreniu polylegálneho ústavného systému Slovenskej republiky.

Pohnútky ústavodarcu pre takýto počin sú vyjadrené v úvodnom ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, podľa ktorého je jeho cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektivnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami upraviť zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a pravidlá rozpočtovej transparentnosti.

Motiváciou ústavodarcu pre prijatie tohto ústavného zákona, resp. pre vytvorenie pravidiel zodpovedného rozpočtového hospodárenia vo forme ústavného zákona bolo stanovenie pravidiel pre zodpovedné, ale aj transparentné, stabilné a udržateľné hospodárenie Slovenskej republiky s rozpočtovými prostriedkami. Slovenská republika síce už v súčasnosti funguje v priestore štandardných fiškálnych pravidiel, avšak súčasný právny stav vzhľadom na globálnu finančnú krízu nie je postačujúci a vyhovujúci. Hlavnými nedostatkami súčasných fiškálnych inštitútov a nástrojov je najmä sklon k deficitu, absencia mechanizmu zabezpečujúceho proticyklický charakter fiškálnej politiky, informačná asymetria a nedostatočná kredibilita, neflexibilita a netransparentnosť zverejňovania relevantných ukazovateľov. Legislatívne vytvorenie a následná implementácia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti by mali nedostatky súčasnej úpravy odstrániť a zabezpečiť zodpovedné a konsolidované rozpočtové hospodárenie.

Prijímanie osobitných zákonov upravujúcich pravidlá zodpovedného rozpočtového hospodárenia nie je v členských štátoch OECD veľmi bežné.¹⁾ Skutočnosť, prečo tomu

1) Pred prijatím ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti mala osobitnú právnu úpravu zodpovedného rozpočtového hospodárenia iba Austrália, Veľká Británia, čiastočne v Základnom zákone SRN či v ústavách Francúzska, Poľska alebo Švajčiarska.

tak je, je najmä to, že tieto štáty hospodária so svojimi rozpočtami zodpovedne aj bez osobitných písaných právnych pravidiel, a to na základe ich politických tradícií, súčasťou ktorých je aj prijímanie rozpočtu postaveného na základných zásadách rozpočtovej zodpovednosti, rozpočtovej transparentnosti a stability. Pre tieto krajiny je charakteristické, že prijímajú osobitné zákony stanovujúce vo všeobecnosti pravidlá rozpočtového hospodárenia, teda zákony o rozpočtových pravidlách, ale nie zákony špecificky riešiace otázku zodpovedného a transparentného rozpočtového hospodárenia aj s prípadnými sankciami.

Spomenúť je možné napr. Francúzsko, ktoré síce nemá osobitný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ale ústava z roku 1958 obsahuje v čl. 40 pravidlo, podľa ktorého nie sú prípustné návrhy zákonov alebo pozmeňujúce návrhy poslancov parlamentu, ak by znamenali zníženie príjmov štátneho rozpočtu alebo nárast existujúcich výdavkov štátneho rozpočtu, alebo vznik nových výdavkových titulov.

Úprava v poľskej ústave z roku 1997 je podobná francúzskej v tom, že jedine vláda je oprávnená navrhovať zvýšenie deficitu štátneho rozpočtu, kým parlament je oprávnený len meniť skladbu príjmov a výdavkov v rámci existujúcich limitov.

V Základnom zákone SRN je základom zodpovedného rozpočtového hospodárenia v súlade s čl. 104 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva č. 109 ods. 2, 4 a 5 a čl. 109a. Podľa tejto ústavnej úpravy naplňajú spoločne spolok, ako aj jeho členské štáty záväzok SRN na dodržiavanie rozpočtovej disciplíny a zodpovedajú za dodržanie vyrovnaného rozpočtového hospodárenia.

Posúdenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti – slovenskej rozpočtovej ústavy – sa v predloženom príspevku primárne zameria na dva základné okruhy. V prvom rade sa pokúsim vyhodnotiť legislatívno-procesnú a kompetenčnú stránku tohto ústavného zákona s osobitným zameraním na jeho postavenie v polylegálnom ústavnom systéme Slovenskej republiky. Druhá podstatná oblasť sa bude venovať modifikácii ústavného vzťahu medzi národnou radou a vládou Slovenskej republiky a nepriamej novele Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorú ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti priniesol.

2. Formálno-procesné a kompetenčné hľadisko

Formálno-procesná a kompetenčná charakteristika ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je vlastne hľadaním odpovede na otázku, či mala, resp. má národná rada ústavné splnomocnenie na prijatie takéhoto ústavného zákona.

V prvom rade je potrebné začať konštatovaním, že ústava je polylegálna. Ústava už v čase svojho prijatia obsahovala explicitné prvky polylegality vyjadrené tým, že právnou reguláciu určitých spoločenských vzťahov viaže len na formu ústavného zákona. Inak povedané, ústavodarca už v roku 1992 vyhradil reguláciu niektorých spoločenských vzťahov len pre seba a vylúčil z možnosti ich regulovania zákonodarcu. Súčasťou ústavy sú ústavné blankety na vydanie ústavných zákonov, a to konkrétne:

- čl. 3 ods. 2 – „(2) *Hranice Slovenskej republiky sa môžu meniť len ústavným zákonom.*“,
- čl. 7 ods. 1 – „(1) *Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. O vstupe do štátneho zväzku s inými*

štátni alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.“

- čl. 51 ods. 2 – „(2) Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“
- čl. 99 ods. 1 – „(1) Výsledok referenda môže Národná rada Slovenskej republiky zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti.“
- čl. 102 ods. 3 – „(3) Podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu ustanoví ústavný zákon.“

Vo vyššie uvedených prípadoch ústavodarca predpokladá dotváranie ústavného systému ústavnými zákonmi. Ako je ale možné tieto ústavné blankety chápať, a to aj s ohľadom na prijatie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti? Znamenajú vymenované ústavné blankety konečný výpočet možností ústavodarnej činnosti národnej rady alebo predstavujú len jej vymedzenie v tom zmysle, že v nich uvedené spoločenské vzťahy musia byť upravené ústavným zákonom a ostatné spoločenské vzťahy môžu byť podľa uváženia národnej rady upravené ústavným zákonom alebo obvyčajným zákonom? Alebo sa dajú (či dokonca majú) konkrétne ústavné blankety chápať tak, že ústavodarca síce predpokladal dotváranie ústavného poriadku ústavnými zákonmi, ale súčasne presným definovaním a vymedzením prípadov použitia ústavného zákona chcel ústavu a ústavný poriadok chrániť pred jeho dekompozíciou prijímaním iných ústavných zákonov v oblastiach, ktoré sám neurčil?

Žiaľ, k štátom, v ktorých ústavodarný orgán nastúpil cestu prijímania samostatných ústavných zákonov bez výslovného ústavného splnomocnenia, ktoré navyše vo viacerých svojich ustanoveniach nekorešpondujú textu platnej ústavy, resp. sú s ním v priamom rozpore, patrí aj Slovenská republika.²⁾ Ako *Taxatívec*³⁾ zastávam v tejto veci a pri zodpovedaní na vyššie položené otázky reštriktívne stanovisko.

Z ústavnej definície národnej rady ako jediného ústavodarného orgánu Slovenskej republiky možno vyvodiť, že jednou z jej kľúčových funkcií je schvaľovanie ústavy a ústavných zákonov, ako aj ich zmien a doplnení. V širšom chápaní je však nevyhnutné pod túto funkciu slovenského parlamentu zahrnúť aj starostlivosť o materiálnu a formálno-právnu kvalitu ústavy a ostatných ústavných zákonov, t. j. o kvalitu ústavného systému Slovenskej republiky ako celku, jeho vnútornú harmóniu, prehľadnosť a zrozumiteľnosť, ako aj jeho kompatibilitu s vývojovými tendenciami moderného konštitucionalizmu, a prirodzene, v neposlednom rade tiež so strategickými tendenciami vývoja slovenskej štátnosti a spoločnosti.⁴⁾

2) OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. Eurokódex, Bratislava, 2011, s. 92.

3) *Taxatívec* je stúpenec tézy, že parlament nemá právomoc prijať iný ústavný zákon ako taký, na prijatie ktorého je v ústave prítomné výslovné a konkrétne normotvorné zmocnenie. K tomu pozri – PROCHÁZKA, R.: Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 12, 15, 16 a 18.

4) OROSZ, L.: Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v III. volebnom období (prehľad – analýza – dôsledky). Justičná revue, 58, 2006, č. 10, s. 1414.

Vymenovanie konkrétnych ústavných splnomocnení a následné uplatňovanie ústavodarnej právomoci národnej rady má svoj význam práve s ohľadom na vnútornú harmóniu, prehľadnosť a zrozumiteľnosť, ako aj kompatibilitu ústavného systému Slovenskej republiky. Ústavodarná právomoc národnej rady ako jediného ústavodarného orgánu v Slovenskej republike⁵⁾ je nespochybniteľná, ale ani táto nevytvára možnosť nesystémovým, živelným spôsobom tvoriť, či dokonca až dekomponovať ústavný systém Slovenskej republiky. Samotný ústavodarca musí v prvom rade vyriešiť otázku, či má byť určitá oblasť spoločenských vzťahov upravená ústavným zákonom a v prípade jeho kladného vyhodnotenia rozšíriť katalóg ústavných splnomocnení aj o túto novú oblasť. Výpočet ústavných splnomocnení v texte ústavy z roku 1992 totiž nie je možné považovať za konečný a uzavretý. Vymedzenie rozsahu ústavného systému Slovenskej republiky prvou ústavodarnou generáciou v roku 1992 nie je pre nasledujúce ústavodarné generácie záväzný a je ho možné meniť. Tak ako som uviedol, tento katalóg je možné rozšíriť (napr. o výslovné ústavné splnomocnenie na prijatie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti), ale domnievam sa, že je ho možné aj zúžiť.⁶⁾

Legislatívna prax v Slovenskej republike je ale taká, že národná rada považuje za svoje právo hlasovať aj o iných návrhoch ústavných zákonov, než len o tých, ktoré naplňajú ústavné blankety. Takýto postup podľa prof. Prusáka nie je v súlade s princípmi konštitucionalizmu, pretože aj parlament je viazaný platnou ústavou. Ústavné zákony môže schvaľovať po prvé, ak nimi mení a dopĺňa ústavu a po druhé, ak ide o návrhy ústavných zákonov, ktorých prijatie za stanovených podmienok výslovne predpokladá ústava. Iné ústavné zákony a ich prijatie národnou radou treba podľa neho kvalifikovať ako neústavný postup národnej rady. Tieto ústavné zákony neboli prijaté parlamentom na základe ústavy.⁷⁾ O ústavných zákonoch, ktoré sú vydané bez ústavného splnomocnenia hovorí doc. Orosz ako o ústavných zákonoch vydaných v rozpore s vôľou ústavodarcu.⁸⁾

Na druhej strane existujú aj názory, ktoré obmedzenie ústavodarnej právomoci parlamentu, napr. konkrétnymi splnomocneniami, neakceptujú. Názory spochybňujúce obmedzenie, explicitné alebo implicitné, ústavodarcu pri jeho ústavodarnej činnosti vychádzajú z toho, že parlament je podľa platnej ústavy jediný ústavnoprávny orgán a obmedzenie jeho kompetencie by znamenalo, že mimo oblastí pokrytých ústavnými splnomocneniami nemá ústavodarnú kompetenciu nikto.⁹⁾ Uplatňovanie ústavodarnej právomoci chápu tak, že v oblastiach pokrytých ústavnými splnomocneniami je parlament povinný prijať ústavný zákon, ak predmetnú oblasť spoločenských vzťahoch normatívne reguluje, ale to ho neobmedzuje v tom, aby prijímal (fakultatívne) aj iné ústavné zákony, a týmto prameňom práva reguloval z rôznych dôvodov¹⁰⁾ spoločenské vzťahy. Možno

5) Ale nie jediného ústavodarcu – pozri rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 31/97.

6) Napr. vypustíť čl. 99 ods. 1, ak by sme prijali názor, že v demokratickom štáte by parlament nemal mať právo, a to ani ústavným zákonom, meniť či rušiť výsledok referenda.

7) PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In: GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds.): Zákon v kontinentálnom práve, EUROLEX BOHEMIA, Praha, 2005, s. 139 – 140.

8) OROSZ, L.: Ústava v ohrození (Ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky). In: JERMANOVÁ, H., MASOPUST, Z. (eds.). Dvacet let poté: Právo ve viru metamorfóz. Praha: Ústav státu a práva, 2010, s. 118.

9) WINTR, J.: Desáté září českého ústavního systému. Jurisprudence 1/2010, s. 17.

10) K možným dôvodom pozri: BALOG, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky, Justičná revue, 59, 2007, č. 12.

povedať, že argumentácia v prospech takýchto ústavných zákonov vychádza z absolutizácie ústavodarnej právomoci: národná rada jednoducho dostala do vienka ústavodarnú právomoc a záleží iba od nej, ako a kedy ju využije. Rozumej: každý ústavný zákon je realizáciou tejto právomoci.¹¹⁾

Reprezentantom teórie o absolútnej ústavodarnej právomoci národnej rady je najmä doc. Procházka, ktorý primárne argumentuje čl. 86 písm. a) ústavy a uvádza, že „*Predpokladám jednomyselnú zhodu, že čl. 86 písm. a) ústavy dáva národnej rade právomoc prijímať aj iné zákony ako tie, na ktoré odkazuje konkrétna blanketa v čl. 143 ods. 2 ústavy alebo iná konkrétna blanketa na vydanie zákona. inými slovami, považujem za nepochybné, že čl. 86 písm. a) ústavy predstavuje pre národnú radu generálnu blanketu na vydávanie zákonov bez ohľadu na to, či ústava na inom mieste ustanovuje aj konkrétnu blanketu alebo nie. Z akého dôvodu by táto blanketa nemala byť generálnou vo vzťahu k ústavným zákonom? Ako je možné tvrdiť, že jedna časť vety („ústavných zákonoch“) nepredstavuje generálnu blanketu a musí sa na ňu viazať konkrétne zmocnenie, a iná časť tej istej vety („ostatných zákonoch“) predstavuje generálnu blanketu a žiadne konkrétne zmocnenie už potrebné nie je? ... nesporný fakt, že čl. 86 písm. a) ústavy predstavuje generálnu blanketu pre národnú radu pri vydávaní zákonov znamená, že generálnou je tiež blanketa na vydávanie ústavných zákonov.“¹²⁾*

Vychádzajúc z takéhoto absolútneho chápania ústavodarnej právomoci národnej rady založenej na čl. 72 ústavy v spojení s čl. 86 písm. a) je potom nepredstaviteľné, aby bol ústavodarcu viazaný, či obmedzený nejakým ústavným taxatívnym výpočtom ústavných zákonov, ktoré (len) môže schváliť, ale jeho možnosti ústavnej tvorby a kreativity v zásade nelimituje nič.¹³⁾

Dá sa pochopiť, prečo Slovenská republika pri rozpočtovej zodpovednosti zvolila formu ústavného zákona. Forma ústavného zákona má zabezpečiť to, aby aj parlament bol do procesu rozpočtovej zodpovednosti vtiahnutý. Základná ústavná zásada týkajúca sa rozpočtu je, že ho môže schvaľovať jedine národná rada ako zákon. Tým je súčasne umožnené, aby boli počas rokovania o návrhu zákona o štátnom rozpočte v národnej rade podávané a prijímané aj pozmeňujúce návrhy, ktoré by mohli pôvodne zodpovedný návrh štátneho rozpočtu zmeniť. Ústavný zákon ako prameň práva vyššej právnej sily, a teda pravidlá vytvorené a stanovené ústavodarcom, vytvárajú prekážku pre zákonodarcu na prijímanie takých zákonov (vrátane zákona o štátnom rozpočte), ktoré by boli

11) BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In: JERMANOVÁ, H., MASOPUST, Z. (eds.) *Meta-morfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 23.

12) PROCHÁZKA, R.: dielo cit. v pozn. 3, s. 22.

13) K absolútnemu chápaniu ústavodarnej právomoci parlamentu podľa čl. 76 Weimarskej ústavy v roku 1932 Carl Schmitt uviedol – „*Čl. 76 obsahuje podľa tohto poňatia nielen ustanovenie o zmenách ústavy (ako sa dá predpokladať podľa znenia textu), ale zakladá tiež neobmedzenú, ničím neohraničenú absolútnu všemoc a ústavodarnú moc... Toto vládnuce poňatie čl. 76 zbavuje Weimarskú ústavu jej politickej substance a pôdy a robí z nej voči akémukoľvek obsahu neutrálnu a indiferentnú procedúru revízie, ktorá je najmä neutrálna aj voči práve existujúcej štátnej forme. Všetkým stranám musí byť teda v záujme spravodlivosti daná absolútne rovná šanca zabezpečiť si väčšinu nutnú na to, aby pomocou postupu platného pre ústavnú zmenu dosiahli cieľa, o ktorý usilujú – napr. v podobe sovietskej republiky, nacionálno-socialistickej ríše, ekonomicky demokratického syndikalistického štátu, profesne stavovského korporatívneho štátu, monarchie starého typu, aristokracie nejakého typu – a aby presadili inú ústavu.*“ – SCHMITT, C.: *Pojem politična: text z r. 1932 s s předmluvou a se třemi korolárii*, Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CKD), Praha: OIKOYMENH, 2007, s. 95-96.

v rozpore v ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti. Nespochybnujem preto potrebu a ani opodstatnenosť ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Domnievam sa ale, že jeho prijatie sa malo uskutočniť kombináciou priamej novely ústavy a následného prijatia osobitného ústavného zákona.

Ústava už dnes obsahuje ustanovenie, ktoré sa venuje rozpočtu. Čl. 58 ústavy predstavuje ústavný základ finančného a rozpočtového fungovania Slovenskej republiky.

Úprava, ktorá je predmetom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti svojím charakterom a tiež svojím rozsahom nie je podľa môjho názoru vhodná ako priame doplnenie ústavy. Inak povedané, riešenie rozpočtovej zodpovednosti na ústavnej úrovni osobitným ústavným zákonom bolo podľa môjho názoru legislatívne správne. Súčasne sa ale, aj na základe vyššie uvedeného, domnievam, že pre komplexné zakotvenie ústavnej rozpočtovej zodpovednosti bolo potrebné, aby ústavodarca okrem prijatia samostatného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti pristúpil aj k priamemu doplneniu ústavy. Tým by ústavodarca postupoval zodpovedne a systematicky by budoval ústavu a ústavný poriadok.

Ústavodarca mal pri riešení úpravy rozpočtovej zodpovednosti v prvom rade pristúpiť k doplneniu čl. 58 ústavy, kam mala byť doplnená programová ústavná norma vyjadrujúca, že finančné hospodárenie Slovenskej republiky je založené na rozpočtovej zodpovednosti, príp. aj transparentnosti, stabilite a udržateľnosti. Následne malo byť doplnené ústavné splnomocnenie na ustanovenie podmienok a podrobností ústavným zákonom. Ústavodarca týmto spôsobom nepostupoval a prijal ďalší ústavný zákon dekomponujúci polylegálny slovenský ústavný systém.

3. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

Ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti bol zriadený nový ústavný orgán, a to Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej len „rada“). Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti vymedzuje radu ako nezávislý ústavný orgán, ktorého hlavnou úlohou je monitorovanie a hodnotenie vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenie plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti.

Rada má troch členov. Členmi rady sú predseda a dvaja ďalší členovia. Predsedu rady volí a odvoláva národná rada trojpäťtinovou väčšinou hlasov poslancov¹⁴⁾ na návrh vlády Slovenskej republiky. Jedného člena rady volí a odvoláva národná rada nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných poslancov na návrh prezidenta Slovenskej republiky. Ďalšieho člena rady volí a odvoláva národná rada nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných poslancov na návrh guvernéra Národnej banky Slovenska.¹⁵⁾ Člen rady má postavenie verejného činiteľa. Funkčné obdobie členov rady je sedemročné.

V roku 2006 malo spomedzi vtedajších 25 členských štátov Európskej únie až 15 vytvorený osobitný nepochitický orgán (v rôznej forme), ktorý by sme mohli označiť ako rozpočtovú radu, a ktorého základnou úlohou bolo poskytovať nezávislé expertné stanoviská k vládnym návrhom štátnych rozpočtov, k prognózam, na ktorých boli tieto návrhy postavené, či k ich východiskám.¹⁶⁾

14) Uvedené predstavuje nepriamu novelu čl. 84 ods. 4 ústavy.

15) Pravidlá pre kreovanie prvej rady upravuje ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti v prechodných ustanoveniach v čl. 10 ods. 1 až 3.

16) V SRN je to napr. Rada pre stabilitu, ústavným základom zriadenia ktorej je čl. 109a Základného zákona.

Pri vyhodnotení právomocí rady podľa čl. 4 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti možno konštatovať, že slovenský ústavný orgán rozpočtovej zodpovednosti je postavený na tých istých princípoch, ako obdobné orgány v iných členských štátoch Európskej únie – ide o orgán nezávislý, ktorého výstupy sú konzultatívne a záväznosť by si mali získať svojou odbornosťou a presvedčivosťou argumentov. Takáto odborné argumenty je možné poskytnúť, len ak bude dôsledne zachovaná a dodržiavaná politická nezávislosť rady, inak sa stratí pridaná hodnota jej zriadenia a činnosti.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti vymedzuje pôsobnosť rady vo väzbe na výstupy, ktoré sú výsledkom jej činnosti. Rada:

- a) vypracováva a zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti vrátane základného scenára a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti každoročne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde,
- b) vypracováva a predkladá na rokovanie národnej rady správu o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti podľa tohto zákona za predchádzajúci rozpočtový rok každoročne do 31. augusta,
- c) vypracováva a zverejňuje z vlastného podnetu stanovisko k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady najmä z hľadiska dôsledkov na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť; takéto stanovisko môže vypracovať aj na podnet poslaneckého klubu,
- d) vykonáva ďalšie činnosti súvisiace s monitorovaním a hodnotením vývoja hospodárstva Slovenskej republiky a hodnotením plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti,
- e) vykonáva ďalšie činnosti ustanovené zákonom.

Rada má právo vyžadovať súčinnosť od subjektov verejnej správy pri poskytovaní údajov súvisiacich s výkonom jej pôsobnosti. Subjekty verejnej správy sú povinné poskytovať na požiadanie rady potrebnú súčinnosť. Rada v rozsahu svojej pôsobnosti poskytuje súčinnosť a údaje Národnej banke Slovenska.

4. Modifikácia zodpovednostného vzťahu národnej rady a vlády

Základom zodpovednostného vzťahu národnej rady a vlády je čl. 114 ústavy. Súčasťou tohto zodpovednostného vzťahu je podľa čl. 114 ods. 2 ústavy aj ústavná možnosť vlády kedykoľvek požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery.

Vychádzajúc z textu čl. 114 ods. 2 ústavy možno konštatovať, že samotná ústava neobsahuje žiaden, ani len demonštratívny výpočet prípadov alebo situácií, kedy by mohla alebo mala vláda takto postupovať. V tomto prípade pôjde v prvom rade o jej politické rozhodnutie. Vláda bude postupovať podľa čl. 114 ods. 2 ústavy najmä v prípadoch, ak si bude chcieť nechať vyslovením dôvery zo strany národnej rady potvrdiť svoju politickú líniu, resp. svoje zásadné konanie a rozhodovanie v oblastiach pôsobnosti vlády. Na fakultatívne rozhodovanie vlády o tom, že požiada národnú radu o vyslovenie dôvery sa vzťahuje čl. 119 písm. i) ústavy, podľa ktorého rozhoduje vláda v zbere o tom, že požiada o vyslovenie dôvery. Na platné prijatie tohto uznesenia sa podľa čl. 118 ods. 2 ústavy vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov vlády.

Z ustanovenia § 108 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov vyplýva, že žiadosť vlády musí byť odôvodnená a podáva sa predsedovi národnej rady. Žiadosť vlády o vyslovenie dôvery predseda národnej rady prideli na prerokovanie

všetkým výborom okrem Mandátového a imunitného výboru a Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. Predseda národnej rady na prerokovanie žiadosti vlády o vyslovenie dôvery zvolá schôdzu národnej rady do 30 dní odo dňa, keď žiadosť dostal.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti predstavuje z hľadiska usporiadania vzťahov medzi národnou radou a vládou ústavný zásah v tom, že prináša nepriamu novelu čl. 114 ods. 2 ústavy. Doteraz len fakultatívnu žiadosť vlády o vyslovenie dôvery národnou radou prelamuje v jednom konkrétnom prípade. Čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti upravuje situáciu, pri naplnení ktorej vzniká vláde ústavná povinnosť požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery. Z hľadiska ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti ide súčasne o najvyššiu ústavnú „sankciu“ voči nezodpovednej vláde. Ak nastane situácia, ktorú uvedené ustanovenie predpokladá (k tomu v ďalšom texte), nebude na rozhodnutí vlády, či o vyslovenie dôvery požiada alebo nie, ale bude takto musieť postupovať a žiadosť národnej rade predložiť.

Ako som uviedol, toto ústavné opatrenie predstavuje najvyššiu sankciu (skôr profylaktického charakteru) pri nezodpovednom postupe vlády a výkonnej moci ohľadom verejných financií. Základom zodpovedného hospodárenia s verejnými financiami je ústavné pravidlo vyjadrené v čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, podľa ktorého horný limit dlhu verejnej správy sa ustanovuje vo výške 50 % podielu na hrubom domácom produkte.¹⁷⁾ Mechanizmus znižovania dlhu sa prvýkrát aktivuje, ak výška dlhu dosiahne 40 % podielu na hrubom domácom produkte a viac.¹⁸⁾ Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti stanovuje jednotlivé nástroje a opatrenia znižovania dlhu verejnej správy, ktoré smerujú k tomu, aby jeho výška zostala pod 50 % podielu na hrubom domácom produkte.¹⁷⁾ Ak by napriek týmto opatreniam, alebo v situácii, že by neboli vykonávané dostatočne efektívne dosiahol horný limit dlhu verejnej správy hranicu 50 % podielu na hrubom domácom produkte a dokonca túto hranicu aj prekročil, vzniká podľa ústavodarcu situácia, kedy už nie je možné realizovať len rozpočtové opatrenia, ale je potrebné aj preveriť, či vláda, ktorá za stav verejných financií zodpovedá, má ešte stále dôveru národnej rady. Vláda je povinná požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery a obhájiť svoju rozpočtovú politiku pred národnou radou, ktorá aj týmto môže uplatniť svoje ústavné právo preverovať štátny rozpočet.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti nerieši techniku postupu pri obligatórnej žiadosti vlády o vyslovenie dôvery. Ak nastane situácia, s ktorou ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti spája žiadosť vlády o vyslovenie dôvery, dá sa predpokladať, že takúto skutočnosť prerokuje vláda v zbore podľa čl. 119 písm. k) ústavy. V tomto prípade, ale nebude rozhodovať o tom, či požiada alebo nepožiada národnú radu o vyslovenie dôvery, ale predmetom jej rokovania bude (už len) prerokovanie a schválenie konkrétného znenia žiadosti a jej odôvodnenia.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti ale prezieravo stanovuje v čl. 5 ods. 10, 11 a 12 tri výnimky, kedy aj pri splnení podmienky stanovenej v odseku 8 nevzniká povinnosť vlády požiadať o vyslovenie dôvery. Z ústavnoprávneho hľadiska je zaujímavá výnimka

17) Uvedený podiel sa prvýkrát uplatní až od 1. januára 2028. Odo dňa účinnosti ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti až do 31. decembra 2017 platí nie veľmi ambiciózny, ale reálny podiel 60 % a od 1. januára 2018 do 31. decembra 2027 sa tento podiel bude každoročne znižovať o jedno percento.

18) Aj tu platí, že uvedený podiel sa prvýkrát uplatní až od 1. januára 2028. Odo dňa účinnosti ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti až do 31. decembra 2017 platí podiel 50 % a od 1. januára 2018 do 31. decembra 2027 sa tento podiel bude každoročne znižovať o jedno percento.

v čl. 5 ods. 10, podľa ktorej sa povinnosť vlády požiadať o vyslovenie dôvery národnú radu nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovené dôvera vláde. Touto výnimkou je reálna sila ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a aj hrozby straty dôvery vlády výrazne oslabená.

Uvedená výnimka rozmenená na drobné totiž znamená, že viac ako polovicu volebného obdobia národnej rady sa nebude ustanovenie čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti používať. Reálna dĺžka času, počas ktorého sa toto ustanovenie bude, resp. nebude aplikovať závisí od nasledovných ústavných faktorov:

- od dĺžky času, ktorý uplynie od vyhlásenia výsledkov volieb do vymenovania novej vlády – po vyhlásení výsledkov volieb začína ústavný proces kreovania vlády aktivitou prezidenta, ktorý poverí určitú osobu zostavením vlády. Ústava neustanovuje, kto by tou osobou mal byť (v zásade stačí, aby mal aspoň 21 rokov, volebné právo do národnej rady a trvalý pobyt na území Slovenskej republiky – čl. 110 ods. 2 ústavy) a ústava neustanovuje ani lehotu, do kedy má prezident niekoho zostavením vlády poveriť. Logicky by poverenie prezident smeroval predsedovi víťaznej strany, resp. osobe, pri ktorej existuje predpoklad, že sa jej podarí zostaviť vládu, ktorá získa dôveru národnej rady. Následne ústava nestanovuje žiadnu lehotu pre trvanie takéhoto poverenia, resp. čas, ktorý má poverená osoba k dispozícii na zostavenie vlády. Je len na prezidentovi, ako dlho bude akceptovať snahu o zostavenie vlády poverenou osobou (ak by táto poverenie prezidentovi nevrátila sama). Ak sa aj podarí poverenému predsedovi vlády zostaviť v nejakom čase návrh vlády,¹⁹⁾ je nevyhnutné tento návrh predložiť prezidentovi na vymenovanie. Zastávam názor, že prezident je návrhom predsedu vlády podľa čl. 111 ústavy viazaný,²⁰⁾ ale ústava ani v tomto ustanovení neustanovuje lehotu na rozhodnutie prezidenta o vymenovaní členov vlády. Konanie prezidenta v tejto etape kreovania vlády nie je ústavne lehotované, ale pri svojom konaní a rozhodovaní (vrátane toho, v akých lehotách určité úkony vykoná) prezident musí konať tak, aby zabezpečil riadny chod ústavných orgánov,
- vymenovaním vlády prezidentom začínajú plynúť dve lehoty – prvú stanovuje čl. 113 ústavy v súvislosti s ústavnou povinnosťou vlády po svojom vymenovaní predstúpiť pred národnú radu, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Na splnenie tejto povinnosti stanovuje ústava vláde lehotu do 30 dní po svojom vymenovaní. Táto lehota je stanovená ako maximálna, čo znamená, že vláda môže (ale nemusí) predstúpiť pred národnú radu, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery aj skôr,
- vymenovaním vlády prezidentom začína plynúť aj lehota šiestich mesiacov podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy. Ak národná rada v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády neschválila jej programové vyhlásenie, prezident ju môže rozpustiť. Ide o ústavné právo a nie povinnosť prezidenta, preto márne uplynutie tejto lehoty zo strany národnej rady vytvára priestor pre prezidenta na prijatie rozhodnutia v záujme zabezpečenia riadneho chodu ústavných orgánov – buď usúdi, že zloženie národnej rady neumožňuje schválenie programového vyhlásenia vlády a národnú radu rozpustí, alebo sa rozhodne, že národnej rade dá ešte „šancu“ na schválenie programového

19) Belgická skúsenosť z rokov 2009 a 2010 ukázala, že to môže byť aj viac ako 500 dní.

20) BALOG, B. – TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť? (Interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). Právnik 8/2010, Ústav štátu a práva AV ČR, ročník CIL, s. 796-821.

vyhlásenia vlády. Proces schvaľovania programového vyhlásenia vlády v národnej rade sa tak predĺži aj na viac ako šesť mesiacov.

Nakoniec je potrebné ešte spomenúť, že až do utvorenia vlády po voľbách do národnej rady vykonáva podľa čl. 117 ústavy funkciu vlády predchádzajúca vláda. Jej postavenie v tomto (ústavne z hľadiska dĺžky nedefinovanom) čase a jej zodpovednostný vzťah k novozvolenej národnej rade bolo predmetom rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 58/94. Z tohto rozhodnutia vo vzťahu k ústavnému zákonu o rozpočtovej zodpovednosti a zodpovednostnému vzťahu vlády voči národnej rade v oblasti verejných financií možno vyvodíť, že na túto vládu sa nevzťahuje čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, pretože nejde o vládu, ktorá by svoju dôveru odvodzovala od novozvolenej národnej rady.

Sumarizujúc vyššie uvedené možno k reálnej dĺžke používania čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti na postavenie vlády uzavrieť, že táto dĺžka bude závisieť od skutočnej dĺžky času potrebného na vymenovanie novej vlády, od skutočnej dĺžky času potrebného na prípravu programového vyhlásenia vlády a predstúpenia s ním pred národnú radu, a nakoniec aj od skutočnej dĺžky času, ktorý národná rada bude potrebovať na schválenie programového vyhlásenia vlády a vyslovenie dôvery vláde.

Ak by ale nastala situácia, ktorú predpokladá čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a došlo by k jeho použitiu s tým výsledkom, že by národná rada odmietla žiadosť vlády o vyslovenie dôvery, dôsledky upravuje čl. 114 ods. 2 ústavy. Odmietnutie vyslovenia dôvery na žiadosť vlády podľa čl. 114 ods. 2 ústavy je jedným zo spôsobom ukončenia plných mocí vlády. Na platné prijatie uznesenia národnej rady sa vyžaduje obyčajná väčšina poslancov národnej rady. Odmietnutie vyslovenia dôvery na žiadosť vlády podľa čl. 114 ods. 2 ústavy zakladá následnú ústavnú povinnosť prezidenta vládu odvolať.

5. Rozpočtová zodpovednosť územnej samosprávy

Ak má ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti pokrývať celú oblasť verejných financií, bolo nevyhnutné do neho zahrnúť aj územnú samosprávu. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti v čl. 6 v tejto súvislosti stanovuje niektoré ústavné pravidlá rozpočtového hospodárenia územnej samosprávy, ktoré je ale potrebné vyhodnotiť s ohľadom na úpravu v čl. 65 a čl. 71 ods. 1 ústavy. Aj v tomto prípade totiž úprava v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti predstavuje nepriamu novelu ústavy.

Podľa čl. 65 ods. 1 ústavy: „(1) Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.“ A súčasne podľa odseku 2: „(2) Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona.“

Bez zaručenia práva samostatne hospodáriť s vlastným majetkom a s vlastnými finančnými prostriedkami by právo na výkon územnej samosprávy nebolo reálne. Z tohto hľadiska je právo uvedené v čl. 65 pre výkon územnej samosprávy mimoriadne dôležité a zaslúžene mu je priznaná ústavná autorita.²¹⁾ Ústavný zákon o rozpočtovej

21) OROSZ, L. – MAZÁK, J.: Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Mayor Group, Košice, 2004, s. 73.

zodpovednosti právo obce a vyššieho územného celku samostatne hospodáriť plne rešpektuje. Dodáva, resp. dopĺňa túto úpravu z ústavy o nové pravidlo vyjadrené v čl. 6 ods. 1, podľa ktorého „(1) *Štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku.*“. Z pohľadu ústavodarcu išlo tiež o zásadnú vec vzťahujúcu sa na samostatné hospodárenie obcí a vyšších územných celkov a tejto úprave tiež priznal ústavnú silu. Z komplexnej ústavnej úpravy hospodárenia obcí a vyšších územných celkov je preto možné vyvodiť, že tieto môžu plne samostatne hospodáriť, ale štát ich preventívne upozorňuje, že nebude ich platobnú schopnosť zabezpečovať a ani za ňu zodpovedať.

Ústava v čl. 71 upravuje prenesenie výkonu štátnej správy na obec a vyšší územný celok. V prvom rade stanovuje, že na obec a na vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Následne ústava stanovuje z pohľadu územnej samosprávy kľúčové pravidlo, že náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.

Ústavná garancia obciam a vyšším územným celkom o uhradení nákladov preneseného výkonu štátnej správy štátom je doplnená novým ústavným pravidlom stanoveným v čl. 6 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti – „(2) *Ak zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy obci alebo vyššiemu územnému celku, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí obci alebo vyššiemu územnému celku zodpovedajúce finančné prostriedky.*“. Pri porovnaní dikcie ústavy a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti možno konštatovať, že dikcia použitá v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti vyvoláva niektoré otázky. Základom je, že aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti rešpektuje pravidlo, že nakladať s pôsobnosťou obcí a vyšších územných celkov možno len zákonom. Úpravou pôsobnosti ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti zjavne chápe ustanovenie nových úloh obci alebo nových úloh vyššiemu územnému celku. To, čo v úprave čl. 6 ods. 2 ale chýba je explicitné vyjadrenie toho, že o aké nové úlohy ide, resp. aký majú charakter – či pôjde o nové úlohy v rámci preneseného výkonu štátnej správy (čo by sa zdalo viac pravdepodobné) alebo či pôjde aj o nové úlohy v rámci originálnych samosprávnych právomocí (čo je ale menej pravdepodobné). V každom prípade sa zvyšuje právna istota obcí a vyšších územných celkov v tom, že okrem ústavy aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti ukladá štátu povinnosť zabezpečiť obci a vyššiemu územnému celku zodpovedajúce finančné prostriedky.

Ak by sme čl. 6 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti aj chápali ako nepriamu novelu čl. 71 ods. 1 ústavy, pravidlá vyjadrené v čl. 6 ods. 3 a 4 tohto ústavného zákona predstavujú vlastnú ústavnú úpravu smerujúcu k rozpočtovej zodpovednosti územnej samosprávy. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti stanovuje, že ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec alebo vyšší územný celok sú povinní zaplatiť pokutu, ktorú ukladá Ministerstvo financií Slovenskej republiky, a to vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Celkovú sumu dlhu obce alebo vyššieho územného celku ustanovuje zákon. Povinnosť uplatňovať ustanovenie čl. 6 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa neuplatní počas 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom sa uskutočnilo ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku, ak nebola vo voľbách ako nový starosta, nový primátor alebo nový predseda vyššieho územného celku zvolená tá istá fyzická osoba, ako v predchádzajúcom volebnom období.

6. Záver

Predložený príspevok predstavuje ústavnoprávne zhodnotenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Nespochybňuje jeho zmysel, či potrebu, ale poukazuje na širšie ústavné súvislosti tohto ústavného zákona, a to najmä z pohľadu nepriamych noviel ústavy, ktoré tento ústavný zákon priniesol. Som si vedomý, že úmyslom ústavodarcu bolo vytvorenie „nemenných“ ústavných pravidiel viac preventívneho charakteru, ktoré by mali predstavovať hrozbu pre vládu, ktorá by sa nesprávala rozpočtovo zodpovedne. Reálne uplatnenie najvyššej „sankcie“ v tomto ústavnom zákone, a to povinnosti vlády požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery, vidím ako menej reálne, a to aj vzhľadom na široký rozsah výnimiek z tejto povinnosti.

Myšlienka, že vláda, ktorá sa správa rozpočtovo nezodpovedne by nemala vykonávať svoju funkciu je správna. Otázne je, či povinnosť vlády požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery je dostatočne ambiciózna. Osobne by som sa prikláňal k riešeniu, že vláda by pri splnení hypotézy čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti mala povinne podať prezidentovi demisiu a tento by mal ústavnú povinnosť demisiu vlády prijať. Až tým by bola „hrozba“ pre rozpočtovo nezodpovednú vládu vážnejšia.

Zhrnutie

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti schválený Národnou radou Slovenskej republiky má ambíciu vytvoriť ústavné pravidlá pre zodpovedné rozpočtové hospodárenie štátu a územnej samosprávy. Autor sa zamýšľa nad možnosťou Národnej rady Slovenskej republiky prijať takýto ústavný zákon, keďže ústava splnomocnenie na prijatie takéhoto ústavného zákona neobsahuje. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti prináša niekoľko nepriamych noviel ústavy. Za najvýznamnejšiu možno pokladať povinnosť vlády požiadať Národnú radu Slovenskej republiky o vyslovenie dôvery. Autor sa v príspevku zamýšľa nad realnosťou uplatnenia takéhoto ústavného opatrenia a poukazuje na výnimky, ktoré ho zoslabujú.

Summary

The Constitutional Act on fiscal responsibility approved by the National Council of the Slovak Republic has the ambition to create a constitutional rule for responsible fiscal management of the State and local governments. The author considers the possibility of the National Council of the Slovak Republic to adopt such a constitutional law, since the Constitution does not contain the mandate to adopt such a constitutional law. The Constitutional Law on fiscal responsibility provides some indirect Amendments to the Constitution. As the most important can be regarded the obligation of the Government to request the National Council of the Slovak Republic to pass a vote of confidence in it. The author intends to post any real application of such constitutional provisions and notes exceptions that weaken it.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] BALOG, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky, Justičná revue, 59, 2007, č. 12, s. 1575 – 1584.
- [2] BALOG, B. – TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť? (Interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). Právnik 8/2010, Ústav štátu a práva AV ČR, ročník CIL, s. 796 – 821.

- [3] BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In: JERMANOVÁ, H., MASOPUST, Z. (eds.) *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 21 – 28.
- [4] OROSZ, L.: Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v III. volebnom období (prehľad – analýza – dôsledky). *Justičná revue*, 58, 2006, č. 10, s. 1414 – 1430.
- [5] OROSZ, L.: Ústava v ohrození (Ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky). In: JERMANOVÁ, H., MASOPUST, Z. (eds.) *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha: Ústav státu a práva, 2010, s. 110 – 128.
- [6] OROSZ, L. – MAZÁK, J.: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Mayor Group, Košice, 2004, 319 s.
- [7] OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Eurokódex, Bratislava, 2011, 544 s.
- [8] PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 139 s.
- [9] PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In: GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds.): *Zákon v kontinentálním právu*, EUROLEX BOHEMIA, Praha, 2005, s. 133 – 144.
- [10] SCHMITT, C.: *Pojem politična: text z r. 1932 s s předmluvou a se třemi korolárii*, Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CKD), Praha: OIKOYMENH, 2007, 105 s.
- [11] WINTR, J.: Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* 1/2010, s. 15 – 20.

JUDr. Boris Balog, PhD.

*Fakulta práva, Ústav verejného práva
Paneurópska vysoká škola
boris.balog@uninova.sk*

Ústavný vývoj v Československu v rokoch 1969 – 1990 s dôrazom na česko-slovenské vzťahy

Constitutional development in Czechoslovakia in the period 1969 – 1990, with emphasis on the Czech-Slovak relations

▼ Nina Rohutná

Kľúčové slová:

ústava, zákon, federácia, ústavný zákon, centralizácia

Key words:

constitution, act, federation, constitutional act, centralization

Povojnový vývoj v republike, ktorá obnovila svoju suverenitu, bol poznamenaný úpravou štátoprávných vzťahov medzi Čechmi a Slovákmi na báze Košického vládneho programu, stále však v rámci unitárneho štátu, keď sústavou slovenských národných orgánov vznikol tzv. asymetrický model. Takáto úprava nezabezpečila primerané rešpektovanie slovenských národných záujmov, a preto sa oživila myšlienka federácie, ktorá sa realizovala v roku 1968. Federácia fungovala do roku 1992, pričom počas jej existencie sa opakovala situácia z čias po skončení 2. svetovej vojny a opäť sa obmedzovali kompetencie národných orgánov v prospech ústredných. Predkladaný text sa venuje ústavnému vývoju v Československu po roku 1968.

Prijatie ústavných zákonov¹⁾ bola završená z ústavného hľadiska etapa konštituovania československej federácie. Na konci roka 1968 boli na základe prechodných ustanovení ústavného zákona o československej federácii prijaté zákony, ktoré vytvorili predpoklad pre federatívnu prestavbu štátu.²⁾

Postupne sa dotvárala sústava najvyšších štátnych orgánov.³⁾ „Hlboké zmeny, ku ktorým od roku 1969 dochádzalo, sa dotýkali aj česko-slovenských vzťahov. Došlo k úplnému

1) Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii, ústavný zákon 144/1968 Zb. o postavení národnosti v Československej socialistickej republike (viď Chovanec, J – Trella, R.: Dokumenty o československej federácii).

2) Zákon č. 166/1968 Zb. o vymedzení pôsobnosti ČSSR vo veciach vnútorného poriadku a bezpečnosti, zákon č. 167/1968 Zb. o vymedzení pôsobnosti ČSSR vo veciach tlače a iných informačných prostriedkoch, zákon č. 207/1968 Zb. o zriadení ministerstiev a iných ústredných orgánoch štátnej správy SSR, zákon č. 165/1968 Zb. o zásadách nadobúdania a straty štátneho občianstva, Zákon SNR č. 206/1968 Zb. o nadobúdaní a strate štátneho občianstva SSR, zákon SNR č. 204/1968 Zb. o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady a pod.

3) Ústavným zákonom č. 10/1969 Zb. o Rade obrany štátu sa doplnila sústava najvyšších ústavných orgánov o Radu obrany štátu, ktorá určuje hlavné smery prípravy a organizácie obrany Československej socialistickej republiky a robí s tým spojené opatrenia. Rada obrany štátu sa skladá z predsedu, podpredsedu a z ďalších 4 až 8 členov. Predsedu, podpredsedu a ostatných členov Rady obrany štátu vymenúva a odvoláva prezident Československej socialistickej republiky. Rada obrany

podriadeniu KSS KSC, ktorá si prisvojila právo rozhodovať o obsadzovaní funkcií na Slovensku.⁴⁾ Ústavným zákonom č. 117/1969 Zb. o predĺžení volebného obdobia národných výborov, národných rád a Federálneho zhromaždenia, Najvyššieho súdu, krajských, okresných a vojenských súdov z 15. októbra 1969 sa odobral význam parlamentom a ich vzťahy nebolo potrebné vymedzovať. Za jediný správny prístup v ekonomike bola vyhlásená plánovaná ekonomika. Model trhového hospodárstva bol popretý materiálom, ktorý predložila Hospodárska rada vlády v októbri 1969⁵⁾, a podľa ktorého malo byť hospodárstvo budované a riadené ako celok. Na základe týchto okolností vyplynula potreba revidovať ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii. „Návrhy zmien spočívali v posilnení úlohy federálneho centra, upevnení úlohy plánu, zriadenie federálnej plánovacej komisie. Text obsahoval návrh úprav na jednotlivých úsekoch štátnej správy, vždy vrátane vyhodnotenia doterajších skúseností. Kultúra, školstvo a spravodlivosť mali byť ponechané v kompetencii republik a spoločná politika sa mala zabezpečiť vzájomnou koordináciou. Výkon a správa Verejnej bezpečnosti mali zostať v kompetenciách republik, avšak ministri vnútra ČSR a SSR sa mali stať členmi kolégia federálneho ministra vnútra, čo fakticky znamenalo podriadenie FMV. Navrhovala sa premena federálnych výborov na nové federálne ministerstvá a zrušenie funkcie štátnych tajomníkov.“⁶⁾

Niektoré z návrhov sa transformovali do ústavného zákona č. 125/1970 Zb. zo dňa 20. decembra 1970, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii. Tento ústavný zákon bol najrozsiahlejším priamym novelizačným zásahom do ústavného zákona č. 143/1968 Zb. Podstatne zmenil základnú štruktúru vzťahu medzi federálnymi a republikovými štátnymi orgánmi spôsobom, ktorý negoval pôvodnú koncepciu štruktúry federácie a vytvoril vysoko centralizovanú kvázifederáciu, ktorej subjekty – obe národné republiky – stratili podstatnú časť svojich kompetencií. Prejavilo sa to najmä v novom poňatí štátnej správy, ktorá – na rozdiel od pôvodnej koncepcie ústavného zákona o československej federácii – sa rozhodujúcou mierou presunula z pôsobnosti republikových do pôsobnosti federálnych orgánov štátnej správy.

„Nová ústavná úprava bola zdôvodňovaná tým, že je nutné upevniť a prehĺbiť všetky funkcie socialistického štátu, odstrániť kompetenčné nezrovnalosti, prekryvanie činnosti, nedostatočnú koordináciu a prílišné zdôrazňovanie národných, aj keď nie nepodstatných záujmov, ktoré z hľadiska potrieb celej spoločnosti boli čiastkové. Výsledkom tohto odstraňovania bolo, že československý štát stratil podobu reálnej federácie.“⁷⁾ V zmysle ústavného zákona mali mať síce občania ČR i občania SR aj naďalej každý vlastné občianstvo, ale mali aj rovnaké práva a rovnaké povinnosti na celom území ČSSR. Prioritným

... štátu a jej členovia sú za výkon svojej funkcie zodpovední Federálnemu zhromaždeniu. Ústavným zákonom č. 57/1969 Zb. ktorým sa menia niektoré ustanovenia ústavy a ústavného zákona č. 81/1968 Zb. bola uskutočnená zmena čl. 86 Ústavy ČSSR, ktorý znie: Národné výbory sú orgánmi štátnej moci a správy v obvodoch, ktoré určia zákony národných rád. Ústavný zákon č. 155/1969 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa ôsma hlava ústavy premietol federatívne usporiadanie do sústavy súdov a prokuratúry. Volebné obdobie zastupiteľských zborov a súdov bolo predĺžené ústavným zákonom č. 117/1969 Zb., ktorý zároveň umožnil zastupiteľské zbory, aby na návrh príslušného orgánu Národnej fronty odobrali mandát svojmu poslancovi, ak ho dlhšiu dobu nevykonával alebo svojou činnosťou narušoval politiku Národnej fronty.

4) Rychlík, J.: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945 – 1992*. s. 282.

5) Názov materiálu bol : „Zásady upevnenia a zdokonalenia systému riadenia národného hospodárstva“ (viď Londák, M.: Rok 1968 a ekonomická realita Slovenska).

6) Rychlík, J.: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945 – 1992*. s. 283.

7) Grónský, J.: *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III*. s. 141.

sa stalo štátne občianstvo federácie, od ktorého sa odvodzovalo štátne občianstvo republiky. Ústavný zákon zaviedol jednotné hospodárstvo a jednotný plán. Najväčšie zmeny zaznamenala druhá hlava ústavného zákona o československej federácii, v ktorej sa uskutočnili v rozdelení pôsobnosti zmeny. Nanovo sa vymedzila pôsobnosť vlády ČSSR, ktorá bola rozšírená o koordinačnú funkciu aj pre oblasti patriace do pôsobnosti republík, v ktorých môže vláda v spolupráci s vládami republík zriaďovať svoje koordinačné orgány. Vláda ČSSR bola zmocnená k pozastaveniu, respektíve k zrušeniu tých aktov vlád republík, ktoré by odporovali opatreniam vlády ČSSR vydaným v rámci pôsobnosti federácie. Československej socialistickej republike prislúchalo v súčinnosti s príslušnými orgánmi republík kontrolovať u orgánov a organizácií riadených orgánmi republík, ako sa vykonávajú opatrenia federálnych orgánov. Zároveň bol zrušený inštitút štátnych tajomníkov vo federálnych ministerstvách a zrušené boli i federálne výbory.

Na ústavný zákon č. 125/1970 Zb. nadväzoval ústavný zákon č. 126/1970 Zb. o opatreniach v sústave federálnych ústredných orgánov, na čele ktorých stojí člen vlády Československej socialistickej republiky. Tento ústavný zákon zrušil ústavný zákon č. 171/1968 Zb., ktorým bola pôvodne zriadená sústava federálnych ministerstiev a federálnych výborov. Bolo potvrdené pôsobenie doterajších federálnych ministerstiev: federálne ministerstvo zahraničných vecí, federálne ministerstvo národnej obrany, federálne ministerstvo vnútra, federálne ministerstvo financií, federálne ministerstvo zahraničného obchodu, federálne ministerstvo práce a sociálnych vecí, pričom namiesto skôr existujúcich federálnych výborov boli zriadené nové federálne ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy. Zriadili sa tieto federálne ministerstvá: federálne ministerstvo pre technický a investičný rozvoj, federálne ministerstvo palív a energetiky, federálne ministerstvo hutníctva a strojárstva, federálne ministerstvo poľnohospodárstva a výživy, federálne ministerstvo dopravy, federálne ministerstvo spojov. Aj tento ústavný zákon bol súčasťou procesu výraznej centralizácie štátnej správy.

Ústavným zákonom č. 127/1970 Zb. o voľbe poslancov krajských národných výborov v Slovenskej socialistickej republike bola Slovenská národná rada splnomocnená na vykonanie voľby poslancov krajských národných výborov, ktoré sa zriadia v Slovenskej socialistickej republike, a to na obdobie do vykonania všeobecných volieb do národných výborov. Všeobecné voľby sa konali v roku 1971.⁸⁾

V roku 1971 bol prijatý ústavný zákon č. 43/1971 Zb. ktorým sa mení čl. 86 Ústavy a čl. 30 a 103 ústavného zákona o československej federácii. Ústava v znení neskorších ústavných zákonov sa menila takto: čl. 86 ods. 3 znel: Národné výbory sa volia na obdobie piatich rokov. Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii v znení neskorších ústavných zákonov sa menil takto: Čl. 30 ods. 3 znel: Snemovňa ľudu sa volí na obdobie piatich rokov. Čl. 103 ods. 2 znel: Národná rada sa volí na obdobie piatich rokov.

8) **Voľby do zastupiteľských zborov** sa konali po siedmich rokoch. Posledné voľby boli 16. júna 1964. Voľby do národných výborov sa mali pôvodne konať 19. mája 1968. Ústavným zákonom č. 83/1968 Zb. o skončení volebného obdobia národných výborov, Národného zhromaždenia a Slovenskej národnej rady bol termín volieb posunutý na koniec r. 1969, čo bolo zdôvodnené prípravami zákona o československej federácii a úsilím o demokratizovať zastupiteľské orgány. Vznik čs. federácie, odlišnosti v administratívnom členení v oboch častiach republiky a čistky v zastupiteľských zbormi znova odsunuli termín volieb. Za kandidátov Národného frontu hlasovalo v týchto voľbách 99,9 % voličov na Slovensku, pričom na voľbách sa zúčastnilo 99,8% oprávnených voličov. Hoci sa voľby konali v atmosfére zastrašovania, výsledky sú evidentným dôkazom úradného zmanipulovania.

V roku 1975 bol prijatý ústavný zákon č. 50/1975 Zb. z 28. mája 1975, ktorým sa dopĺňa čl. 64 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii tak, že ak prezident nevykonáva svoju funkciu dlhšie ako rok, je možné zvoliť nového prezidenta ČSSR.⁹⁾

Riadnym zjazdom KSS v Bratislave 13. – 15. mája 1971 a potom novým XIV. zjazdom KSČ 25. – 29. mája 1971 v Prahe bola v Československej socialistickej republike formálne završená epocha obnovy systému reálneho socializmu.¹⁰⁾ „Každých päť rokov sa konali stranické zjazdy a formálne voľby do zastupiteľských orgánov. Rovnako boli schvaľované päťročnice. O politických záležitostiach Slovenska a o obsadzovaní rozhodujúcich miest v slovenských štátnych a stranických orgánoch sa rozhodovalo v Prahe. Od začiatku 70. rokov vplyv Prahy ešte zosilnel. Predsedníctvo ÚV KSČ rozhodovalo o zvolávaní ÚV KSS, o úlohách národných rád a vlád a o menovaní tajomníkov ÚV KSS. Okrem toho PÚV KSČ schvaľovala rôzne kadrové opatrenia aj na nižších stranických a štátnych úrovniach, ovplyvňovalo voľbu delegátov na Slovensku a schvaľovalo kandidátov pri voľbách do zastupiteľských zborov na Slovensku, vrátane SNR. Rovnako o obsadení funkcie predsedu SNR rozhodovalo predsedníctvo ÚV KSČ v Prahe.“¹¹⁾

V roku 1975 pristúpila Československá socialistická republika k medzinárodnému paktu o bezpečnosti a spolupráci v Európe, ktorý bol podpísaný v Helsinkách. Pre Československo sa stalo problematickým plnenie záväzkov vyplývajúcich zo Záverečného aktu najmä v oblasti ľudských práv. Helsinská konferencia výrazne povzbudila opozičné sily. ČSSR síce pristúpila k paktu Spojených národov o občianskych a politických a hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach v roku 1968, avšak k ratifikácii došlo až v roku 1975. Oba paky, napriek tomu, že sa stali súčasťou československého právneho poriadku, sa v praxi nepoužili. Stali sa ale formálnou základňou pre politickú opozíciu. Takou bola aj Charta 77¹²⁾. Táto zostala aj napriek úsiliu bez významnejšieho prepojenia na

9) Kancelária prezidenta dňa 25. marca 1974 oznámila, že prezident L. Svoboda nebude v dôsledku choroby na prechodnú dobu prijímať návštevy. V ďalších dňoch sa objavovali správy o hospitalizácii prezidenta, o vážnom stave, o veľmi vážnom stave a šírili sa správy aj o jeho smrti. Dňa 25. júna 1974 prešiel prezident do domácej liečby. Avšak k výkonu svojej funkcie sa už nevrátil. Podľa čl. 64 ústavného zákona o československej federácii prevzala jeho funkcie vláda, ktorá výkonom niektorých jeho právomocí poverila predsedu vlády (L. Štrougala). Keďže L. Svoboda nemienil z funkcie abdikovať, rozhodlo vedenie KSČ vyriešiť situáciu osobitným ústavným zákonom (nazýva sa aj „lex Svoboda“), na ktorom sa uznieslo Federálne zhromaždenie na 17. schôdzi oboch snemovní dňa 28. mája 1975. V ten istý deň bol navrhnutý do funkcie prezidenta ČSSR generálny tajomník ÚV KSČ Dr. Gustáv Husák. Už 29. mája 1975 bol G. Husák vo Vladislavskom sále Pražského hradu jednomyseľne „vôľou ľudu“ zvolený za prezidenta.

10) **Reálny socializmus** bol podľa oficiálnej definície socializmus založený na vedeckých základoch marxizmu-leninizmu. Podľa marxisticko-leninských teoretikov Brežnevovej éry bol reálne existujúci socializmus jediným pravým socializmom na rozdiel od všetkých druhov socializmu propagovaných „buržoáznymi ideológiami“, „pravicovými oportunistami“ a „revizionistami“. (Renner, H. – Samson, I.: *Dějiny Česko-Slovenska po roku 1945*. s. 138).

11) Rychlík, J.: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945 – 1992*. s. 287.

12) **Charta 77** bolo voľné, neformálne a otvorené spoločenstvo ľudí rôznych povolání a presvedčení, zasadajúce sa o rešpektovanie občianskych a ľudských práv v Československu. Vznikla v roku 1976. V roku 1977 vydala Prehlásenie Charty 77, upozorňujúce na porušovanie občianskych práv a slobôd v Československej socialistickej republike. Podpisalo ho 242 signatárov, medzi ktorými boli osobnosti z kultúry, vedy, politickí prominenti z rokov 1968–69 (V. Havel, J. Seifert, J. Patočka, P. Kohout, J. Hájek, M. Šimečka, M. Kusý, D. Tatarka). Po zverejnení dokumentu v zahraničných masových prostriedkoch, začal komunistický režim proti autorom a signatárom propagandistickú kampaň a politickú perzekúciu. Charta 77 sa stala hlavným centrom opozície v Československu v 70. – 80. rokoch. (TOMEŠ, J.: *Slovník k politickým dějinám Československa 1918 – 1992*. s. 79).

širšie vrstvy obyvateľstva. Opozičnou aktivitou masového charakteru bolo hnutie známe ako Katolícky disent. Katolícky disent nemal jednoznačné opozičné politické zameranie, bol skôr hnutím obhajujúcim náboženské práva a slobody. Silnú podporu mal najmä na Slovensku a na Morave.

Nástup M. Gorbačova do čela KSSS v roku 1985 a jeho perestrojka síce vyvolali v komunistickom vedení určité obavy, ale KSČ sa neodvážila obrátiť proti. Teoreticky sa k politike prestavby prihlásil XVII. zjazd KSČ. L. Štrougal poukázal na potrebu zmeny ekonomickej politiky. Požadoval decentralizáciu vedenia ekonomiky v prospech socialistického podnikania a väčšiu autonómiu pre súkromný obchod v investičnej politike, výrobe a pri kontrole cien a miezd. Do marca 1987 mal Husák neutrálny postoj. Na plenárnom zasadnutí ÚV KSS, ktoré sa konalo 18.-19. marca, sa verejne deklaroval ako stúpenec Gorbačovových reforiem. Hovoril o reforme politiky a Zásady prebudovania hospodárskeho mechanizmu v ČSSR nazval najvýznamnejším zásahom do ekonomického systému od čias znárodnenia.

„Pod vplyvom zmien, ktoré sa začali uskutočňovať v Sovietskom zväze po krátko za sebou nasledujúcich úmrtiach troch generálnych tajomníkov (Brežnev, Andropov, Černenko) a nástupe Gorbačova, sa aj československé stranické vedenie snažilo aspoň navonok vyvolávať pocit určitej prestavby systému vládnutia v krajine. Súčasťou tejto snahy bolo i konštatovanie generálneho tajomníka ÚV KSČ a prezidenta ČSSR G. Husáka o tom, že dozrel čas na vypracovanie novej ústavy Československej socialistickej republiky.“¹³⁾

Súčasťou československej prestavby mala byť teda aj nová ústava. Prvý krát sa spomína v materiáloch XVII. zjazdu v roku 1968, ale práce na nej sa začali v roku 1969, keď bola pri ÚV KSČ zriadená pracovná ústavná komisia, úlohou ktorej bolo analyzovať platnú ústavu a ústavné zákony a následne na to pripraviť návrhy politicko-právnych zásad jednotlivých okruhov ústavných vzťahov. Záverom malo byť spracovanie všetkých poznatkov do celku. Ústava mala garantovať základné práva a slobody, pričom sa počítalo s odstránením proklamácie vedúcej úlohy KSČ. Čl. 142 ods. 2 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii pojednával o vypracovaní republikových ústav, čo sa však nikdy neuskutočnilo a na túto skutočnosť poukazovala slovenská opozícia v kritike prípravy ústavy.

„Požiadavka vypracovať republikovú ústavu verejne na Slovensku zaznela v diskusii, ktorú pri príležitosti dvadsiatich rokov trvania federácie uskutočnila redakcia Literárnych listov. Dňa 26. októbra podala skupina poslancov iniciatívny návrh na vydanie ústavného zákona o spôsobe prijatia novej ústavy. V dôvodovej správe sa píše: Skúsenosti z viac ako dvadsaťročnej existencie československej federácie a jej uplatňovanie v podmienkach dvojčlenného federatívneho usporiadania potvrdili účelnosť jednotnej úpravy ústavnoprávnych pomerov federácie a republík v jednom ústavnom dokumente. S prijatím tohto ústavného zákona mal byť zrušený čl. 142 ods. 2 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii, v zmysle ktorého obe republiky súčasne s prijatím novej ústavy federácie majú prijať svoje vlastné ústavy. Tento návrh prerokovali obe národné rady 31. októbra 1989. V ČNR prešiel návrh bez problémov, kým v SNR s ním časť poslancov nesúhlasila. Po rozprave poslanci SNR predmetný návrh ústavného zákona schválili a uznesenie bolo vyhlásené pod č. 124/1989 Zb. o spôsobe prijatia novej ústavy ČSSR, CSR a SSR. Treba zdôrazniť, že po novembri 1989 medzi prvými právnymi aktmi SNR

13) Grónský, J.: *Dokumenty k ústavnému vývoji Československa III.* s. 250.

bolo zrušenie uvedeného uznesenia SNR a to uznesením č. 167/1989 Zb. o zrušení uznesenia SNR z 31. októbra č. 115 pod č. 124/1989 Zb. o spôsobe prijatia Ústavy ČSSR, ČSR, SSR. Pri analýze návrhu ústavy Československej socialistickej republiky, Českej socialistickej republiky a Slovenskej socialistickej republiky treba poukázať: na nezvyklosť koncepcie trojjedinej ústavy, t.j. ústavy spoločnej pre federáciu i subjekty federácie a na skutočnosť, že v návrhu nie je ustanovenie o vedúcej úlohe KSČ a jediná zmienka o KSČ je v preambule, kde sa hovorí o pracujúcom ľude inšpirovanom Komunistickou stranou Československa. Posledná pracovná verzia návrhu Ústavy ČSSR, ČSR a SSR bola akýmsi ústavnoprávnym epilógom reálneho socializmu v Československu. Bola to posledná – aj keď v tej dobe nezverejnená – ústavnoprávna reakcia na perestrojku v Sovietskom zväze i na rastúcu nespokojnosť odporcov i stúpcov reálsocializmu.¹⁴⁾

„Vo všeobecnosti možno povedať, že v období 1970-1989 sa Česi a Slováci vzájomne vzdávali, a to ako z hľadiska duchovného, tak i kultúrno-politického. Sám pojem federácia sa na Slovensku do značnej miery zdiskreditoval, pretože bol spájaný s normalizačnou verziou usporiadania slovensko-českých vzťahov. Zároveň ale v období normalizácie vznikla silná slovenská manažérska vrstva. Slovenské elity sa stali početnými a Slovákov bolo možné nájsť na všetkých úsekoch štátnej moci a správy.“¹⁵⁾

Záver

Po obnovení suverenity Československej republiky v roku 1945 došlo k náprave chýb z minulosti vytvorením slovenských národných orgánov v oblasti zákonodarnej aj výkonnej moci na báze Košického vládneho programu, ale zakrátko k obmedzeniu ich kompetencií v prospech ústredných orgánov tzv. Pražskými dohodami. Tento tzv. asymetrický model existoval až do roku 1968, keď sa uskutočnilo federatívne usporiadanie, ktoré malo zabezpečiť rovnoprávne postavenie oboch národov tým, že mali byť vytvorené národné republiky s príslušnými orgánmi. Etapa federatívneho usporiadania sa však nevyhla chybám z obdobia po roku 1945, a to najmä obmedzovaním kompetencií národných republík v prospech centrálnych orgánov. Preto sa po novembri 1989 pristúpilo k prehodnocovaniu federácie a jej fungovania. Výsledkom rokovaní však nebolo vylepšenie federácie, ale zánik spoločného štátu a vznik dvoch samostatných štátov – Českej republiky a Slovenskej republiky od 1. januára 1993.

Summary

After the sovereignty of the Czechoslovak Republic was restored in 1945, the past mistakes were corrected by creating Slovak legislative and executive national authorities based on the Kosice Government Program. However, these national competences were soon limited in favor of the central bodies by the so-called Prague Agreements. This so-called asymmetric model had persisted until 1968 when the federal system was formed. The federal system should have ensured equality between the two nations by creating two republics with their own authorities. The federal system era did not avoid the mistakes from the period after 1945, mainly because the powers of the national republics were limited in favor of the central authorities. Therefore, after November 1989, the federation and its functioning were reconsidered. The negotiations, however, did not

14) Grónský, J.: *Dokumenty k ústavnému vývoji Československa III.* s. 251.

15) Rychlík, J.: *Rozpad Československa. Česko-slovenské vzťahy 1989 – 1992.* s. 61.

improve the federal system and resulted in its dissolution and formation of two separate states on the 1th of January 1993 – the Czech Republic and the Slovak republic.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] BARTLOVÁ, A.: Samostatnosť slovenského národa v protiklade s ideou jednotného politického národa československého. In : *Pohľady na slovenskú politiku*. Ed. M. Pekník. Bratislava : Veda, 2000. 760 str. ISBN 80-224-0584-1.
- [2] BEŇA, J.: *Vývoj slovenského právneho poriadku*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta v Banskej Bystrici, 2001.
- [3] BYSTRICKÝ, V. – ROGULOVÁ, J.: *Storočie propagandy – Slovensko v osídľach ideológií*. Bratislava : AEP, 2005. 227 str. ISBN 80-88880-64-5.
- [4] ČAPLOVIČ, D. – LUKAČKA, J. – ČIČAJ, V. – KOVÁČ, D. – LIPTÁK, L.: *Dejiny Slovenska*. Bratislava : AEPres, 2000. 306 str. ISBN 80-88880-39-4.
- [5] FALTAN, S.: *Slovenská otázka v Československu*. Bratislava : Vydavateľstvo politickej literatúry, 1968. 352 str. ISBN 75-117-68.
- [6] GRONSKÝ, J.: *Dokumenty k ústavnému vývoji Československa III. (1968-1989)*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2004. 308 str. ISBN 80-246-0034-2.
- [7] HROMADA, J.: *Právnický slovník*. Praha : Orbis, 1966. 867 str.
- [8] HRONSKÝ, M.: *Slovensko pri zrode Československa*. Bratislava : Pravda, 1987. 344 str.
- [9] HÚBL, M.: *Češi, Slováci a jejich sousedé*. Praha : Naše vojsko, 1990. 192 str. ISBN 80-206-0279-8.
- [10] CHMEL, R.: *Slovenská otázka v 20. storočí*. Bratislava : Kalligram, 1997. 569 str. ISBN 80-7149-155-1.
- [11] CHOVANEC, J – TRELLA, R.: Dokumenty o československej federácii. Bratislava, 1972.
- [12] KOVÁČ, D.: *Slováci – Česi – dejiny*. Bratislava : AEPres, 1997. 138 str. ISBN 80-88880-08-4.
- [13] KOVÁČ D. a kol.: *Kronika Slovenska 2*. Praha : Fortuna Print, 1999. 608 str. ISBN 80-88980-08-9.
- [14] LONDÁK, M.: Rok 1968 a ekonomická realita Slovenska. Bratislava : Prodama, 2007. 184 str. ISBN 978-80-969782-1-2.
- [15] MAGDOLENOVÁ, A.: Čechoslovakizmus a autonomizmus v prvej Č-SR. In : *Historický zborník 10*, č.1. Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 2000.
- [16] MOSNÝ, P.: *České a slovenské dejiny štátu a práva I. časť*. Košice : Rektorát Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, 1992. 241 str. ISBN 80-7097-354-4.
- [17] PEKNÍK, M.: Cesty čechoslovakizmu pred prvou svetovou vojnou. In : *Pohľady na slovenskú politiku*. Ed. M. Pekník. Bratislava : Veda, 2000. 760 str. ISBN 80-224-0584-1.
- [18] PEKNÍK, M.: *Pohľady na slovenskú politiku*. Bratislava : Veda, 2000. 760 str. ISBN 80-224-0584-1.
- [19] PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 2001. 331 str. ISBN 80-7160-146-2.
- [20] PŘÍHODA, P.: Sociálně-psychologické aspekty soužití Čechů a Slováků. In: *Rozloučení s Československem*. Praha : Český spisovatel, 1993.
- [21] RENNER, H. – SAMSON, I.: *Dejiny Česko-Slovenska po roku 1945*. Bratislava : Slovak Academic Press, 1993. 207 str. ISBN 80-85665-16-6.
- [22] RYCHLÍK, J.: *Češi a Slováci ve 20. století*. Bratislava : Academic Electronic Press, 1998. 555 str. ISBN 80-88880-11-4.
- [23] RYCHLÍK, J.: *Rozpad Československa. Česko-slovenské vztahy 1989-1992*. Bratislava : Academic Electronic Press, 2002. 459 str. ISBN 80-88880-02-5.

- [24] SVATUŠKA, M.: Vzťahy medzi Čechmi a Slovákmi v období ich spoločnej štátnosti. In: *Slovenská politologická revue*, 2003, č. 1, s. 15.
- [25] ŠEDIVÝ, I.: „Idea štátu československého“ a otázky čechoslovakizmu. In: *Pohľady na slovenskú politiku*. Ed. M. Pekník. Bratislava : Veda, 2000. 760 str. ISBN 80-224-0584-1.
- [26] ŠOLC, J.: *Slovensko v českej politike*. Banská Bystrica : M. O. ENTERPRISE, 1993. 256 str. ISBN 80-85342-02-2.
- [27] ŠTEFANOVIČ, M.: *Zrod slovenskej štátnosti a zánik Česko-slovenskej federácie*. Bratislava: IRIS, 1999. 153 str. ISBN 80-88778-88-3.
- [28] TOMEŠ, J.: *Slovník k politickým dějinám Československa 1918-1992*. Praha : Budka, 1994. 280 str.
- [29] ZDOBINSKÝ, S.: *Československá ústava – historie a současnost*. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1989. 100 str. ISBN 80-205-0006-5.
- [30] ZDOBINSKÝ, S.: *Československá ústava. Komentář*. Praha : Panorama, 1988. 536 str.
- [31] ŽATKULIAK, J.: Predstavy a skutočnosti uplatňovania princípu rovnoprávnosti medzi Slováckmi a Čechmi (1945-1992). In: *Historický zborník 7*. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997.

JUDr. PhDr. Nina Rohutná

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Ústav teórie a dejín štátu a práva – externá doktorandka

rohutny@gmg.sk

Kedy je reklama klamlivá?

Teoretické aspekty

When is Advertising Considered as Misleading? Teoretical Aspects

▼ Dáša Mihálová

Kľúčové slova:

Klamlivá reklama, reklama, nekalá súťaž, súťažný vzťah, súťažiteľ, ochrana proti nekalkej súťaži

Key words:

Misleading advertising, advertising, unfair competition, competitive relationship, competitor, protection against unfair competition

▼ Úvod

Všetci musíme súhlasiť, že s vývojom ľudského rozumu sa postupne vyvíjala aj súťaživosť človeka v jeho interakcii s inými. Táto súťaživosť predstavuje hybnú silu hospodárskeho pokroku a prináša so sebou mnoho neopomenuteľných pozitív. Je prirodzenou vlastnosťou ľudí, bez ktorej by sa neustály posun vpred nedal uskutočniť. To samozrejme platí nielen v hospodárskej sfére, ale aj v iných oblastiach ľudského spolužitia. Človeku je však na druhej strane aj vlastná vynaliezavosť a pokusy o zjednodušenie si cesty k vytúženým cieľom, často krát aj nedovolenými a škodlivými spôsobmi. Práve to je dôvodom prečo zákonodarcovia do právnych poriadkov zakotvujú úpravu stanovujúcu pravidlá pre subjekty vystupujúce v rámci súťažných vzťahov. Tieto pravidlá musia na jednej strane rešpektovať špecifiká hospodárskej súťaže tak, aby ju neodôvodnene nebrzdili, na strane druhej musia jasne a jednoznačne vymedziť mantinely, v rámci ktorých sa toto konanie môže uskutočňovať.

Pri každej snahe dosiahnuť vytýčeného cieľa v určitej oblasti ľudského konania (teda aj v prípade snahy o zabezpečenie zdravej hospodárskej súťaže a riadneho obchodovania) nezáleží len na tom, ako účinne a primerane sú nastavené sankcie za porušenie práva v tejto oblasti. Významnou je aj sama skutočnosť, začo je možné tieto sankcie ukladať, a aké sú samotné skutkové podstaty nekalosúťažného konania. Jednotlivé skutkové podstaty sú v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Obchodný zákonník“) upravené pomerne široko, ponecháva to voľnosť pre rozhodovanie konajúcich súdov, čo má aj značný normotvorný význam.

Demonstratívny výpočet jednotlivých skutkových podstát nekalosúťažného konania je uvedený v ust. § 44 ods. 2 Obchodného zákonníka. Predmetné ustanovenia Obchodného zákonníka potom tieto jednotlivé skutkové podstaty bližšie upravujú. Nepredstavujú však *lex specialis* vo vzťahu k definícii obsiahnutej v generálnej klauzule, sú len jej spresnením a konkretizovaním pre niektoré osobitné druhy konania.¹⁾ V podstate môžeme povedať, že ide o tri základné typy nekalosúťažného konania. Je to uvádzanie

1) Munková, J.: Právo proti nekalé súťaže. 3. vydání. C. H. Beck. Praha 2008, s. 49.

klamlivých údajov o tovaroch alebo službách, kedy súťažiteľ propaguje seba alebo svoj tovar spôsobom, ktorý vo verejnosti vyvoláva mylnú predstavu, zľahčovanie, pri ktorom sa súťažiteľ snaží získať v hospodárskej súťaži prednosť šírením údajov o iných súťažiteľoch s cieľom poškodiť ich a vyvolávanie nebezpečenstva zámeny, ktoré spočíva v parazitnom ťažení z konkurenčných výhod, ktoré dosiahol iný súťažiteľ.²⁾

1. *Inštitút klamlivej reklamy v podmienkach Slovenskej republiky*

Propagácia súťažiteľov a ich výrobkov patrí k jedným z neodmysliteľných zložiek hospodárskej súťaže. Súčasťou tejto propagácie je aj reklama. V súčasnosti je reklama nepochybne jedným z najúčinnějších prostriedkov uplatňovaných pri podnikateľskom súťažení. Reklama sa stále častejšie stáva „všadeprítomnou“, obťažujúcou, agresívnou a v neposlednom rade aj klamlivou. To samozrejme zvyšuje záujem verejnosti o jej právnu reguláciu, ktorá by jednak podporovala pozitívne funkcie reklamy, ktoré spočívajú najmä v informovanosti verejnosti, podpory vzdelania, kultúry, športu a pod., a zároveň by verejnosť chránila pred jej negatívnymi vplyvmi, a teda nadmerným obťažovaním, morálnym pohoršením alebo samotnej klamlivosti či uvádzaním do omylu. Práve z toho dôvodu je právna regulácia reklamy pre zdravé fungovanie hospodárskeho trhu nevyhnutnou podmienkou.

Etymologicky má slovo reklama pôvod v latinskom „*reclamare* – *reclamo*“, ktoré znamená vyvolávať alebo doslovne znova volať. Odvodené je od prvých reklamných prejavov, kedy sa propagácia uskutočňovala verejným vykrikovaním s cieľom upútať záujem o ponúkané výrobky alebo služby. Slovo „reklama“ nájdeme aj v ruštine, rovnaký pôvod má francúzske „*réclame*“, podobne anglický výraz „*advertising*“ pochádza z latinského „*advertite mentem*“ – obráťte myseľ alebo pozornosť.³⁾

Reklama sa všeobecne definuje ako forma hospodárskej propagácie, v ktorej sa používajú najrozličnejšie prostriedky k hromadnej ponuke tovarov alebo služieb a tiež k upútaniu pozornosti a vyvolaniu záujmu potencionálneho zákazníka. Reklama predstavuje aj určitú formu neosobnej prezentácie výrobkov prostredníctvom telekomunikačných médií.⁴⁾

I keď Obchodný zákonník samotnú definíciu reklamy neobsahuje, všeobecnú definíciu reklamy ponúka zákon č. 147/2001 Z. z. o reklame v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o reklame“). Zákon o reklame ustanovuje všeobecné požiadavky na reklamu, požiadavky na reklamu niektorých produktov, ochranu spotrebiteľov a podnikateľov pred účinkami klamlivej reklamy a nepripustnej porovnávacej reklamy a reklamy, ktorá je nekalou obchodnou praktikou. Všeobecnú definíciu reklamy uvádza v ust. § 2 ods. 1 písm. a), podľa ktorého reklamou je „*prezentácia produktov v každej podobe s cieľom uplatniť ich na trhu*“. Obsahom reklamy môže byť akákoľvek informácia, ktorá je zachytiteľná zmyslami adresáta. Ust. § 3 Zákona o reklame stanovuje všeobecné požiadavky na reklamu. Reklama musí byť v súlade s pravidlami hospodárskej súťaže a dobrými mravmi. Reklama nesmie byť klamlivá ani skrytá, a nesmie mať znaky nekalej obchodnej praktiky. Reklama nesmie zneužívať dôveru spotrebiteľa, nedostatok jeho skúseností alebo

2) Eliáš, K.: Kurs obchodného práva. Úvodní a obecná část. Soutěžné právo. C. H. Beck 1995, s. 249.

3) Matyášek, P.: Poznámky k nekalé reklamě. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 1993, č. 2, s. 110.

4) Eliáš, K.: Kurs obchodného práva. Úvodní a obecná část. Soutěžné právo. C. H. Beck 1996, s. 249

vedomostí, prezentovať produkty, ktorých výroba, predaj, poskytovanie alebo používanie sú zakázané, obsahovať čokoľvek, čo znevažuje ľudskú dôstojnosť, uráža národnostné čítanie alebo náboženské čítanie, ako aj akúkoľvek diskrimináciu na základe pohlavia, rasy a sociálneho pôvodu. Ďalej reklama nesmie propagovať násilie, vandalizmus alebo vulgárnosť a navádzať na protiprávne konanie alebo vyjadrovať s ním súhlas, prezentovať nahotu ľudského tela pohoršujúcim spôsobom, prezentovať produkty poškodzujúce životné prostredie alebo produkty škodlivé životu alebo zdraviu ľudí, zvierat alebo rastlín bez toho, aby sa na škodlivosť výslovne a zreteľne neupozornilo. Nesmie ohrozovať fyzické zdravie ani psychické zdravie občana, prezentovať produkty ako prospešné zdraviu ľudí, zvierat alebo rastlín, ak to nie je preukázané odborným posudkom, prezentovať potraviny a výživové doplnky tak, akoby mali účinky liekov, využívať zmyslové vnímanie, ktoré ovplyvňuje pamäť človeka bez toho, aby si to uvedomil (podprahové vnímanie), obsahovať osobné údaje, údaje o majetkových pomeroch osôb bez ich predchádzajúceho súhlasu, odvolávať sa na vyhlásenia iných osôb bez ich predchádzajúceho súhlasu, zasahovať do práv iných osôb bez ich súhlasu. Je nepripustné, aby reklama zneužívala dôveru maloletých osôb, najmä podnecovala na správanie, ktoré môže ohroziť ich zdravie, psychický vývin alebo morálny vývin, zobrazovala ich v nebezpečných situáciách, nabádala ich na nákup nevhodných produktov alebo produktov, ktorých predaj je týmto osobám zakázaný, alebo na nákup produktov prostredníctvom telefónu, telefaxu alebo elektronickej počítačovej siete tak, že sa zneužije ich neskúsenosť a dôverčivosť, obsahovala priamo výzvu maloletým osobám, aby nabádali rodičov alebo iné osoby na nákup produktov. Reklama musí spĺňať požiadavky na verejné rečové prejavy, dodržiavať zásady jazykovej kultúry, gramatické a pravopisné pravidlá, pravidlá výslovnosti slovenského jazyka a ustálenú odbornú terminológiu.⁵⁾

Podľa Etických zásad reklamnej praxe (Etický kódex) platných na území Slovenskej republiky, ktorých znenie prijala Rada pre reklamu na svojom Valnom zhromaždení dňa 20. novembra 2001, a ktoré nadobudli účinnosť 1. februára 2002 (ďalej len „Etické zásady“) reklamou je *„komunikačný proces, uskutočňovaný za úhradu alebo inú protihodnotu, akýmkoľvek podnikateľským subjektom alebo iným subjektom konajúcim v jeho záujme a s jeho vedomím alebo na jeho pokyn, ktorého účelom je prostredníctvom komunikačných médií poskytnúť spotrebiteľovi informácie o tovare a službách, nehnuteľnostiach, obchodnom mene, ochrannej známke a iných právach a záväzkoch (ďalej len „Produkt“) i činnostiach a projektoch charitatívnej povahy.“*⁶⁾ Podľa Etických zásad sú na reklamu kladené určité základné požiadavky, a to slušnosť, česťnosť, spoločenská zodpovednosť a pravdivosť.

Úprava klamlivej reklamy obsiahnutá v Obchodnom zákonníku vychádza z definície klamlivej reklamy obsiahnutej v čl. 2 ods. 2 smernice Rady č. 84/450/EHS v znení smernice Rady č. 97/55 (nahradená novou smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2006/114/ES o klamlivej a porovnávacej reklame).⁷⁾ Klamlivou reklamou sa v zmysle uvedenej smernice rozumie reklama tovaru, služieb, nehnuteľností, obchodného mena, ochrannej známky, označenia pôvodu výrobkov a iných práv a záväzkov, ktorá uvádza do omylu osoby, ktorým je určená alebo ku ktorým sa dostane, a ktorá v dôsledku klamlivosti

5) Ust. § 3 Zákona o reklame.

6) Článok II Etických zásad reklamnej praxe (Etický kódex) prijatých Radou pre reklamu na Valnom zhromaždení dňa 20. novembra 2001, v znení zmien schválených dňa 10. februára 2004, 20. septembra 2005, 21. marca 2006, 28. novembra 2006 a 11. decembra 2007.

7) Žitňanská, L., Ovečková, O. a kolektív.: Základy obchodného práva. IURA EDITION 2009, s. 520.

môže ovplyvniť ekonomické správanie týchto osôb, alebo ktorá poškodzuje alebo môže poškodiť iného súťažiteľa alebo spotrebiteľa.

Znenie ust. § 45 Obchodného zákonníka formuluje klamlivú reklamu ako ohrozovací delikt. Ako som však už vyššie uviedla, samotným pojmom reklama sa však nezaobrá. Aby sme mohli určité konanie kvalifikovať ako klamlivé musia byť splnené niekoľké podmienky. Prvou podmienkou je, že konanie musí spĺňať znaky reklamy. Ďalej jej predmetom musia byť tovary, služby, nehnuteľnosti, obchodné meno, ochranná známka, označenie pôvodu výrobkov a iných práv a záväzkov súvisiacich s podnikaním. Takáto reklama musí byť spôsobilá viesť do omylu osoby, ktorým je určená alebo ku ktorým sa dostane a v dôsledku tohto uvedenia do omylu musí byť spôsobilá ovplyvniť ich ekonomické správanie alebo poškodiť iného súťažiteľa alebo spotrebiteľa. Pojemový znak uvedenia do omylu je veľmi úzko spätý s problematikou vymedzenia okruhu osôb, ktoré by do omylu mali byť alebo aspoň mohli byť uvedené. Podľa znenia ust. § 45 ods. 1 Obchodného zákonníka týmito osobami sú osoby, ktorým je určená alebo ku ktorým sa dostane. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že uvedenie do omylu, alebo možné uvedenie do omylu bude väčšinou spôsobené objektívne nepravdivou informáciou, nie je však vylúčené, že to bude informácia pravdivá, ktorá vzhľadom na všetky okolnosti môže viesť do omylu. Rovnako však nie každá nepravdivá informácia musí nevyhnutne uvádzať adresáta do omylu, napríklad v prípade bežného reklamného zveličovania, ktoré môže bežný spotrebiteľ ľahko odhaliť. Pre splnenie podmienok skutkovej podstaty klamlivej reklamy nestačí len samotné uvedenie do omylu. V dôsledku tejto možnosti musí vzniknúť reálna možnosť ovplyvniť ekonomické správanie subjektov, teda zmenu ich nákupného správania. Ust. § 45 ods. 1 Obchodného zákonníka výslovne vyžaduje spôsobenie škody alebo spôsobilosť spôsobenia škody inému súťažiťovi alebo spotrebiteľovi, nie je však nevyhnutné, aby došlo k získaniu alebo k vzniku možnosti získania prospechu.⁸⁾

Zákonodarca v ust. § 45 ods. 2 Obchodného zákonníka pri posudzovaní klamlivej reklamy ukladá povinnosť zohľadniť všetky jej znaky, najmä informácie o tovare a službách, ich dostupnosti, vyhotovení, zložení, spôsobe a dátume výroby alebo dodania, vhodnosti a spôsobe použitia, množstve, zemepisnom alebo obchodnom pôvode alebo o výsledkoch, ktoré možno očakávať od ich použitia, alebo o výsledkoch ich skúšok alebo kontrol, cene alebo spôsobe, akým je vypočítaná a o podmienkach, za ktorých sa tovar a služby dodávajú alebo poskytujú, o charakteristických znakoch súťažiteľa, najmä jeho totožnosti, kvalifikovanosti, jeho chránenom priemyselnom práve, duševnom vlastníctve, ocenení alebo významení.

2. Klamlivá reklama so zreteľom na európsky kontext

S ohľadom na členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii je oblasť regulácie klamlivej reklamy v značnej miere ovplyvnená aj právom európskych spoločenstiev. Uplatňuje sa tu tzv. zásada prednosti, kedy v zmysle rozhodnutí Európskeho súdneho dvora majú všetky normy komunitárneho práva prednosť pred normami vnútroštátnymi. Patria sem jednak normy primárneho práva európskych spoločenstiev, t. j. zakladajúce dokumenty, jednak právne akty sekundárneho práva – nariadenia, ktoré zaväzujú členské štáty priamo, bez nutnosti ich implementácie do vnútroštátnych právnych poriadkov.⁹⁾ Komunitárne právo

8) Tamže, s. 520 a nasl.

9) Dědič, J., Čech, P.: Obchodní právo po vstupu ČR do EU aneb co všechno sa po 1. květnu 2004 změnilo? 2. doplněné a aktualizované vydání. BOVA POLYGON. Praha 2005. s. 336.

neupravuje problematiku nekalej súťaže ako jednu zo špecifických oblastí súťažného práva. Komplexnejšiu úpravu nekalej súťaže v zmysle, v akom ju poznáme z nášho vnútroštátneho právneho poriadku, v práve európskych spoločenstiev nenájdeme. Napriek tomu existuje veľké množstvo komunitárnych predpisov, najmä smerníc, upravujúcich jednotlivé významné otázky súťažného práva. Jednotlivé členské štáty nie sú smernicami striktne viazané, musia však v zodpovedajúcej miere harmonizovať svoje právne poriadky s ich obsahom. Hlavným zmyslom smerníc všeobecne, ale aj smerníc v oblasti súťažného práva, je docieľiť zblížovanie právnych poriadkov v jednotlivých členských štátoch tým, že zakotvia určité minimálne kritéria obsahu právnej úpravy, ktoré sú štáty povinné zabezpečiť. Spôsob a forma tohto zabezpečenia je už ponechaná na vôľu členských štátov. Úpravu klamlivej reklamy v európskom kontexte predstavuje nová smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/114/ES o klamlivej a porovnávacej reklame (ďalej len „Smernica o reklame“), ktorá nahradila smernicu Rady 84/450/EHS o zblížovaní právnych a správnych predpisov členských štátov týkajúcich sa klamlivej reklamy.

Berúc do úvahy, že smernica Rady 84/450/EHS z 10. septembra 1984 bola podstatným spôsobom opakovane zmenená a doplnená (najvýznamnejšie doplnenie priniesla smernica 97/55/ES o porovnávacej reklame), v záujme jasnosti a prehľadnosti bolo nevyhnutné túto smernicu kodifikovať. Hlavnými dôvodmi na prijatie Smernice o reklame bolo, že právne predpisy proti klamlivej reklame platné v členských štátoch sa od seba veľmi odlišovali a keďže reklama presahuje hranice jednotlivých členských štátov má priamy vplyv na plynulé fungovanie vnútorného trhu, bolo potrebné túto oblasť právne upraviť. Klamlivá a nepovolená porovnávacia reklama môže viesť k narušeniu hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu a reklama samotná ovplyvňuje hospodárske záujmy spotrebiteľov a obchodníkov bez ohľadu na to, či vedie k uzavretiu zmluvy alebo nie. Rozdiely v právnych predpisoch členských štátov v úprave klamlivej obchodnej reklamy bránia vedeniu reklamných kampaní mimo územia štátu, a tým ovplyvňujú voľný pohyb tovaru a poskytovanie služieb. Z týchto dôvodov bola Európskym parlamentom a Radou prijatá 12. decembra 2006 Smernica o reklame, ktorej cieľom je vyjasniť a sprehľadniť úpravu klamlivej a porovnávacej reklamy v členských štátoch Európskej únie. V článku 1 Smernice o reklame je uvedené jej poslanie, ktoré je dvojaké. Na jednej strane chráni obchodníkov proti klamlivej reklame a jej nekalým následkom, na strane druhej určuje podmienky splnením ktorých sa pripúšťa porovnávacia reklama. Podľa článku 2 písm. a) a b) Smernice o reklame: „a) *„reklamou“ sa rozumie akékoľvek predvedenie súvisiace s obchodom, podnikaním, remeslom alebo povoláním, ktorého cieľom je podpora odbytu tovaru alebo služieb, vrátane nehnuteľností, práv a záväzkov; b) „klamlivou reklamou“ sa rozumie akákoľvek reklama, ktorá akýmkoľvek spôsobom, vrátane predvedenia, zavádza alebo pravdepodobne môže zavádzať osoby, ktorým je určená alebo ktoré zasiahne, a ktorá pre svoj klamlivý charakter pravdepodobne ovplyvní ich hospodárske správanie, alebo ktorá z týchto dôvodov poškodí alebo môže poškodiť iného súťažiteľa;“*¹⁰⁾

Smernica o reklame sa zaoberá aj pojmom porovnávacia reklama. Porovnávacou reklamou sa rozumie akákoľvek reklama, ktorá priamo alebo nepriamo identifikuje súťažiteľa alebo tovary alebo služby ponúkané súťažiteľom. Článok 4 Smernice o reklame stanovuje základné podmienky pre prípustnosť porovnávacej reklamy:

- a) nie je klamlivá v zmysle článkov 2 písm. b), 3 a 8 ods. 1 tejto smernice alebo článkov 6 a 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o ne-

10) Úradný vestník Európskej únie L 376/21 (citované dňa 22. decembra 2010) dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0021:0027:SK:PDF>

kalých obchodných praktíkach podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu (smernica o nekalých obchodných praktíkach);

- b) porovnáva tovary alebo služby, ktoré uspokojujú rovnaké potreby alebo sú určené na ten istý účel;
- c) objektívne porovnáva jednu alebo viac podstatných, dôležitých, overiteľných a reprezentatívnych vlastností týchto tovarov a služieb, ktoré môžu zahŕňať cenu;
- d) nediskredituje ani neočierňuje ochranné známky, obchodné mená, ďalšie rozlišujúce znaky, tovary, služby, činnosti alebo okolnosti súťažiteľa;
- e) pre produkty s označením pôvodu sa vzťahuje v každom prípade na produkty s rovnakým označením;
- f) nevyužíva nečestnú výhodu dobrého mena ochrannej známky, obchodného mena alebo iných rozlišujúcich znakov súťažiteľa alebo označenie pôvodu konkurenčných produktov;
- g) nepredstavuje tovary alebo služby ako imitácie alebo kópie tovarov alebo služieb označených chránenou ochrannou známkou alebo obchodným menom;
- h) nevyvoláva zámenu medzi obchodníkmi, medzi zadávateľom reklamy a súťažiteľom alebo medzi ochrannými známkami, obchodnými menami, inými rozlišujúcimi znakmi, tovarmi alebo službami zadávateľa reklamy a súťažiteľa.

Obchodný zákonník pojem porovnávacía reklama používa len v súvislosti s ust. § 50 ods. 2 Obchodného zákonníka, podľa ktorého *„Zľahčovaním je aj uvedenie a rozširovanie pravdivých údajov o pomeroch, výrobkoch alebo výkonoch iného súťažiteľa, pokiaľ sú spôsobilé tomuto súťažiteľovi privodiť ujmu. Nekalou súťažou však nie je, ak bol súťažiteľ k takému konaniu donútený okolnosťami (oprávnená obrana) alebo ak takéto údaje uviedol v porovnávacjej reklame.“* Samostatné ustanovenie týkajúce sa porovnávacjej reklamy nájdeme v obchodnom zákonníku platnom v Českej republike¹¹⁾, kde podľa ust. § 50a ods. 1 porovnávacou reklamou je *„akákoľvek reklama, ktorá výslovne alebo aj nepriamo identifikuje iného súťažiteľa alebo tovar alebo služby ponúkané iným súťažiteľom.“* Rovnako v odseku 2 citovaného ustanovenia sú stanovené podmienky, za ktorých je porovnávacía reklama prípustná.

Záver

Na záver by som si dovoľila podotknúť, že jedným z problémov zostáva aj skutočnosť, že celková úprava nekalej súťaže v podmienkach Slovenskej republiky je pomerne neucelená a rozdelená do viacerých právnych predpisov či už verejnoprávnej či súkromnoprávnej povahy. Na ich čele stojí Obchodný zákonník, ku ktorému je potom pripojených viacero ďalších právnych noriem. Tento stav určite prispieva aj k mnohým interpretačným problémom, najmä čo sa týka súdnej praxe, aj ohľadom uplatňovania nárokov pri klamlivej reklame. Je pravdou, že v rámci hospodárskej súťaže existuje samoregulácia jej subjektov, avšak bez usmernenia a regulácie by jej fungovanie nebolo vyhovujúce. Možno by v budúcnosti stálo za zváženie prijatie takej právnej úpravy nekalej súťaže, ktorá by bola komplexne a vyčerpávajúco spracovaná v jednom právnom predpise.

11) zákon č. 513/1991 Zb. Obchodní zákonník v znení neskorších predpisov.

Summary

The aim of this article is to determine misleading advertising as one of the forms of an unfair competition in regards of regulation in Commercial Code of Slovak republic and with reflection to European law. It tries to bring closer attention to some attributes of Competition law focusing on legal relations that are formed during the processes of misleading advertising, since misleading advertising represents one of the most used means that are applied in connection with business competition. It is true that Competition law itself can self regulate its actors, but without adequate boundaries set by legislation we are often faced by undesirable behaviors of competitors. Competitors are obliged to comply with the legally binding rules of economic competition, and are not allowed to abuse their involvement in the economic competition.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] Dědič, J., Čech, P.: Obchodní právo po vstupu ČR do EU aneb co všechno sa po 1. květnu 2004 změnilo? 2. doplněné a aktualizované vydání. BOVA POLYGON. Praha 2005.
- [2] Eliáš, K.: Kurs obchodního práva. Úvodní a obecná část. Soutěžné právo. C. H. Beck 1995.
- [3] Eliáš, K.: Kurs obchodního práva. Úvodní a obecná část. Soutěžné právo. C. H. Beck 1996.
- [4] Matyášek, P.: Poznámky k nekalé reklamě. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 1993.
- [5] Munková, J.: Právo proti nekalé soutěži. 3 vydání. C. H. Beck. Praha 2008.
- [6] Žitňanská, L., Ovečková, O. a kolektiv.: Základy obchodního práva. IURA EDITION 2009.
- [7] Etické zásady reklamnej praxe (Etický kódex) prijaté Radou pre reklamu na Valnom zhromaždení dňa 20. novembra 2001, v znení zmien schválených dňa 10. februára 2004, 20. septembra 2005, 21. marca 2006, 28. novembra 2006 a 11. decembra 2007.
- [8] Úradný vestník Európskej únie L 376/21 (citované dňa 22. decembra 2010) dostupné na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0021:0027:SK:PDF>
- [9] Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.
- [10] Zákon č. 513/1991 Sb. Obchodní zákonník v znení neskorších predpisov.
- [11] Zákon č. 147/2001 Z. z. o reklame v znení neskorších predpisov.
- [12] smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/114/ES o klamlivej a porovnávacej reklame.
- [13] smernica Rady 84/450/EHS o zblížovaní právnych a správnych predpisov členských štátov týkajúcich sa klamlivej reklamy.

JUDr. Dáša Mihálová,

externý doktorand

Paneurópska vysoká škola Fakulta Práva

Ústav verejného práva

dasa_mihalova@yahoo.com / mihalova.dasa@gmail.com

tel.č.: +421 907 457 412

Legislatívny rámec Spoločného európskeho azylového systému

The Legislative Framework of the Common European Asylum System

▼ Nina Sečíková

Kľúčové slová:

Spoločný európsky azylový systém, medzinárodná ochrana, určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, prijímacie podmienky, konanie o priznávaní a odnímaní statusu medzinárodnej ochrany

Key words:

Common European Asylum System, international protection, determination of the Member State responsible for the examination of the application for asylum, reception conditions, procedures for granting and withdrawing international protection status

1. Úvod do problematiky

Spoločný európsky azylový systém (ďalej len SEAS) predstavuje základ pre postupné vytvorenie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pre osoby, ktorých okolnosti donútili hľadať ochranu v spoločenstve¹⁾. Myšlienka SEAS-u vznikla v roku 1999 na zasadnutí Európskej rady v Tampere, predpoklady na jeho zavedenie môžeme pozorovať už od konca osemdesiatych rokov dvadsiateho storočia. Hlavnými dôvodmi vytvorenia takéhoto systému bolo dlhodobé nerovnomerné rozptýlenie žiadateľov o azyl v Európskej únii, ich sekundárne pohyby najmä z dôvodu rozličnej miery uznávania ochrany v jednotlivých členských štátoch a lepšia koordinácia politik v oblasti azylu na úrovni únie. Budovanie SEAS-u sa delí na dve etapy, prvá trvala od roku 1999 do roku 2005, druhá trvá od roku 2008 až do súčasnosti.

Jednotný akt z roku 1986 vytvoril spoločný trh, priestor bez vnútorných hraníc, ktorý zabezpečil voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu. Vytvorenie spoločného trhu malo za následok zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach, harmonizáciu kontrol na vonkajších hraniciach a prijatie legislatívnych opatrení zaoberajúcich sa zbraňami, drogami, imigráciou a vízovou politikou. Zrušenie vnútorných hraníc súvisiace so zavedením jednotného trhu dostalo do popredia otázku azylu a imigrácie. Maastrichtská zmluva podpísaná 7. februára 1992 vytvorila takzvaný tretí pilier – spolupráca v oblasti justície a vnútra, ktorého súčasťou sa stala problematika azylu a imigrácie.

Významnú zmenu pre európsku azylovú a imigračnú politiku predstavovala Amsterdamská zmluva, ktorá preniesla problematiku azylu a imigrácie z tretieho do prvého piliera, čo umožnilo vydávať právne akty s priamym účinkom v členských štátoch. „Bol predstavený nový koncept v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a na jeho základe začala dôležitá úloha pre inštitúcie Európskej únie: po prvý krát prijať kompletný súbor

1) Viď recitál 1 Smernice Rady č. 2003/9/ES.

spoločnej azylovej legislatívy.²⁾ Článok 63 Amsterdamskej zmluvy bol právnym základom potrebným na prijatie právnych aktov v oblasti azylu.

„Závery z Tampere, prijaté Európskou radou 15. a 16. októbra 1999 v Tampere sú medzníkom v rozvoji SEAS-u. Nepotvrdili iba znovu legislatívny pracovný program stanovený v Amsterdamskej zmluve, ale tiež oznámili postup Európskej únie v oblasti azylu a migrácie. Závery z Tampere preto konštituuju pozitívny východiskový bod k dosiahnutiu spravodlivej ochrany utečencov v Európskej únii a v jej členských štátoch.“³⁾

V záveroch z Tampere členské štáty potvrdili význam práva na azyl a dohodli sa na vytvorení SEAS-u založenom na Ženevskom dohovore o právnom postavení utečencov z roku 1951 (ďalej len Ženevský dohovor) a rešpektovaní zásady non-refoulement.⁴⁾ Závery v článku 14 stanovili, aké opatrenia by sa mali v krátkom čase prijať v legislatívnej oblasti, na základe čoho boli postupne prijaté predpisy upravujúce určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, spoločné štandardy azylového konania, spoločné minimálne prijímacie štandardy pre žiadateľov o azyl a pravidlá o priznaní a obsahu štatútu utečenca.

Prvá etapa budovania SEAS-u je v súčasnosti dokončená. Európska rada na svojom zasadnutí 4. novembra 2004 prijala Haagsky program, ktorý stanovil ciele v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti na roky 2005 až 2010. Zároveň vyzval Európsku komisiu (ďalej len komisia), aby zhodnotila právne nástroje prvej etapy a predložila nástroje druhej etapy tak, aby boli prijaté do konca roku 2010. Cieľom druhej etapy budovania SEAS-u bolo prijatie ďalších legislatívnych zmien za účelom zvýšenia štandardov ochrany a zabezpečenie ich jednotného uplatňovania v rámci celej Európskej únie, posilnenie praktickej spolupráce prostredníctvom vytvorenia Európskeho podporného úradu pre azyl⁵⁾ a prijatie opatrení na podporu solidarity medzi členskými štátmi.

Dňa 16. októbra 2008 bol prijatý Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle, v ktorom Európska rada poukázala na to že medzi jednotlivými členskými štátmi sú výrazné rozdiely v poskytovaní ochrany, a preto vyzvala na vytvorenie jednotného azylového konania a jednotného právneho postavenia utečencov, završenie budovania SEAS-u a zvýšenie úrovne poskytovanej ochrany.

Vzhľadom na to, že sa nepodarilo dokončiť druhú fázu budovania SEAS-u ku koncu roku 2010 ako stanovil Haagsky program, Európska rada opäť potvrdila v Štokholmskom programe svoj záväzok vytvoriť najneskôr do roku 2012 spoločný priestor ochrany a solidarity založený na spoločnom konaní o azyle a jednotnom postavení pre osoby pod medzinárodnou ochranou v súlade s článkom 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

2) FERGUSON SIDORENKO, O.: *The Common European Asylum System: background, current state of affairs, future direction*, The Hague: Vydavateľstvo T.M.C. Asser Press, 2007. 2 s. ISBN 987 90 6704 236 9.

3) FERGUSON SIDORENKO, O.: *The Common European Asylum System: background, current state of affairs, future direction*, The Hague: Vydavateľstvo T.M.C. Asser Press, 2007. 3 s. ISBN 987 90 6704 236 9.

4) Viď článok 13 Záverov z Tampere.

5) Európsky podporný úrad pre azyl bol zriadený Nariadením Európskeho parlamentu a Rady č. 349/2010 z 19. mája 2010, sídli na Malte a svoju činnosť začal v roku 2011. Jeho hlavnou úlohou je podpora praktickej spolupráce medzi členskými štátmi v oblasti azylu, podpora členských štátov vystavených mimoriadnym tlakom a posilnenie implementácie SEAS-u.

Najlepšiu predstavu o základnom normatívnom obsahu SEAS-u môže čitateľ získať z azylových nariadení a smerníc, ktoré približujem v ďalšom texte. Okrem spomenutých predpisov sekundárneho práva boli v tejto oblasti prijaté ďalšie tri smernice: Smernica Rady (ES) č. 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov, Smernica Rady č. 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny a Smernica Rady č. 2003/109/ES o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom.

2. Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 – Dublinské nariadenie II.

Nariadenie č. 343/2003 ES ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (ďalej len Dublinské nariadenie) bolo prijaté 18. februára 2003 a nahradilo Dublinský dohovor z 15. júna 1990, ktorý určoval štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev. Následne bolo 2. septembra 2003 prijaté Nariadenie č. 1560/2003 ES, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia Rady č. 343/2003. Dublinské nariadenie sa uplatňuje vo všetkých členských štátoch vrátane Veľkej Británie a Írska⁶⁾, ako aj v Nórskom kráľovstve, na Islande⁷⁾ a vo Švajčiarsku⁸⁾. V Dánskom kráľovstve sa uplatňuje Dublinský dohovor na základe Rozhodnutia Rady č. 2006/188/ES z 21. februára 2006 o uzavretí Dohody medzi Európskym spoločenstvom a Dánskym kráľovstvom o rozšírení platnosti ustanovení Nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 a Nariadenia Rady (ES) č. 2725/2000 na Dánske kráľovstvo.

Dublinské nariadenie stanovuje zoznam kritérií, na základe ktorých sa dá určiť, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl. Členský štát však môže posúdiť žiadosť o azyl aj v prípade, keď je zodpovedný iný členský štát, a to na základe humanitárnych dôvodov alebo ak sa tak rozhodne napriek tomu, že nie je zodpovedný v súlade s článkom 3 odsek 2 Dublinského nariadenia.

Konanie o určení zodpovedného členského štátu alebo Dublinské konanie je považované za prvú fázu azylového konania, pretože členský štát musí najskôr zistiť, či je zodpovedný za dané konanie a až potom môže začať posudzovať samotnú žiadosť. Konanie začína čo najskôr po tom, ako je členskému štátu podaná žiadosť o azyl.

Dublinské konanie začína na základe žiadosti. Tá môže byť prichádzajúca, čiže členský štát nás žiada o prevzatie zodpovednosti za azylové konanie alebo odchádzajúca, v ktorej naopak my žiadame iný členský štát, aby prevzal zodpovednosť za konanie žiadateľa. Ďalej možno žiadosti deliť na dožiadania o prevzatie („take charge request“) a dožiadania o vrátenie („take back request“).

Kapitola III. Dublinského nariadenia upravuje, kedy možno žiadať členský štát o prevzatie zodpovednosti na základe dožiadania o prevzatie. Nariadenie obsahuje 8 kritérií,

6) Vid' recitál 17 Dublinského nariadenia.

7) Vid' recitál 8 Nariadenia Komisie (ES) č. 1560/2003.

8) Vid' Rozhodnutie č. 2008/147/ES o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohody medzi Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o kritériách a mechanizmoch na určenie štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl podanej v niektorom členskom štáte alebo vo Švajčiarsku.

ktoré sa uplatňujú v hierarchickom poradí jedno po druhom, ako sú vymenované v článkoch 6 až 14. Za zodpovedný možno považovať:

- členský štát, v ktorom sa zdržiava rodinný príslušník žiadateľa o azyl, ktorý je neplnoletou osobou bez sprievodu, inak členský štát, v ktorom neplnoletá osoba podala svoju žiadosť;
- členský štát, v ktorom bolo rodinnému príslušníkovi žiadateľa povolený pobyt ako utečencovi;
- členský štát, v ktorom žiadosť rodinného príslušníka žiadateľa ešte nebola predmetom prvého rozhodnutia;
- členský štát, ktorý vydal žiadateľovi doklad na pobyt alebo vízum;
- členský štát, ktorého hranicu žiadateľ protiprávne prekročil;
- členský štát, na ktorého územie žiadateľ vstúpil a v ktorom sa preňho zrušila vízová povinnosť a
- členský štát, na ktorého území je medzinárodný tranzitný priestor letiska, kde bola podaná žiadosť. Ak nie je možné určiť zodpovedný členský štát ani podľa jedného z vyššie menovaných kritérií, za posúdenie žiadosti je zodpovedný prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť podaná.

Článok 16 Dublinského nariadenia upravuje dožiadania o vrátenie. Prijať naspäť možno:

- žiadateľa, ktorého žiadosť je v procese posudzovania, a ktorý sa nachádza na území iného štátu bez povolenia;
- žiadateľa, ktorý stiahol svoju žiadosť a podal žiadosť v inom členskom štáte a
- štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorého žiadosť bola zamietnutá, a ktorý sa nachádza na území iného členského štátu bez povolenia.

Dublinské konanie možno rozdeliť na tri fázy:

- žiadosť o prevzatie zodpovednosti,
- písomný styk medzi členskými štátmi a akceptácia zodpovednosti,
- transfer žiadateľa o azyl.

Ak členský štát, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, považuje iný členský štát za zodpovedný, má v prípade dožiadania o prevzatie lehotu 3 mesiace, pri dožiadaní o vrátenie 1 mesačnú lehotu na požiadanie iného členského štátu, aby prevzal za žiadateľa zodpovednosť, inak na neho prejde zodpovednosť. Dožiadanie by sa malo zakladať na argumentoch, ktoré možno podložiť dôkazmi a indíciami, ktoré sú uvedené v prílohe Nariadenia č. 243/2003.⁹⁾

Dožiadaný členský štát má pri dožiadaniach o prevzatie lehotu 2 mesiace, v prípade dožiadania o vrátenie mesiac, a ak sa dožiadanie zakladá na údajoch zo systému Eurodac 2 týždne, aby odpovedal na žiadosť – uzná alebo odmietne zodpovednosť, neodpovedanie v tejto lehote znamená akceptáciu. V prípade zápornej odpovede môže žiadajúci členský štát do 3 týždňov od jej prijatia požiadať o opätovné preskúmanie. Dožiadaný členský štát odpovie do 2 týždňov.

9) Dostačujúcim dôkazom pri legálnom vstupe na územie cez vonkajšiu hranicu môže byť napríklad vstupná pečiatka v pase, indikatívnym dôkazom podrobné a overiteľné vyhlásenie žiadateľa o azyl.

V prípade akceptácie je členský štát povinný oznámiť žiadateľovi rozhodnutie, že neposúdi jeho žiadosť a bude odovzdaný zodpovednému štátu. Odovzdanie sa uskutoční v lehote 6 mesiacov, inak prejde zodpovednosť na dožadujúci členský štát. Táto lehota sa môže predĺžiť o 6 mesiacov, ak je žiadateľ uväznený, alebo o 12 mesiacov, ak sa žiadateľ skrýva.

Článok 21 Dublinského nariadenia sa venuje administratívnej spolupráci medzi členskými štátmi, na základe ktorého si môžu zodpovedné úrady poskytovať informácie týkajúce sa žiadateľa a jeho konania. Všetky dáta a informácie sa medzi členskými štátmi prenášajú prostredníctvom bezpečných elektronických prenosových prostriedkov pod názvom Dublinet.

V rámci druhej fázy budovania SEAS-u bolo v roku 2008 predložené prepracované znenie Dublinského nariadenia¹⁰⁾. Rokovania o tomto návrhu boli vo všeobecnosti zložité, situácia sa však ešte viac skomplikovala v súvislosti s krízou v Grécku a masovým prílevom utečencov a migrantov z Afriky počas takzvanej africkej jari. Kvalita prijímacích podmienok a azylového konania v Grécku nespĺňa štandardy zavedené v rámci prvej fázy budovania SEAS-u, čo vyústilo do zastavenia dublinských transferov do tejto krajiny¹¹⁾. V súvislosti s týmito udalosťami sa začalo hovoriť o suspenzii dublinských transferov, ako aj o vytvorení mechanizmu hodnotenia praktického fungovania národných azylových systémov, ktorý by pomáhal prevencii ich kolapsov, ktoré môžu mať za následok ohrozenie celého dublinského systému. Koncom roka 2011 predložilo Poľské predsedníctvom Rady Európskej únie návrh zavedenia mechanizmu včasného varovania, pripravenosti a manažmentu azylových kríz, ktorý je založený na zbere a vyhodnocovaní štatistických údajov týkajúcich sa migrácie, stavu vykonávania azylovej procedúry a podobne. V súčasnosti je síce otvorených ešte viacero otázok, predsedníctvo má však za cieľ dodržať lehotu a dobudovať SEAS do konca roka 2012.

3. Nariadenie Rady (ES) č. 2725/2000 – Nariadenie o Eurodacu

Nariadenie Rady (ES) č. 2725/2000 týkajúce sa zriadenia systému „Eurodac“ na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru bolo prijaté 11. decembra 2000. Na jeho základe bola zriadená databáza odtlačkov žiadateľov o azyl a ilegálnych imigrantov Eurodac, ktorá funguje od 15. januára 2003.

Členské štáty sú povinné bezodkladne odobrať odtlačky prstov každému žiadateľovi o azyl, ako aj cudzincovi, ktorý bol zadržaný v súvislosti s nezákonným prekročením vonkajších hraníc ktoréhokoľvek členského štátu, ak má aspoň 14 rokov. Účelom je predovšetkým stanoviť totožnosť žiadateľov o azyl a osôb zadržaných v súvislosti s nezákonným prekračovaním vonkajších hraníc. Tento postup uľahčuje Dublinské konanie, pretože každý členský štát si môže jednoducho prostredníctvom porovnania odtlačkov prstov overiť, či cudzinec, ktorý sa na jeho území nachádza nezákonne, požiadal o azyl v inom členskom štáte alebo bol zadržaný pri nelegálnom prekročení hranice členského štátu s treťou krajinou.

10) Dokument č. 16929/08 ASILE 26 CODEC 1758 z 9. decembra 2008.

11) Vid' rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva z 21. januára 2011 v prípade M.S.S. proti Belgicku a Grécku.

Odtlačky prstov zašle členský štát centrálnej jednotke sídliacej v Luxemburgu, ktorá ich uloží a porovná s údajmi odoslanými inými členskými štátmi. Centrálna jednotka bezodkladne odošle členskému štátu kladný alebo záporný výsledok porovnania.

Nariadenie stanovuje pravidlá prenosu údajov o odtlačkoch prstov do centrálnej jednotky, ich uloženie, skladovanie, porovnávanie s ostatnými údajmi o odtlačkoch prstov, prenos výsledkov takéhoto porovnania a zablokovanie a výmaz uložených údajov. Údaje o žiadateľoch o azyl uložené do centrálnej jednotky sa skladujú 10 rokov, údaje o cudzincoch zadržaných v súvislosti s nezákonným prekročením vonkajších hraníc 2 roky a údaje o cudzincoch nezákonne sa nachádzajúcich v členkom štáte sa neukladajú.

Prepracované znenie nariadenia o Eurodacu bolo predložené v roku 2010.¹²⁾ V súčasnosti sú rokovania zablokované, pretože návrh neumožňoval prístup k databázam Eurodacu pre policajné orgány členských štátov, čo požaduje väčšina členských štátov. Podľa posledných rokovaní komisia pracuje na základe stanoviska Rady na novom kompromisnom znení, len je otázne, kedy ho predloží. Problém predstavuje stanovisko Európskeho parlamentu, ktorý nesúhlasí s prístupom orgánov činných v trestnom konaní do databázy Eurodac najmä z dôvodov ochrany osobných údajov a ľudských práv. Táto otázka bude najskôr predmetom politického kompromisu, pretože revízia nariadenia musí byť schválená v rámci dodržania termínu na dobudovanie SEAS-u do roku 2012.

Určenie zodpovedného členského štátu vychádza z predpokladu, že žiadateľovi o azyl bude poskytnutá rovnaká ochrana v každom členskom štáte, avšak vnútroštátna úprava prijímacích podmienok a azylového konania je stále odlišná v jednotlivých členských štátoch. Z tohto dôvodu bola prijatá Smernica Rady č. 2003/9/ES, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl, Smernica Rady č. 2004/83/ES o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenia a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany a Smernica Rady č. 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca.

4. Smernica Rady č. 2003/9/ES – Prijímacia smernica

Smernica Rady č. 2003/9/ES, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (ďalej len „prijímacia smernica“) bola prijatá 27. januára 2003 a platí vo všetkých členských štátoch okrem Írska a Dánska. Minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl zabezpečujú dôstojnú životnú úroveň a porovnateľné životné podmienky vo všetkých členských štátoch. Cieľom harmonizácie prijímacích štandardov bolo obmedzenie sekundárnych pohybov žiadateľov z dôvodu rôznych prijímacích podmienok v jednotlivých štátoch.

V medzinárodnom utečeneckom práve má prijímacia smernica doplnkový charakter k Ženevskému dohovoru, pretože upravuje oblasť, ktorá v ňom nie je upravená.

Prijímacia smernica sa vzťahuje na žiadateľov o azyl podľa Ženevského dohovoru, pričom členské štáty môžu podľa článku 3 odseku 4 smernice rozšíriť vzťahovanie minimálnych štandardov aj na žiadateľov o iný druh medzinárodnej ochrany. Smernica vymedzuje informácie¹³⁾, ktoré je členský štát žiadateľovi povinný poskytnúť, ako aj dokumenty¹⁴⁾,

12) Dokument č. 14919/10 EURODAC 44 CODEC 1034 z 11. októbra 2010.

13) Bližšie vid' článok 5 prijímacej smernice.

14) Bližšie vid' článok 6 prijímacej smernice.

ktoré mu majú byť vystavené. Žiadatelia sa môžu voľne pohybovať na území členského štátu, avšak členský štát môže z dôvodu verejného záujmu, verejného poriadku alebo na účel rýchleho spracovania žiadosti, určiť miesto pobytu žiadateľa.

Členské štáty umožnia podľa prijímacej smernice maloletým žiadateľom ako aj maloletým deťom žiadateľov najneskôr do troch mesiacov od podania žiadosti prístup k vzdelávaciemu systému za rovnakých podmienok ako štátnym príslušníkom členského štátu. Lehotu prístupu žiadateľa na trh práce určuje členský štát, je však povinný ju priznať, ak sa neprijme prvostupňové rozhodnutie do jedného roka od podania žiadosti bez pričinenia žiadateľa.

Žiadatelia majú právo na materiálne prijímacie podmienky, čiže na ubytovanie, stravu a oblečenie, ktoré im zabezpečia životnú úroveň adekvátnu ich zdraviu a dostatočnú na zabezpečenie ich živobytia. Materiálne prijímacie podmienky sa poskytujú v podobe vecných dávok, finančných príspevkov, poukážok alebo kombináciou týchto spôsobov.

Prijímacia smernica upravuje aj podmienky, za ktorých môže členský štát obmedziť alebo zrušiť prijímacie podmienky. Je to napríklad, keď žiadateľ opusti miesto pobytu určené príslušným orgánom bez toho aby ho o tom informoval alebo bez povolenia, ak sa vyžaduje, prípadne ak žiadateľ zatajil finančné zdroje, a tým neodôvodnene využíval výhody zabezpečovania materiálnymi prijímacími podmienkami.¹⁵⁾ Proti takémuto rozhodnutiu má žiadateľ právo podať opravný prostriedok.

Prijímacia smernica v kapitole IV. upravuje opatrenia pre osoby s osobitnými potrebami. Členské štáty sú povinné zohľadniť osobitnú situáciu zraniteľných osôb, ide najmä o tieto kategórie osôb: maloletí, maloletí bez sprievodu, zdravotne postihnutí, staršie osoby, tehotné ženy, slobodné matky alebo otcovia, obeť mučenia, znásilnenia, alebo iného závažného psychologického, fyzického alebo sexuálneho násillia.

Členské štáty poskytujú žiadateľom aj potrebnú zdravotnú starostlivosť, ktorá zahŕňa aspoň pohotovostnú a nevyhnutnú liečbu chorôb.

V decembri 2008 predložila komisia prepracované znenie prijímacej smernice. Veľmi komplikované a zdĺhavé negociácie, ako aj neúspech dokončiť budovanie SEAS-u do konca roka 2010 viedli k tomu, že v júni 2011 predstavila komisia členským štátom upravené prepracované znenie návrhu prijímacej smernice¹⁶⁾. Súčasné znenie návrhu, upravené Poľským a Dánskym predsedníctvom Rady Európskej únie, je podľa vyjadrení členských štátov prijateľnejšie a na základe najnovších rokovaní možno predpokladať skoré prijatie prepracovaného znenia smernice.

5. Smernica Rady č. 2004/83/ES – Kvalifikačná smernica

Smernica Rady č. 2004/83/ES o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenia a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsah poskytovanej ochrany (ďalej len „kvalifikačná smernica“) bola prijatá 29. apríla 2004. V súčasnosti ide o jedinú smernicu azylového balíčka, ktorej prepracované znenie bolo prijaté. Hlavným problémom pôvodnej smernice boli, podľa dôvodovej správy komisie k návrhu, nejasné a nejednoznačné minimálne štandardy, čo malo za následok nesúlad s vývojom ľudských práv a noriem týkajúcich sa utečencov, nedosiahnutie dostatočnej úrovne harmonizácie

15) Bližšie vid' články 13 a 14 prijímacej smernice.

16) Dokument č. 11214/11 ASILE 46 CODEC 981 zo 7. júna 2011.

a nepriaznivý vplyv na kvalitu a efektívnosť rozhodovacieho konania. Dňa 13. decembra 2011 bola prijatá „nová“ prijímacia smernica pod číslom 2011/95/EÚ. Jej cieľom je najmä vyšší stupeň harmonizácie, ako aj poskytovaných štandardov za cieľom vytvorenia jednotného azylového konania a jednotného postavenia osôb s postavením medzinárodnej ochrany. Od novej smernice sa najmä očakáva zjednodušenie postupov a zdokonalenie rozhodnutí, zefektívnenie konania a súlad s judikatúrou Európskeho súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva.

Kvalifikačná smernica predstavuje európsku interpretáciu Ženevského dohovoru, definuje niektoré jeho pojmy za účelom zamedzenia odlišnej interpretácie v členských štátoch. Pôvodná smernica zaviedla popri štatúte utečenca nový druh medzinárodnej ochrany – doplnkovú ochranu. Súčasná smernica podľa článku 1 stanovuje normy pre oprávnenie byť pod medzinárodnou ochranou, pre jednotné postavenie utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a pre obsah poskytovanej ochrany.

Za utečenca sa považuje štátny príslušník tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny, alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť.¹⁷⁾ Ide o definíciu prevzatú zo Ženevského dohovoru. Smernica však ide ďalej a definuje pojem prenasledovanie (o aké činy ide a akú formu môžu nadobúdať), ktorého definícia absentuje v Ženevskom dohovore, dôvody prenasledovania a stanovuje, kto môže byť aktérom prenasledovania.

Osoba oprávnená na doplnkovú ochranu je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá nie je oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom ku ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že by v prípade vrátenia do krajiny pôvodu alebo v prípade osoby bez štátneho občianstva do krajiny svojho doterajšieho pobytu, čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia a nemôže prijať alebo v dôsledku takéhoto rizika odmieta ochranu tejto krajiny.¹⁸⁾ Vážne bezprávie je definované v článku 15.

Ochrana môže byť podľa smernice okrem štátu poskytovaná aj stranami alebo organizáciami vrátane medzinárodných organizácií, ktoré kontrolujú štát alebo podstatnú časť jeho územia. Článok 8 smernice rozoznáva aj takzvanú vnútroštátnu ochranu – žiadateľ nepotrebuje medzinárodnú ochranu, ak v časti krajiny pôvodu neexistuje obava z prenasledovania.

Kvalifikačná smernica upravuje posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, priznanie postavenia utečenca a priznanie doplnkovej ochrany a zároveň aj zánik, vylúčenie, zrušenie, ukončenie alebo odmietnutie obnovenia postavenia utečenca a doplnkovej ochrany.¹⁹⁾ Kvalifikačná smernica v porovnaní so Ženevským dohovorm, ktorý pozná iba vylúčenie a stratu postavenia utečenca, zaviedla nové inštitúty.

V kapitole VII. vymedzuje kvalifikačná smernica obsah medzinárodnej ochrany. V prvom rade je to zásada non-refoulement a podmienky, za akých môže byť utečenec vyhostený. Osoby s postavením medzinárodnej ochrany majú právo byť informované o svojich právach a povinnostiach vyplývajúcich z ich postavenia. Hneď ako je to možné po udelení

17) Článok 2 písmeno d) kvalifikačnej smernice.

18) Článok 2 písmeno f) kvalifikačnej smernice.

19) Pre postavenie utečenca vid' bližšie články 11, 12 a 14 kvalifikačnej smernice a články 16, 17 a 19 pre doplnkovú ochranu.

medzinárodnej ochrany, vydajú členské štáty povolenie na pobyt, utečencom minimálne na tri roky, pričom musí byť obnoviteľné a osobám s postavením doplnkovej ochrany minimálne na jeden rok, v prípade obnovenia na dva roky²⁰⁾. Osoby s postavením medzinárodnej ochrany požívajú slobodu pohybu v členskom štáte za rovnakých podmienok a obmedzení ako sú tie, ktoré sú poskytované štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí majú legálny pobyt na ich území a majú právo na vydanie cestovných dokladov.

Osoby s medzinárodnou ochranou majú prístup na trh práce bezprostredne po udelení ochrany, osobám s doplnkovou ochranou sa zlepšilo postavenie, pretože pôvodná smernica umožňovala ich prístup k zamestnaniu odložiť. Maloleté osoby, ktorým bola udelená medzinárodná ochrana, majú prístup k vzdelaniu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci daného členského štátu. Dospelí majú prístup k vzdelávaciemu systému za rovnakých podmienok ako príslušníci tretej krajiny, ktorí majú v členskom štáte legálny pobyt. Členské štáty zaisťujú rovnaké zaobchádzanie v súvislosti s uznávaním zahraničných diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách a uľahčia prístup k programom na posúdenie, vyhodnotenie a akreditáciu predchádzajúceho vzdelávania.

Osoby s postavením medzinárodnej ochrany sú oprávnené na potrebnú sociálnu pomoc a majú prístup k zdravotnej starostlivosti za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci členského štátu. Členské štáty sú povinné zabezpečiť zastúpenie maloletých bez sprievodu, zaistiť, aby boli riadne splnené ich potreby a čo najskôr začať vyhľadávať ich rodinných príslušníkov. Členské štáty zaisťujú, aby osoby s postavením medzinárodnej ochrany mali prístup k ubytovaniu za rovnakých podmienok ako ostatní štátni príslušníci tretích krajín, ktorí majú legálny pobyt na ich územiach. Členské štáty pomáhajú osobám s medzinárodnou ochranou integrovať sa do spoločnosti a tiež im môžu poskytovať pomoc s návratom do vlasti.

6. Smernica Rady č. 2005/85/ES – Procedurálna smernica

Smernica Rady č. 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (ďalej len „procedurálna smernica“) bola prijatá 1. decembra 2005. Procedurálna smernica upravuje azylové konania, jej hlavným cieľom je podľa recitálu 5 zaviesť minimálny rámec pre konania o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca v členských štátoch tak, aby sa zamedzil následný presun žiadateľov z dôvodu odlišnosti konaní. Prijatie tejto smernice bolo veľmi komplikované, trvalo 5 rokov a kompromis, ktorý bol prijatý, naznačil, že harmonizácia bude na veľmi nízkej úrovni.

Procedurálna smernica stanovila minimálne požiadavky na azylové inštitúcie a iné úrady, ktoré prichádzajú do kontaktu so žiadateľmi. Tiež stanovuje záruky pre žiadateľov počas azylového konania. Žiadateľ o azyl má podľa smernice nasledovné práva:

- právo podať vo svojom vlastnom mene žiadosť o azyl;
- právo zostať na teritóriu členského štátu pokiaľ nie je vydané prvostupňové rozhodnutie;
- právo byť informovaný o konaní, o svojich právach a povinnostiach a dôsledkoch ich neplnenia, prípadne nespolupráce s orgánmi, ako aj o časovom rámci a prostriedkoch, ktoré sú k dispozícii na plnenie povinností;
- nárok na služby tlmočníka;

20) Zmena v porovnaní s pôvodnou kvalifikačnou smernicou, v ktorej podľa článku 24 odsek 2 sa príjemcom postavenia doplnkovej ochrany vydávalo povolenie na pobyt platné minimálne jeden rok a obnoviteľné.

- právo komunikovať s Úradom vysokého komisára OSN pre utečencov;
- právo dostať v primeranom čase oznámenie o rozhodnutí;
- právo byť informovaný o rozhodnutí v jazyku, o ktorom sa odôvodnene predpokladá, že mu bude rozumieť;
- právo na osobný pohovor s kvalifikovaným azylovým pracovníkom a právo obdržať zápisnicu z pohovoru v rozumnom čase;²¹⁾
- právo na právnu pomoc a zastúpenie;²²⁾
- právo na účinný opravný prostriedok.²³⁾ Členské štáty môžu v súlade s článkom 5 procedurálnej smernice zaviesť alebo si ponechať priaznivejšie štandardy.

Podľa článku 11 procedurálnej smernice môže členský štát stanoviť žiadateľom o azyl nasledovné povinnosti:

- povinnosť spolupracovať s príslušnými orgánmi v súvislosti so spracovaním žiadosti;
- povinnosť podávať príslušným orgánom správy, alebo povinnosť osobne sa bezodkladne dostaviť;
- povinnosť predložiť dokumenty potrebné na posúdenie žiadosti;
- povinnosť informovať o aktuálnom mieste pobytu a jeho zmene;
- právo členského štátu prehľadať žiadateľa a veci, ktoré má so sebou;
- právo odfotografovať žiadateľa a
- právo členského štátu po predchádzajúcom informovaní zaznamenať jeho výpovede.

Procedurálna smernica stanovuje, že rozhodujúci orgán prijme rozhodnutie o žiadosti o azyl po primeranom preskúmaní v lehote 6 mesiacov. Každá žiadať sa musí skúmať a rozhodnutie prijímať individuálne, objektívne a nestranne, pričom je nevyhnutné, aby sa pri rozhodovaní vychádzalo z presných a aktuálnych informácií a aby mal personál, ktorý skúma a rozhoduje o žiadostiach potrebné vedomosti. Každé rozhodnutie musí byť písomné a v prípade zamietnutia žiadosti, musí obsahovať skutkové a právne dôvody a informácie, ako možno rozhodnutie napadnúť, čiže odôvodnenie a poučenie o opravnom prostriedku. V prípade nedodržania 6 mesačnej lehoty na rozhodnutie, členský štát informuje žiadateľa o zdržaní, prípadne na jeho podnet aj o predpokladanom čase vydanie rozhodnutia. Členský štát má tiež možnosť uprednostniť alebo urýchliť konanie.²⁴⁾

Smernica v súvislosti s konaním v prvom stupni zaviedla niekoľko nových konceptov. Ide o nasledujúce pojmy:

- Prvá krajina azylu – krajina, ktorá nie je členským štátom a žiadateľ tu bol uznaný ako utečenec a stále môže užívať túto ochranu alebo užíva v tejto krajine inú dostatočnú ochranu.
- Bezpečná tretia krajina – krajina, kde môže byť žiadateľ odoslaný bez posúdenia jeho žiadosti, na základe predpokladu, že žiadateľ mohol a mal požiadať o azyl v tejto kraji-

21) Bližšie k osobnému pohovoru viď články 12-14 procedurálnej smernice.

22) Bližšie viď články 15 a 16 procedurálnej smernice.

23) Bližšie viď článok 39 procedurálnej smernice.

24) Článok 23 odsek 4 procedurálnej smernice stanovuje uzavretý zoznam prípadov, v ktorých možno uprednostniť alebo urýchliť konanie. Napríklad ak žiadateľ predkladá žiadosť výlučne s cieľom odloženia alebo marenia skoršieho alebo hroziaceho rozhodnutia, ktoré by malo za následok jeho odsun.

ne pred vstupom do Európskej únie. V tejto krajine nesmie utečencovi hroziť žiadne nebezpečenstvo, krajina musí rešpektovať zásadu non-refoulement a umožňovať prístup k ochrane.

- Európske bezpečné tretie krajiny – tretia krajina označená Radou, ktorá ratifikovala Ženevský dohovor, Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a má zavedené azylové konanie. Členskému štátu zavedenie tohto konceptu umožňuje neposúdiť žiadosť a poslať žiadateľa do krajiny, cez ktorú cestoval.
- Bezpečná krajina pôvodu – krajina, z ktorej žiadateľ pochádza (má jej občianstvo, alebo v nej má pobyt) a sú v nej natoľko chránené ľudské práva, že sa tu nevyskytnú také prenasledovanie jednotlivcov, ktoré by malo za následok, že opustia krajinu. Členské štáty a komisia vytvárajú zoznam bezpečných krajín.

Kapitola IV. procedurálnej smernice upravuje konanie o odňatí postavenia utečenca, ktoré je prípustné v prípade, že sa objavia nové prvky alebo zistenia, ktoré nasvedčujú existenciu dôvodov na opätovné zváženie platnosti postavenia utečenca. Aj pri tomto konaní stanovuje procedurálna smernica záruky, ktoré musí členský štát zabezpečiť. Dotknutá osoba musí byť písomne informovaná o tom, že príslušný orgán opäť posudzuje oprávnenosť jej postavenia utečenca a musí jej byť zabezpečená možnosť predložiť dôvody, prečo by jej postavenie nemalo byť odňaté. Príslušný orgán by mal mať v konaní o odňatí postavenia utečenca presné a aktuálne informácie. Prípád sa musí prešetrovať takým spôsobom, aby sa pôvodca prenasledovania nedozvedel, že dotknutá osoba je utečencom, alebo spôsobom, ktorý by ohrozil osoby závislé na dotknutej osobe, alebo jej rodinných príslušníkov, ktorí sa stále nachádzajú v krajine pôvodu. Rozhodnutie v tomto konaní sa vydáva písomne a musí obsahovať skutkové a zákonné dôvody, ako aj informácie, ako rozhodnutie napadnúť.

V decembri 2009 predložila komisia v súlade s Haagskym programom prepracované znenie procedurálnej smernice. Podobne ako v prípade prijímacej smernice, rokovania o návrhu boli príliš zložité, aby dospeli ku kompromisu, a preto predložila komisia v júni 2011 upravené prepracované znenie procedurálnej smernice. Rokovania o tejto smernici možno stále označiť za komplikované, členské štáty majú mnoho otázok a výhrad, preto čas prijatia procedurálnej smernice nie je zatiaľ taký jednoznačný ako to je v prípade prijímacej smernice. Súčasný dánsky predsedníctvom Rady Európskej únie urobí všetko preto, aby sa dodržala lehota na dokončenie druhej fázy budovania SEAS stanovená v Štokholmskom programe.

7. Záver

SEAS bol vybudovaný najmä na princípoch Ženevského dohovoru, Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a národných azylových systémov. Z ustanovení spomenutých nariadení a smerníc môžeme získať jasný obraz o obsahu tohto systému, teda o spoločných minimálnych normách pre prijímanie žiadateľov, právnom obsahu štatútu utečenca a spoločných normách pre dublinské a azylové konanie. Budovanie SEAS-u je dynamický proces. Zámerom prvej fázy bola minimálna harmonizácia európskeho azylového práva, ktorej dlhodobým cieľom je vytvorenie jednotného azylového konania. V súčasnosti prebieha práca na dokončení druhej fázy budovania SEAS-u, ktorej úlohou je zvýšenie štandardov zakotvených v fáze prvej. Vzhľadom na to, že prepracované znenia azylových smerníc ešte nevytvárajú jednotný azylový systém, môžeme v najbližších rokoch očakávať ich opätovnú novelizáciu.

8. Summary

The Common European Asylum system has been built upon the 1951 Geneva Refugee Convention and the European Union Charter of fundamental Rights. Building of this system is divided in two phases, the first one lasted from 1999 to 2005, the second one has started in 2008 and is not yet finished. During the first phase minimum standards were set through adoption of five important legislative instruments – Dublin and Eurodac Regulation, Qualification, Reception Conditions and Procedural Directive. The main goal of the second phase, which should be concluded by the end of this year, is to harmonize the rules in the Member States of the European Union, so that an efficient access to asylum procedure and higher standard of protection are ensured.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] Závery zo stretnutia Európskej rady z Tampere
- [2] Haagsky program
- [3] Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle
- [4] Štokholmský program
- [5] FERGUSON SIDORENKO, O. *The Common European Asylum System: background, current state of affairs, future direction*, The Hague: Vydavateľstvo T.M.C. Asser Press, 2007. ISBN 987 90 6704 236 9
- [6] Nariadenie Rady č. 343/2003 ES ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov
- [7] Dokument č. 16929/08 ASILE 26 CODEC 1758
- [8] Nariadenie Rady č. 2725/2000 ES týkajúce sa zriadenia systému „Eurodac“ na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru
- [9] Dokument č. 14919/10 EURODAC 44 CODEC 1034
- [10] Smernica Rady č. 2003/9/ES, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl
- [11] Dokument č. 14919/10 EURODAC 44 CODEC 1034
- [12] Smernica Rady č. 2004/83/ES o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenia a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany
- [13] Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2011/95/EÚ o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany
- [14] Smernica Rady č. 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca
- [15] Dokument č. 11207/11 ASILE 45 CODEC 980

Mgr. Nina Sečíková

denný doktorand na Ústave medzinárodného a európskeho práva

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Email: nina_ivanovnas@yahoo.com

Rokovania o návrhoch československej federácie do augustovej intervencie

Negotiations on a drafts of the Czechoslovak Federation until the August intervention

▼ Henrich Ostertag

Kľúčové slová:

Československo, Československá socialistická republika, československá federácia, federalizmus, ústavné právo, asymetrický model, Pražská jar, socializmus, komunizmus.

Keywords:

Czechoslovakia, Czechoslovak Socialist Republic, Czechoslovak federation, federalism, constitutional law, the asymmetric model, Prague Spring, socialism, communism.

Uvoľnenie politického tlaku na jar roku 1968 umožnilo nastoliť otázku federalizácie Československa. Počas krátkeho, no dynamického obdobia do augusta 1968 bolo vypracovaných viacero návrhov vytvorenia federálneho usporiadania. V príprave návrhu federácie mala slovenská strana náskok oproti českým „bratom“. Bolo to spôsobené aj skutočnosťou, že kým na českej strane sa dovtedy potreba vlastnej štátnosti nepociťovala, keďže často spĺývala s československou štátnosťou, na slovenskej strane úsilie o dosiahnutie vlastnej štátnosti umocňovali historické skúsenosti. Značná časť českých politikov federáciu nepotrebovala a nebrala ju ako problém, avšak Slovákom dávalo uvoľnenie roku 1968 reálnu možnosť, aby opätovne nastolili požiadavky na usporiadanie štátoprávných vzťahov, preto s prípravou federalizácie neotálali. V záujme utvorenia orgánu, ktorý by bol schopný formulovať predstavy o federatívnom usporiadaní ČSSR Predsedníctvo Slovenskej národnej rady vymenovalo 16. apríla pracovnú skupinu na prípravu návrhov štátoprávného usporiadania na čele s J. Krížom, pričom odborná problematika sa v tejto komisii spracúvala pod vedením K. Laca.¹⁾

Konkrétne návrhy Slovenskej národnej rady o federatívnom usporiadaní československého štátu existovali už vtedy, keď sa ešte len uvažovalo o federácii v zmysle „áno“ alebo „nie“, keď predstavy o tom, čo je to federácia, čo má byť a na čo má slúžiť ešte len vznikali. Už 20. mája pracovná skupina Predsedníctva Slovenskej národnej rady vypracovala Zásady (návrh) tiež ústavného zákona o úprave štátoprávných vzťahov Čechov a Slovákov. Tieto vychádzali z už spomínaných Téz legislatívnych opatrení na realizáciu Akčného plánu ÚV KSČ zo 6. mája. Návrh predpokladal dualistické riešenie federácie,²⁾

1) SIKORA, S.: *Československá jar 1968 a Slovensko*, s. 84.

In: *Rok 1968 a jeho miesto v našich dejinách*. Bratislava : VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2009, s. 82. – 102.

2) „Československá štátnosť predpokladá a obsahuje i vyjadruje a rešpektuje národný záujem český a slovenský na jej existencii, poslaní a realizácii. To rovnako platí o federatívnej forme československej štátnosti.“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970. Vznik česko-slovenskej federácie roku 1968*. Brno : Doplněk, 1996, dok. 11, s. 86.

vychádzal z koncepcie suverénneho českého národa, suverénneho slovenského národa, suverenity českého štátu a suverenity slovenského štátu.³⁾ Všetky funkcie mali byť rozdelené paritne na polovicu,⁴⁾ taktiež mal byť zavedený zákaz majorizácie,⁵⁾ no vyrovnanie slovenskej ekonomiky z federálnych prostriedkov malo ostať.⁶⁾ Tento návrh bol predložený vládnej komisii pre prípravu federácie. Komisia často zasadala vo vládnom zámku v Kolodějoch, preto sa niekedy nazýva aj „kolodějská“.

Česká strana bola návrhom prekvapená a trvalo určitý čas, kým bola schopná predstaviť vlastné návrhy. Treba však povedať, že česká intelektuálna a politická elita (na rozdiel od mnohých občanov a príslušníkov straníckej byrokracie) nevyhnutnosť novej štátoprávnej úpravy chápala, ale najdôležitejšia pre ňu bola otázka, aká to bude federácia. Z radov českých odborníkov sa sformovali dva protinávry federácie: prvý, vypracovaný odborníkmi na ústavné právo Zdeňkom Jičínským a Jiřím Grospičom, ktorý predpokladal tzv. zovretú, resp. užšiu federáciu, druhý, ktorého autorom bol Jiří Boguszak, predpokladal tzv. voľnú federáciu.⁷⁾

Návry Jičínskeho a Grospiča boli predložené koncom mája a začiatkom júna 1968 v podobe téz. Grospič sa sústredil na potrebu vytvorenia obdoby slovenských národných a politických orgánov (česká komunistická strana, národný front a národná rada) v českých krajinách⁸⁾ a v záujme zachovania demokratického prijatia federácia vyžadoval jej

3) „13. Konkrétny vecný základ československej federácie sa má podľa našej mienky vybudovať na týchto zásadách:

- a) Základom československej federácie je dobrovoľný zväzok rovnoprávných štátnych útvarov českého a slovenského národa, založený na práve národov na sebaurčenie.
- b) Národnú suverenitu reprezentujú národné orgány.
- c) Nositeľmi suverenity ČSSR ako federatívneho štátu sú federálne orgány, ktorých kompetencia ako výsledok dohody národných štátnych útvarov, reprezentovaných národnými orgánmi oboch národov, sa stanoví taxatívne.“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 11, s. 89.

4) „Z tohto hľadiska považujeme za základný, podstatný, zásadný spôsob fungovania federácie paritný konsenzus, spoločný, obojstranný súhlas.“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 11, s. 90.

5) „Uplatniť princíp majority, vytvoriť silnú federálnu vládu, znamená prakticky prevahu silnejšieho partnera. Normálna demokratická procedúra, známa z bežnej ústavnej dikcie, t.j. uplatnenie princípu majority, skrýva v uvedených súvislostiach skutočnú i ústavnú možnosť rozhodovať pre toho partnera, ktorý sám touto (požadovanou) majoritou – trvale alebo za normálnych podmienok (bežná účasť členov federálneho parlamentu, bežné, hoci aj kvalifikované väčšiny) – disponuje.“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 11, s. 91.

6) „V žiadnom štáte, predovšetkým nie v takom relatívne malom ako je náš spoločný štát, nemôžu trvale existovať vedľa seba dve oblasti, ktoré sa významnejšie líšia v stupni životnej úrovne, v štruktúre priemyslu a pod. a dôsledkami uvedených a ďalších rozdielov. Vyrovnanie týchto oblastí nie je vecou subjektívnej chute alebo želania, je požiadavkou, ba nutnosťou ekonomickej prosperity v celom štáte. Ekonomickej prosperite má slúžiť v našich československých podmienkach nový systém riadenia národného hospodárstva. Federácia je v súlade s týmto systémom, dá sa povedať aj viac: podporuje ho, zhoduje sa s jeho podstatou i zamýšľaným, no zatiaľ ešte v plnej miere nerealizovaným dopadom.“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 11, s. 86.

7) SIKORA, S.: *Československá jar 1968 a Slovensko*, s. 86. – 87.

8) „Záruky demokratického vytváření federace spočívají:

- a) v konstituování české komunistické strany jako vedoucí politické síly socialistických sil českého národa;
- b) v konstituování České národní fronty jako společenské jednotné platformy politických stran a společenských organizací v české národněpolitické oblasti;

ustanovenie prostredníctvom ústavného zákona: „*Demokratický postup federalizace ČSSR vyžaduje, aby byl stanoven ústavní normou, neboť platná ústava potřebné záruky neobsahuje a musí být v tomto směru doplněna ústavním zákonem.*“⁹⁾ Návrh predkladal tri varianty kreácie Českej národnej rady – voľbami, rekonštitúciou z českých poslancov Národného zhromaždenia v počte 92 poslancov alebo voľbu zjazdom krajskými národnými výbormi. Uvedené body sa v podstate zhodovali so stanoviskom Komisie na ústavoprávnu problematiku kolégia Československej akadémie vied pre vedy o štáte a práve. V ňom sa za najdôležitejšiu úlohu pokladala zásadná zmena usporiadania štátu cestou federalizácie, pričom sa mal dodržať demokratizačný postup a konštituovanie ústavným zákonom.¹⁰⁾

Jičínský predložil svoj návrh 4. júna. Podobne ako slovenský návrh vychádzal z práva na sebaurčenie českého a slovenského národa a tiež požadoval demokratické a ústavné konštituovanie federácie.¹¹⁾ Avšak predpokladal pomerne široké právomoci pre federálne orgány: „*Předpokladem a požadavkem federativního spojení českého a slovenského národněstátního celku je zajištění pevnosti a akceschopnosti státu, tj. federace jako celku. Konstrukce čs. federace se má opírat o relativně silnou pravomoc soustavy federálních státních orgánů, které vyjadřuje a zajišťuje vlastní suverenitu federace, již se jako části své suverenity vzdaly ve prospěch federace oba národní státní celky.*“¹²⁾ Taktiež obmedzoval zákaz majorizácie na záležitosti týkajúce sa zmeny ústavy a postavenia Slovenska.¹³⁾ Zákonodarnú moc malo mať federálne zhromaždenie a návrh nepočítal s úplnou paritou zastúpenia vo federálnych orgánoch.¹⁴⁾ Pri obhajobe svojich

... c) v legálním ústavním vytvorení prozatímního českého národního státního orgánu s dvojí funkcí:

1. přípravy čs. federace z české strany a uzavření politické dohody se slovenskou ústavní reprezentací o věcném obsahu federace;
2. vykonávat přípravné práce spojené s ustanovením soustavy českých státních orgánů.“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 13, s. 95. – 96.

9) Tamže, s.96.

10) RYCHLÍK, J.: *Česi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945 – 1992*. Bratislava : Academic Electronic Press, 1998, s. 236.

11) „*Československý federativní socialistický stát je dobrovolným státním spojením dvou rovnoprávných národů – Čechů a Slováků, je výrazem a realizací jejich práva na sebeurčení. Ústavní zákon o čs. federaci bude deklarovat právo našich národů na sebeurčení v obecné podobě, nikoliv ve výslovné formě práva na vystoupení z federace. Právo národa na sebeurčení je absolutní právo. V socialistickém státě, který z něj v úpravě národních vztahů vychází, je nutno jej ústavněpoliticky uznat.*“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 14, s. 100.

12) Tamže, s. 103.

13) „*Princíp parity musí být v čs. federativním systému přesně ústavně stanoven a inštitucionálně i obsahově limitován. Inštitucionálně má být omezen na rozhodování federálního zastupitelského sboru (nemá sa tedy týkat rozhodování výkonných orgánů). Obsahově má být limitován na rozhodování:*

- alternativa 1: o otázkách ústavněprávního postavení národněstátních celků ve vztahu k federaci;*
alternativa 2: o ústavě a jejích změnách všeobecne.“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 14, s. 103.

14) „*Kompetence vládních a správních orgánů federace bude v zásadě odvozena od zákonodárné kompetence a celkového vymezení svrchovanosti federace. Ve struktuře federální vlády a federálních správních institucí bude uplatněn paritní národnostní princip u institucí, které spravují věci výlučně federální kompetence. V ostatních sférách správních institucí bude uplatněno přiměřené poměrné zastoupení.*“ In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 14, s. 107.

téz Jičínský a Grospič argumentovali tým, že slovenský návrh znamená právo veta slovenskej menšiny proti českej väčšine, pretože sporné otázky majú byť vo federálnych orgánoch riešené konsenzom, ale nie je zmienka o tom, čo sa má stať, ak ku konsenzu nedôjde. Slovenská predstava usporiadania funkčnosti štátu tak hrozí permanentnými krízami, ktoré môžu vyústiť do jeho rozpadu.¹⁵⁾

Návrh Jiřího Boguszaka bol predložený v júni priamo v paragrafovanom znení¹⁶⁾ spolu s projektom, ktorý obsahoval tézy návrhu a spolupodieľal sa na ňom Vladimír Klokočka. Návrh vychádzal z predpokladu, že na zachovaní Československa má väčší záujem národ slovenský ako český, pre ktorý existencia Československa nie je nutná, a preto ani nie je potrebné primárne pri koncipovaní zásad federácie vychádzať zo záruk proti jej rozpadu. Funkčnosť samotného štátu videl Boguszak v tom, že maximálnym obmedzením počtu a právomocí spoločných orgánov budú tiež maximálne obmedzené možné trecie plochy: „*Tento předložený návrh se od slovenského liší tím, že kompetenci, ve které je nebezpečí konfliktů, svěřuje nikoli federaci, ale národním orgánům. Kompetence federace je relativně velmi úzká. Omezuje se na věci nesporně společného zájmu, kde ostatně je řešení víceméně determinováno platnými mezinárodními závazky Československa. Jde ostatně o věci, kde zákonodárná činnost není příliš intenzivní, věci jsou vyhovujícím způsobem již tč. zákonodárně upraveny; konec konců těžiště je převážně v činnosti výkonné.*“¹⁷⁾ Boguszakov návrh predpokladal jednokomorové Federálne zhromaždenie v počte 100 členov, pričom každá republika by vysielala 50 (spôsob voľby si každá republika mala určiť sama). Obdobné právomoci prislúchali v oblasti výkonnej moci federálnej vláde. Ani tento model však slovenskej strane nevyhovoval. Dôvod bol predovšetkým ekonomický – Boguszakov model totiž neponechával dostatočný priestor pre program dokončenia vyrovnania Slovenska s českými krajinami.¹⁸⁾

Dlhotrvajúce rokovania neviedli vo všetkých bodoch k výsledku, a tak bola zvolaná spoločná schôdza Predsedníctva ÚV KSČ a Predsedníctva ÚV KSS, pre ktorý odborná komisia vypracovala „Zhrňujúci materiál odbornej vládnej komisie Problémy štátoprávneho usporiadania ČSSR“. Materiál bol rozdelený na časť, v ktorej boli uvedené zhodné stanoviská členov ústavnoprávnej subkomisie (zhodných bodov bolo 21) a časť, kde boli uvedené sporné body. K sporným bodom boli uvedené jednotlivé varianty ich riešení, v zmysle hľadania kompromisov medzi jednotlivými podanými návrhmi. Hlavné rozpory boli konštatované predovšetkým v oblasti rozsahu kompetencií federálnych ministerstiev a výborov a ich počet, podoba Federálneho zhromaždenia (jedno alebo dvojkomorové, v prípade dvojkomorového spôsob voľby či delegovania) a rozsahu zákazu majorizácie.¹⁹⁾ Zároveň bol predložený aj materiál ekonomickej komisie. Česká časť komisie zastávala názor jednotne stanovených pravidiel systému: „... *nelze absolutizovat samostatnost hospodářské politiky národních orgánů a dopustiť oslabení*

15) RYCHLÍK, J.: *Česi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945-1992*. s. 237.

16) Paragrafové znenie neobsahovalo úpravu súčasnej ústavy, ale priamo novú ústavu, v zmysle konštatovania v pripojenom projekte: „*Tato koncepce by předpokládala příliš značné zásahy do platné ústavy. Nenavrhuje se tedy její novelizace, nýbrž zrušení a nahrazení jednak novou, federální ústavou, jednak ústavami členských států.*“ In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 19, s. 135.

17) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 19, s. 134.

18) PITHART, P.: *Osmadesátý*. Praha : Rozmluvy, 1990, s. 158.

19) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 25, s. 186. – 187.

*integrované spoločné ekonomiky či nehybnosť federálnych orgánov nemá-li dojsť dříve či později k rozštěpení trhu a ochránářské politice obou ekonomik. Je proto nezbytně nutné zajistit jednotnou emisní politiku, jednotný daňový systém (hlavní daně), jednotnou cenovou politiku, jednotné devizové hospodářství a ekonomické nástroje v zahraničním obchodě.*²⁰⁾ Podľa slovenských ekonómov mala byť jednotnosť zaistená nie zákonom, ale na základe dobrovoľnej koordinácie: „... jednotnou měnu může zabezpečovat soustava federální emisní banky jako vrcholového měnového orgánu a národních bank jako právních subjektů při rozdělení kompetencí tak, aby byla zabezpečena jednotná emisní politika. Pokud jde o daňovou soustavu, zastávají slovenští ekonomové názor, že federální orgány by měly určovat daně jen v rozsahu nutném pro zabezpečení příjmů pro federální rozpočet. U všech ostatních daní by federální orgány měly určovat jen druhy daní, subjekty a objekty zdanění.“²¹⁾ Slovenskí ekonómovia si predstavovali Československo ako určitú formu hospodárskej únie dvoch samostatných štátov.

Od začiatku júla silneli aj tendencie preniesť problematiku novej štátoprávnej úpravy z odborných kruhov na „politickú scénu“. Príčinou bol vývoj po zasadnutí ÚV KSČ koncom mája a začiatkom júna 1968, na ktorom sa vedenie strany rozhodlo vyhovieť rastúcemu tlaku ostatných krajín „socialistického tábora“ a pribrzdiť demokratizačný proces. To vzbudilo veľkú nevôľu najmä v českej občianskej spoločnosti (vrátane tzv. radikálnych reformných komunistov), ktorá sa obávala, že demokratizačná reforma je ohrozená. Jej základným záujmom totiž bolo prijatie dôsledných demokratizačných opatrení, ktoré, paradoxne, boli aj formou emancipácie českého národa voči hegemonii ZSSR. Preto koncom júna skoncipoval spisovateľ L. Vaculík známy manifest *Dvetisíc slov*, ktorý mal zmobilizovať obyvateľov, aby zvýšili svoju aktivitu na podporu reformného úsilia. A práve v tomto momente sa opäť ukázala rozdielnosť priorít českého a slovenského národa: predstavitelia českej občianskej spoločnosti nevedeli pochopiť, prečo Slováci aj v tejto situácii zvyšujú tlak na završenie procesu prípravy zákona o federácii, a v polemických článkoch opäť vyslovili známu tézu o „zaostávaní“, tentoraz však už nie v „revolučnom“ procese, ako sa tvrdilo tesne po skončení druhej svetovej vojny, ale v demokratizačnom procese.²²⁾

Rokovania komisie ale ďalej pokračovali 16. júla, kedy došlo ku kompromisu v oblasti emisných bánk. Česká strana súhlasila s vytvorením národných emisných bánk a slovenská strana zasa s vytvorením federálnej emisnej banky a stanovení kompetencií federácie: „Do kompetencie federácie patrí: zákonná úprava jednotnej československej meny, koncepcia menovej a devízovej politiky, výška diskontných sadzieb, rozsah devízových rezerv národných emisných bánk, rámec zahraničných devízových operácií a stanovenie valutového kurzu československej koruny. Jednotné riadenie a kontrolu menovoemisnej činnosti uskutočňuje sústava emisných bánk, pozostávajúca z federálnej emisnej banky ako vrcholného menového orgánu a z národných emisných bánk, ktoré majú samostatnú právnu subjektivitu.“²³⁾ Komisia o pokroku vládu informovala listom dňa 22. júla, v ktorom sú spomenuté oblasti, v ktorých došlo k zhode oboch strán. Boli to predovšetkým ekonomické otázky a delba kompetencií, spôsob niektorých hlasovaní, národnej proporcionality v počte pracovníkov a vytvorenie inštitútu štátnych tajomníkov vo federálnych rezortoch. List taktiež konštatuje zhodu v otázke

20) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 26, s. 188. – 189.

21) Tamže, s. 189.

22) SIKORA, S.: *Československá jar 1968 a Slovensko*, s. 88. – 89.

23) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968-1970*. dok. 29, s.218.

zákazu majorizácie, ktorú obmedzuje na stanovené oblasti,²⁴⁾ ale obsahuje protichodnosť, nakoľko bod g) konštatuje, že zákaz platí aj pre „ďalšie základné hospodárske zákony“, ktorých bližšia špecifikácia sa mala určiť dodatočne, čo naznačovalo, že otázka zákazu majorizácie stále nie je úplne doriešená. Ďalšie sporné otázky boli opäť ponechané ako variantné riešenia.²⁵⁾

Existencia „symetrického modelu“, ako bola federácia pôvodne nazývaná, nutne vyžadovala, aby na českej strane vznikol orgán obdobný Slovenskej národnej rade – Česká národná rada. Táto požiadavka nebola nová, objavila sa už v roku 1945. Napriek tomu, že drvivá väčšina českého národa pokladala vznik Českej národnej rady za zbytočný, českí politici si uvedomovali, že ide o nevyhnutnú inštitúciu. Konštatoval to aj český poslanec Viktor Knapp vo svojom prejave v Národnom zhromaždení v diskusii o vzniku Českej národnej rady: „Závěrem bych chtěl říci, že to, co dnes projednáváme, je toliko první stavební kámen naší federace. To hlavní čeká oba národní reprezentativní orgány ČNR a SNR. Ony budou muset vyřešit problematiku federálních a národních orgánů zastupitelských, nejvyšších federativních a národních orgánů výkonných, federálních a národních orgánů justice a prokuratury, územního zřízení obou částí republiky, pravomocí federálních a národních orgánů v oblasti ekonomie a mnoho otázek dalších.“²⁶⁾ Z celkovej filozofie slovenského návrhu prípravy federácie, podľa ktorej mali dva formálne nezávislé národné štáty delegovať časť svojich právomocí spoločnému federálnemu štátu bolo nutné, aby iniciatíva k vzniku federácie vznikla aspoň formálne ako iniciatíva oboch národných rád.

Právnu bránu, vďaka ktorej sa mohol československý unitárny štát transformovať na zložený štát, bol ústavný zákon č. 77/1968 Zb. o príprave federatívneho usporiadania Československej socialistickej republiky prijatý 24. júna 1968. Zákon bol prijatý bez doplňujúcich návrhov, po krátkej rozprave týkajúcej sa Moravy a trializmu.²⁷⁾ Do platnosti vstúpil ihneď, a preto bol publikovaný vo zvlášťnej časti Zbierky zákonov. Jeho ústavoprávny význam bol predovšetkým v tom, že:

1. Legalizoval, uzákonil kroky a procesy, vedúce k federalizácii Československa. Nebolo už možné ich označiť za ohrozovanie, alebo narušovanie ústavnej jednoty československého štátu, ako sa to stalo skupine „slovenských buržoázných nacionalistov“ odsúdených v roku 1954.

24) „Zhoda sa dosiahla vo veciach, v ktorých má platiť vo federálnom parlamente zákaz majorizácie, a to v tomto rozsahu:

- a) prijímanie a zmena ústavy, ako aj iných ústavných zákonov;
- b) schvaľovanie strednodobých národohospodárskych plánov;
- c) úprava organizácie a spôsobu tvorby národohospodárskeho plánu;
- d) úprava vzťahov federálnych a národných rozpočtov, ako aj úprava pravidiel rozpočtového hospodárenia vrátane spôsobu zabezpečenia príjmov federálneho rozpočtu;
- e) schvaľovanie ročných rozpočtov a záverečných účtov federácie;
- f) federálne daňové zákony;
- g) ďalšie základné hospodárske zákony (ich bližšia špecifikácia sa určí dodatočne).“

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 30, s.220.

25) Tamže, s. 219. – 226.

26) Stenografický záznam z 24. schôdze Národného zhromaždenia zo dňa 24. júna 1968, s. 1. In: <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/024schuz/s024001.htm>

27) Tamže, s. 3. <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/024schuz/s024003.htm>

2. Utvoril ústavnú cestu realizácie tejto premeny. Oprel ju:
 - a) o ústavoprávne princípy – práva českého a slovenského národa na sebaurčenie a o zásadu rovnoprávnosti (úvodná veta zákona),
 - b) o ústavoprávnu dohodu ako základ umožnenia federatívneho usporiadania ČSSR, vo forme konsenzu ústavných a politických reprezentantov oboch národov.
3. Vytvoril inštitucionálne predpoklady a pravidlá na uskutočnenie federalizácie:
 - a) prijatím ústavného zákona upravujúceho štátoprávne vzťahy medzi českým a slovenským národom,
 - b) prijatím tohto ústavného zákona kvalifikovaným kvórom a kvalifikovanou väčšinou vlastne v „dvoch komorách“ Národného zhromaždenia, t. j. 3/5 súhlasom všetkých poslancov zvolených v českých krajoch a 3/5 väčšinou všetkých poslancov zvolených na Slovensku pri oddelenom hlasovaní poslancov (§ 1),
 - c) konštituovaním Českej národnej rady ako dočasného orgánu ústavnopolitickej reprezentácie, zloženej z poslancov Národného zhromaždenia z českých krajov ním zvolených, ako aj Národným zhromaždením zvolených poslancov z významných predstaviteľov verejného života českého národa, ktorí neboli poslancami Národného zhromaždenia (§ 3 a § 4),
 - d) vytvorením Českej národnej rady sa symetrizovali inštitucionálne vzťahy českého a slovenského národa. Boli to už územné národnostné protoštáty, ktoré sa mali emancipovať na národné štáty v rámci československej federácie. Česká národná rada nemala však status národného štátneho orgánu, ako ho mala Slovenská národná rada, ten mala získať až po všeobecných voľbách do nej. Česká národná rada bola dovtedy v postavení „dočasného orgánu ústavno-politickej reprezentácie“ a jej mandát bol odvodený, postúpený čiastočne od mandátu Národného zhromaždenia (§ 3 ods. 1),
 - e) úlohou Českej národnej rady bolo vyjadrovať národné politické stanovisko k usporiadaniu vzťahov českého a slovenského národa a zabezpečovať prípravné práce spojené s ustanovením českého národného štátneho orgánu. Mala právo predkladať Národnému zhromaždeniu iniciatívne návrhy v súvislosti s federatívnym usporiadaním Československej socialistickej republiky (§3 ods. 2).²⁸⁾

Súčasne však tento ústavný zákon nevyriešil otázku:

- a) zabezpečenia primátu suverenity Českej republiky a Slovenskej republiky voči od nich odvodenej suverenite, nimi tvoreného spoločného štátu, t.j. Československej republiky,
- b) právnej relevancie ústavnoprávnej dohody ústavných a politických reprezentantov oboch národov ako vzťah tejto dohody k ústavnému zákonu o štátoprávnom usporiadaní vzťahov oboch národov,
- c) absolútne obchádzal riešenie vzťahu rozhodujúceho subjektu v stranícko-štátnom štáte, t. j. adaptovanie organizačnej štruktúry štátostrany, s novým federatívnym usporiadaním spoločnosti.²⁹⁾

28) Všetky uvádzané paragrafy citované zo zákona č. 77/1968 Zb. o príprave federatívneho usporiadania Československej socialistickej republiky.

In: <http://jaspi.justice.gov.sk/>

29) BEŇA, J.: *Vývoj slovenského právneho poriadku*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2001, 358. – 360.

Voľba poslancov Českej národnej rady sa uskutočnila za slávnostnej atmosféry 10. júla. Predseda Národného zhromaždenia Josef Smrkovský mu vo svojom prejave pripisoval veľkú dôležitosť: „*Vytvoření národního zastupitelství je zvláštní a památný okamžik v národním životě, který každému přivádí na mysl celé naše tisícileté dějiny, celou historii našich národních snah, v níž dnes otevíráme novou stránku.*“³⁰⁾ Zvolených bolo 150 poslancov neskoršieho zákonodarného zboru českej časti federácie, z poslancov Národného zhromaždenia zvolených v českých krajinách a významných predstaviteľov verejného života českého národa. Takto ustanovená Česká národná rada mala byť len dočasnou českou politickou reprezentáciou do zvolenia poslancov v riadnych voľbách.³¹⁾

Za predsedu Českej národnej rady bol zvolený Čestmír Cisař, ktorý hneď na druhej schôdzi konanej 31. júla vyzdvihol skutočnosť, že vzniká novodobý český štát ako výraz sebaurčenia českého národa a nasledujúci deň, 1. augusta nechal Zdeňka Jičínskeho zoznámiť poslancov s priebehom štátoprávných rokovaní. Jičínský konštatoval, že pokiaľ ide o všeobecné princípy, bolo spoločné stanovisko so slovenskou stranou nájdené pomerne ľahko. V konkrétnej podobe však jednania narážajú na objektívny fakt, že federáciu majú tvoriť dva rôzne veľké celky, ktorých rovnosť v praxi znamená poprenie princípu majority, teda základného princípu každého demokratického štátu. O ekonomickej stránke federácie hovoril akademik Č. Kožušník, ktorý tým otvoril citlivý problém pravdepodobne unikajúci slovenskej strane. Ako totiž zdôraznil, slovenská strana žiada presuny z federálneho rozpočtu do slovenského za účelom urýchleného riešenia ekonomického vyrovnávania Slovenska. Uvedený koncept bol ťažko prijateľný pre českú stranu, ktorá bola buď ochotná chápať celý štát ako svoj a potom nemala problém s presunom finančných prostriedkov, alebo bola síce ochotná uvažovať v rovine dvoch štátov, ale potom zas nevidela dôvod, prečo akékoľvek prostriedky z federálneho rozpočtu, kam samozrejme ľudnatejšie a rozvinutejšie české krajiny prispievali viac, presúvať na Slovensko. Objavili sa dokonca anonymné listy, ktorými českí pisatelia vyzývali slovenských predstaviteľov, aby si zriadili vlastný štát a nechali Čechy na pokoji.³²⁾ Takéto listy boli však ojedinelé a vyskytovali sa aj na opačnej strane, kde žiadali slovenskí pisatelia odchod Čechov zo Slovenska.³³⁾ Prevažná väčšina českého národa však mala záujem na udržaní Československa. To sa prejavila aj v tom, že Česká národná rada sa stala v praxi obhajcom pomerne silných právomocí pre federálne orgány a zo slovenskej strany preto k nej nebola veľká dôvera.³⁴⁾

O konečnej podobe projektu federácie z jednotlivých variant rozhodlo nakoniec predsedníctvo vlády, ktoré vzalo ako základ materiály z 10. júla a prerokovalo ich na svojom zasadnutí 26. júla, kedy sa uznieslo na podobe federálneho parlamentu a vlády.³⁵⁾

30) <http://www.sds.cz/view.php?cisloclanku=2006051101>

31) KUKLÍK, J. a kolektív: *Dějiny československého práva, 1945 – 1989*. Praha : Auditorium, 2011, s. 218.

32) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 28, s. 217

33) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 31, s. 226. – 227.

34) RYCHLÍK, J.: *Česi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945 – 1992*. s. 245. – 246.

35) „1. Federální parlament:

jednomysel'ne sa prijíma variant C, t. j. dvojkomorové federálne zhromaždenie, pretože vyhovuje tak princípu obecnej demokracie (v prvej komore), ako aj princípu národnej parity (druhá komora).

a) *Snemovňa ľudu skladajúca sa z približne 200 poslancov volených proporcionálne podľa počtu obyvateľov v celom štáte.*

b) *Snemovňa národov, zložená paritne z časti českej a z časti slovenskej, v počte asi 100 poslancov. Pri snemovní národov sú možné dve variácie: buď, že jej poslanci budú volení pri-*

O výsledkoch rokovaní predsedníctva vlády informovali Predsedníctvo Slovenskej národnej rady na jeho mimoriadnej schôdzi 27. júla 1968 Gustáv Husák a Peter Colotka. Predsedníctvo Slovenskej národnej rady s úpravami súhlasilo, no predseda Slovenskej národnej rady pripomenul, že „*treba veci ďalej prebojovať a neustupovať od požiadaviek predčasne, ale niekedy počítat i s ústupkami. Treba mať porozumenie pre situáciu, aká je v Čechách.*“³⁶⁾

Odborná komisia mala podľa usmernení vlády vypracovať konečný návrh. Ten bol hotový 7. augusta a bol zhrnutý do 22 bodov. Základný princíp federácie obsahoval bod č.4:

*„Československú federáciu tvoria český a slovenský štát – Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika. Obe národné štáty sú rovnoprávne. V spoločnom záujme zverujú časť svojej suverenity a z nej vyplývajúce kompetencie spoločnému federálnemu štátu. Suverenita národných štátov tým nezaniká, ani sa nekonsumuje v suverinite federálneho štátu. Suverenita federálneho štátu a suverenity národných štátov existujú a pôsobia popri sebe.“*³⁷⁾

V návrhu bola zaujímavá myšlienka spojenia federalizácie Československa s uplatnením princípu socialistickej demokracie. Vyjadroval aj zásadu vzniku federácie na základe dohody českej a slovenskej národnej politickej reprezentácie, ktoré malo Národné zhromaždenie prejednať a schváliť ústavným zákonom o československej federácii. Zákon mal byť súbornou právnou normou, ktorá sa bude vzťahovať na všetky ustanovenia platnej ústavy, dotknuté uplatnením princípu federácie. Do budúcnosti sa predpokladala existencia federálnej ústavy a vedľa nej aj ústavy národných štátov prijatých Českou, respektíve Slovenskou národnou radou. Okrem ústavnoprávných otázok spojených predovšetkým s rozdelením kompetencií predstavovala dôležitú otázku i podoba ekonomiky predpokladaná ako syntéza národných ekonomík, s jednotným socialistickým trhom, založenom na jednotnej mene, voľnom pohybe pracovných síl, peňažných fondov, na jednotnej sústave riadenia a jednotných zásadách hospodárskej politiky. Hovorilo sa aj

... *mo voľičmi, alebo že budú volení v rovnakom počte poslancami Českej národnej rady a Slovenskej národnej rady.*

Obidve snemovne sú rovnoprávne a prerokúvajú všetky federálne zákony. Obidve snemovne normálne hlasujú väčšinovým spôsobom, okrem otázok, kde pri zákonoch je uplatnený zákon majorizácie. [...]

2. Federálna vláda:

Predsedníctvo vlády po diskusii o zložení a pôsobení federálnej vlády dospelo k takýmto záverom:

- a) *mechanický princíp parity vo vláde nebude prijatý, ale fakticky rovnoprávnosť národného zastúpenia má byť zabezpečená jednak vo vnútri federálnych orgánov (kolégiá, štátni tajomníci, výbory, hospodárska rada atď.), jednak tým, že by vo vedúcich federálnych orgánoch (ministerstvá) boli štátni tajomníci – členovia vlády v počte 5-6 (napr. obrana, zahraničie, zahraničný obchod, plánovanie, financie, atď.), čím by fakticky zloženie bolo nacionálne alebo by sa parity približovalo a pritom by tento spôsob riešenia mohol byť prijateľný ako pre českú tak i pre slovenskú verejnosť;*
- b) *predsedníctvo vlády je toho názoru, že počet federálnych ministerstiev nemá byť príliš veľký, už i z ohľadu na ekonomickú reformu. Presný počet bude v najbližších dňoch dohodnutý medzi členmi Predsedníctva vlády, ako aj počet vládnych koordináčnych výborov;“*

In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 32, s. 228.

36) Tamže, s. 229.

37) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 33, s. 233. – 234.

38) KUKLÍK, J. a kolektív: *Dějiny československého práva, 1945 – 1989*, s. 218.

o rozvoji ekonomickej demokracie na strane jednej a regulovanej socialistickej trhovej ekonomike so zachovaním plánovania na strane druhej.³⁸⁾

Sporné body boli väčšinou eliminované tak, že boli jednoducho z návrhu vypustené. Išlo predovšetkým o návrhy českých právnikov, proti čomu sa listom zo dňa 15. augusta ohradili Jiří Boguszak a Zdeněk Jičínský: „*Pokládáme za nesprávné, že se návrh nadále uvádí jako návrh vládní odborné komise. Nemůžeme souhlasit s tím, že se takto s námi může spojovat návrh, z něhož byla alternativní stanoviska českých členů ústavněprávní subkomise vypuštěna. Pokládáme za potřebné, aby v tomto směru byla věc uvedena na pravou míru.*“³⁹⁾ Každopádne českej strane bol učinенý výrazný ústupok v ustanovení o federálnej vláde, tým že: „*Zákaz majorizácie pri rozhodovaní vlády neplatí.*“⁴⁰⁾ Parita teda musela ustúpiť primeranému zastúpeniu.

Uvedený materiál posúdilo najprv Predsedníctvo ÚV KSS a potom aj Predsedníctvo ÚV KSČ. Stalo sa tak na 92. schôdzi 13. augusta 1968. Nie je jasné, či prebiehala nejaká diskusia, ale zdá sa, že sa opakovala situácia z predchádzajúcej schôdze 16. júla, keď predsedníctvo nemalo náladu o federácii rokovať. Nemožno mu to zazlievať, pretože majú za sebou neprijemné rokovania so sovietskou stranou v Čiernej nad Tisou (29. júla – 1. augusta) a v Bratislave (3. augusta, za účasti vedúcich predstaviteľov komunistických strán Sovietskeho zväzu, Poľska, Maďarska, Bulharska a Nemeckej demokratickej republiky) kde si z úst vedúcich predstaviteľov socialistického bloku vypočulo mnohé kritické slová⁴¹⁾ malo, zo svojho pohľadu, na starosti dôležitejšie veci, ako bola federácia. V uznesení sa konštatuje: „*Předsednictvo ÚV KSČ ukládá dopracovat předložený návrh podle připomínek PÚV a předložit k projednání ve vládě a České národní radě. Současně upravit zásady jako politickou směrnicí pro jednání mimořádného XIV. sjezdu, ještě před publikováním projednat směrnicí v Předsednictvu ÚV KSČ – provede s. Husák.*“ 14. augusta sa návrhom zaoberala vláda, Predsedníctvo ÚV, Národný front, štátoprávna komisia Českej národnej rady a vládny výbor pre prípravu federatívneho usporiadania, keď už o dva dni skôr (12. augusta) rokovalo o tomto materiáli Predsedníctvo Slovenskej národnej rady. Schválilo ich a zvolalo zasadanie Slovenskej národnej rady na 21. august 1968.⁴²⁾

Summary

This article focuses on the negotiations on the drafts of the Czechoslovak Federation, which took place in Czechoslovakia since the spring of 1968, the time coverage is limited by intervention of Warsaw Pact troops in August 1968. The paper analyzes the various submitted drafts of federal structure, and their most important passages are quoted. The space is devoted to the description of the negotiations on the individual drafts and seeking a compromise between the Czech and Slovak side. The paper mentioned the inevitable subtext of foreign policy situation in Czechoslovakia. The analysis covers Act. 77/1968 Zb. and evaluates the outcomes, which was reached during the negotiations.

39) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 34, s. 247.

40) In.: ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968 – 1970*. dok. 33, s. 242.

41) VONDROVÁ, J.: *Pražské jaro 1968*, s. 71. In: *Rok 1968 a jeho miesto v našich dejinách*. Bratislava : VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2009, s. 62. – 81.

42) RYCHLÍK, J.: *Česi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945 – 1992*. s. 244.

Zoznam použitej literatúry:

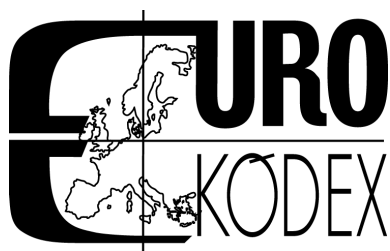
- [1] SIKORA, S.: *Československá jar 1968 a Slovensko*.
In: *Rok 1968 a jeho miesto v našich dejinách*. Bratislava : VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2009, s. 82. – 102.
- [2] ŽATKULIAK, J.: *Federalizácia Československého štátu 1968-1970. Vznik česko-slovenskej federácie roku 1968*. Brno : Doplněk, 1996, 432 s.
- [3] RYCHLÍK, J.: *Česi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945-1992*. Bratislava : Academic Electronic Press, 1998, 554 s.
- [4] PITHART, P.: *Osmašedesátý*. Praha : Rozmluvy, 1990, 314 s.
- [5] BEŇA, J.: *Vývoj slovenského právneho poriadku*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, 2001, 390 s.
- [6] <http://jaspi.justice.gov.sk/>
- [7] <http://www.sds.cz/view.php?cislocclanku=2006051101>
- [8] KUKLÍK, J. a kolektív: *Dějiny československého práva, 1945-1989*. Praha : Auditorium, 2011, 426 s.
- [9] VONDROVÁ, J.: *Prátské jaro 1968*.
In: *Rok 1968 a jeho miesto v našich dejinách*. Bratislava : VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2009, s. 62. – 81.

Mgr. Henrich Ostertag

0908 36 26 03

henrich.ostertag@gmail.com

Prehľad vydanej odbornej literatúry



www.eurokodex.sk





PREHĽAD VYDANEJ ODBORNEJ LITERATÚRY

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
PRÁVNICKÉ PUBLIKÁCIE		
ČIERNE EUROKÓDEXY		
Advokát pred európskymi súdmi SVÁK, J. a kol.	13,94 €	4/2004
Konkurzné právo na Slovensku a v Európskej únii 2. prepracované a doplnené vydanie ĐURICA, M.	39,90 €	11/2010
Ochrana ľudských práv, II. vydanie SVÁK, J.	65,29 €	5/2006
Pojmy dobrého práva BARÁNY, E.	19,75 €	9/2007
Pracovné právo v zjednotenej Európe Kolektív	13,82 €	12/2004
Právnická bibliografia 1993 – 2000 BLAHO, P., SVÁK, J.	68,01 €	2001
Právnická bibliografia 2001 – 2004 BLAHO, P., SVÁK, J.	70,58 €	2005
Právo Európskej únie PROCHÁZKA, R., ČORBA, J.	45,82 €	2/2007
Rozsudky Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva SVÁK, J. a kol.	85,32 €	9/2006
Slovenské a európske pracovné právo BARANCOVÁ, E.	52,14 €	9/2004
Súdny systém EÚ SIMAN, M., SLAŠŤAN, M.	33,45 €	8/2008
SCRIPTA IURIDICA QUAE MANSERUNT		
Corpus Iuris Civilis, Digesta (Tomus I.) BLAHO, P., VAŇKOVÁ, J.	49,75 €	9/2008
História advokácie na Slovensku KEREČMAN, P., MANIK, R.	66 €	8/2011
Súd a tvorba práva RATICA, J.	24,99 €	12/2009
TRIPARTITUM ŠTENPIEN, E.	43,11 €	12/2008
KOMENTÁRE K ZÁKONOM		
Veľký komentár k Občianskemu zákonníku FEKETE, I.	137,50 €	11/2011
UČEBNICE		
PRÁVNICKÉ		
Antológia z politickej a právnej filozofie, 3. rozšírené vydanie CHOVANCOVÁ, J.	16 €	12/2009
Civilné právo procesné ŠTEVČEK, M. a kolektív	45,76 €	5/2010
Československé právne dejiny VOJÁČEK, L., KOLÁRIK, J., GÁBRIŠ, T.	20 €	4/2011

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
Európska integrácia a právo EÚ STRÁŽNICKÁ, V.	19,90 €	11/2009
Europeizace trestního práva FENYK, J., SVÁK, J.	13,21 €	4/2008
Európske právo/European Law , 3. vydanie FISCHER, P.	12,11 €	9/2009
Finančné právo , 2. vydanie BALKO, L., BABČÁK, V. a kol.	45,67 €	10/2009
Forenzná psychológia pre psychológov, právnikov, lekárov a iné pomáhajúce profesie – 3. prepracované a rozšírené vydanie HERETIK, A.	35,17 €	9/2010
International Commercial Arbitration / Medzinárodná obchodná arbitráž CHOVANCOVÁ, K.	11,61 €	2/2009
Investigatívna psychológia KUBÍK, O.	22,00 €	6/2012
Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov (v právnom poriadku SR) POTÁSCH, P.	15,50 €	2/2011
Legal English , revised edition KUMMEROVÁ, S., URBÁNKOVÁ, D., POTÁSCH, P.	22,20 €	4/2009
Legal English , 3. edition KUMMEROVÁ, S., URBÁNKOVÁ, D., POTÁSCH, P.	22,20 €	12/2010
Legal Sources of Private International Law – Pramene medzinárodného práva súkromného a procesného VERSCHRAEGEN, B., HAŤAPKA, M.	35 €	2/2010
Maloletí v slovenskom rodinnom práve, Právne postavenie rodiča vo výchove maloletého dieťaťa , 2. časť PAVELKOVÁ, B.	5,70 €	6/2009
Medzinárodná arbitráž investičných sporov/ International Arbitration of Investment Disputes – dvojazyčná publikácia CHOVANCOVÁ, K.	17 €	12/2009
Medzinárodné právo verejné (všeobecná časť) VALUCH, J., VRŠANSKY, P. a kolektív	27,50 €	5/2012
Občanské právo hmotné I. HURDÍK, J., LAVICKÝ, P., TELEČ, I.	7,44 €	9/2008
Ochrana osobnosti a medicínske právo HUMENÍK, I.	13,90 €	12/2011
Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch SVÁK J.	100 €	6/2011
Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky DRGONEC, J.	33,50 €	9/2010
Penológia FÁBRY, A.	16,52 €	10/2009
Právne dejiny Slovenska , 2. prepracované vydanie KOLÁRIK, J.	8,36 €	9/2010
Právne dejiny Slovenska II. VOJÁČEK, L.	8,33 €	4/2008
Právo životného prostredia , 2. zmenené a rozšírené vydanie KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.	25 €	3/2009
Prokuratúra SR – orgán ochrany práva HOFFMANN, M.	5,80 €	10/2010
Prvky európskej právnej kultúry , I. diel OGRIS, W., OLECHOWSKI, T.	9,30 €	2/2009
Prvky európskej právnej kultúry , II. diel OGRIS, W., OLECHOWSKI, T.	9,30 €	4/2009
Soudní lékařství DOGOŠI, M.	13,24 €	11/2008
Správne právo – osobitná časť SOBIHARD, J. a kolektív:	19,90 €	12/2010

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
Svedok v trestnom konaní POLÁK, P.	15 €	6/2011
Súdna moc a moc sudcov na Slovensku / The Judiciary and the Power of Judges in Slovakia SVÁK, J.	27 €	11/2011
Súdne inžinierstvo BRADÁČ, A., PORADA, V. a kol.	12,28 €	11/2008
Svetové právne systémy ŠTEFANOVIČ, M.	8,89 €	6/2007
Športové právo GÁBRIŠ, T.	19,90 €	10/2011
Teória a prax legislatívy , 3. rozšírené vydanie SVÁK, J. et al.	19,90 €	2/2012
Teória práva , 4. vydanie VEČERA, M. a kolektív	15,50 €	3/2011
Teorie a praxe mezinárodních vztahů , 3. vydání NOVOTNÝ, A.	18,50 €	4/2011
Ústavné právo SR – Osobitná časť , 4. rozšírené vydanie SVÁK, J., CIBULKA, L.	46,10 €	11/2009
Ústavné právo SR (Všeobecná časť) , 3. vydanie SVÁK, J., KLÍMA, K., CIBULKA, L.	45,28 €	11/2009
Všeobecné správne právo , 4. vydanie MACHAJOVÁ, J. a kol.	25,70 €	10/2009
Všeobecné správne právo , 5. aktualizované vydanie MACHAJOVÁ, J. a kolektív	25,70 €	12/2010
Voľný pohyb osôb v EÚ KUNOVÁ, V., SVITANA, R.	8,07 €	8/2008
Vplyv WTO na právny systém členských štátov WTO z pohľadu Číny WANG, G.	33 €	3/2012
Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov EÚ) KUKLIŠ, P., VIROVÁ, V.	10 €	3/2012
Vybrané správne procesy , 2. vydanie s judikatúrou POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J.	24 €	2/2011
Základy masmediálneho práva DRGONEC, J.	36,35 €	9/2008
Základy stavebného práva PLOS, J. a HUTTA, V.	14,60 €	12/2011
Základy teórie konštitucionalizmu OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.	29,90 €	12/2011
EKONOMICKÉ		
Celostný manažment PORVAZNÍK, J.	23,46 €	9/2007
Dane podnikateľských subjektov HARUMOVÁ, A., KUBÁTOVÁ, H.	18,72 €	10/2006
Kreativní ekonomika – vybrané ekonomické, právni, masmédiální a informatizační aspekty KLOUDOVÁ, J. a kolektív	13,39 €	3/2010
Makroekonomie , 3. vydanie KLOUDOVÁ, J.	12,38 €	11/2009
Medzinárodné podnikanie DVOŘÁČEK, J.	10,90 €	12/2006
Podnikanie a jeho komunálna a regionálna podpora JEŽKOVÁ, R., JEŽEK, J.	15,50 €	5/2011
Podnikanie v nových ekonomických a sociálnych podmienkach PERNSTEINER, H., WAGNER, E., KABÁT, L.	7,95 €	10/2011
Rostoucí hospodářství a řídicí stát DI FABIO, U.	7,95 €	10/2011

Prehľad vydaných odbornej literatúry

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
Sociální kompetence MIKULÁŠTIK, M.	22,64 €	5/2008
Základy marketingovej komunikácie LABSKÁ, H., TAJTÁKOVÁ, M., FORET, M.	13,04 €	11/2009
Úvod do mikroekonomickej STIASNY, A.	18,12 €	1/2008
Základy statistiky SOUČEK, E.	11,25 €	5/2006
MASMEDIÁLNE		
Ako sa robia noviny TUŠER, A.	21,90 €	7/2010
Marketing kultúry: Ako osloviť a udržať si publikum TAJTÁKOVÁ, M. a kol.	13,10 €	10/2010
Médiá a novinári na Slovensku 2010 BREČKA, S., ONDRAŠÍK, B., KEKLAK, R.	10,10 €	11/2010
Od tamtamov po internet BREČKA, S. a kol.	19,50 €	3/2009
O novinárstve TUŠER, A.	16,60 €	3/2012
Praktická príručka písania pre profesionálov KASARDA, M.	10 €	3/2012
Praktikum mediálnej tvorby TUŠER, A. a kol.	23 €	2/2010
Psychológia médií HRADISKÁ, E., BREČKA, S., VYBÍRAL, Z.	20,17 €	11/2009
INFORMAČNÉ TECHNOLOGIE		
Softvérové technológie na platforme Microsoft .NET HANÁK, J.	16,01 €	11/2009
ZBORNÍKY		
Akademické akcenty Kolektív	12 €	3/2011
Aktuálne otázky ekonomickej teórie a praxe v medzinárodnom podnikaní 2011 Kolektív	13 €	5/2012
Aktuálne otázky trestného zákonodarstva Kolektív	10,50 €	1/2012
Biomedicínsky výskum – právne, eticky, filozoficky Kolektív	12,50 €	4/2012
Ekonomická kríza – nové podnety pre ekonomickú teóriu a prax Kolektív	14 €	12/2010
Diela v ohrození Kolektív	8,47 €	7/2010
Domáce násilie – nová prax a nová legislatíva v Európe ZÁHORA, J. (ed.)	4,71 €	3/2008
Forecasting Crime Development and Control of Crime in Central and Eastern European Countries Kolektív	9,85 €	5/2008
Human rights forum 2008 OSTRÓ, N. (ed.)	7,15 €	2/2012
Informovaný súhlas a inštitút predchádzajúceho prania HUMENÍK, I. (ed.)	7,24 €	9/2008
Ludský faktor v spravodajských službách Kolektív	2 €	6/2008

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena	mesiac/rok vydania
Národné verzus nadnárodné záujmy v činnosti spravodajských služieb Kolektív	3 €	4/2011
Návrh legislatívneho zámeru kodifikácie súkromného práva LAZAR, J. (ed.)	7,24 €	9/2008
Obete kriminality Kolektív	13 €	12/2010
Pluralizmus moci a práva LENGYELOVÁ, D. (ed.)	11,50 €	9/2009
Problémy spravodajských služieb v otvorenej spoločnosti CIBULA, I. (ed.)	5 €	1/2012
Rekodifikovaný Trestný zákon a Trestný poriadok – analýza poznatkov z teórie a praxe KURUC, P. (ed.)	9,50 €	12/2011
Rekodifikácia trestného práva – doterajšie poznatky a skúsenosti ZÁHORA, J. (ed.)	8,82 €	6/2008
Rímska rodina Kolektív	3,25 €	6/2007
Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie POTÁSCH, P. (ed.)	12 €	1/2011
Spravodajské služby v demokratickej spoločnosti CIBULA, I. (ed.)		1/2009
Športové právo JÁNOŠIKOVÁ, L., ČORBA, J. (eds.)	7,50 €	3/2012
Terorizmus a medzinárodné právo Kolektív	9,22 €	11/2007
Trestná zodpovednosť právnických osôb Kolektív	9,50 €	2/2010
Zmeny v spravodajských službách CIBULA, I. (ed.)	2,25 €	3/2008

ČASOPISY

Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2007	10,38 €	1/2007
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2008	6,30 €	5/2008
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2008	10,38 €	12/2008
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2009	6 €	4/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2009	6 €	6/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – III/2009	6 €	11/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – IV/2009	6 €	12/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2010	6 €	4/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2010	6 €	5/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – III/2010	6 €	10/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – IV/2010	6 €	12/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2011	6 €	4/2011
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2011	6 €	8/2011
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – III/2011	6 €	10/2011
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – IV/2011	6 €	12/2011
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2012	6 €	3/2012

Uvedené publikácie si môžete zakúpiť
za výhodne ceny aj prostredníctvom
nášho e-shopu na stránke:

www.eurokodex.sk

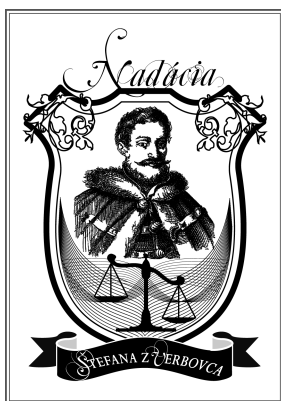
Pripravujeme:

- BABČÁK, V., PRIEVOZNÍKOVÁ, K., ŠTRKOLEC, M. – **Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii**
- BROWNIE, I. – **Princípy medzinárodného práva verejného**
- ĐURICA, M. – **Konkurzné právo na Slovensku a v EÚ**, 3. prepracované vydanie
- HRADISKÁ E., ČERTÍKOVÁ, H., HUDÍKOVÁ, Z. – **Prezentačné a komunikačné zručnosti mediálneho pracovníka**
- HRTÁNEK, L. – **Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy**
- IVOR, J. et al. – **Od zločinu k trestu (Sprievodca občana v trestnom konaní)**
- KUBÁTOVÁ, K. A KOLEKTÍV – **Podnikateľské prostredie v EU z hľadiska verejných financií**
- MACHAJOVÁ, J. A KOLEKTÍV – **Všeobecné správne právo**, 6. aktualizované vydanie
- SVĚTLÍK, J., – **O podstate reklamy**
- ZBORNÍK – **Human rights forum 2010**

Uvedené publikácie si môžete zakúpiť na predajných miestach:

Predajňa EuroKódex , Tomášikova 20, Bratislava	02/ 434 26 815
Predajňa EuroKódex , Fučíkova 269, Sládkovičovo	031/ 789 99 29
Predajňa EuroKódex , Tematínska 10, Bratislava	02/ 682 03 655
Predajňa EuroKódex , Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Kováčska 26, Košice	055/ 622 04 78
Distribúciu pre ČR zabezpečuje Aleš Čeněk, s. r. o. www.alescenek.cz, tel. č.: +420 222 311 629	





Vydané s podporou Nadácie Štefana z Verbovca.

Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – 2/2012

Vydavateľ:



Paneurópska vysoká škola



www.eurokodex.sk

EUROKÓDEX, s. r. o.

Martina Rázusa 23A

010 01 Žilina

IČO: 44 871 384, DIČ: 2022865999

Grafické spracovanie:

Mgr. Jozef Kotačka

Vytlačil:

Beki design s. r. o.

Borodáčová 46

040 01 Košice

Sadzba dodaná do tlače:

jún 2012

ISSN 1337-6810