

## KONTINUITA A SAMOSTATNÉ REPUBLIKY

DUŠAN NIKODÝM

Prvým januárom 1993 sa ČSFR rozdelila na dva samostatné štátne útvary. Stalo sa tak v čase, keď sa po novembri 1989 mnohé základné právne inštitúty podarilo transformovať pre potreby demokratickej spoločnosti, na ktoré tak Česká republika ako aj Slovenská republika mohli naviazať. Z ústavného poriadku sa vypustili totalitárne prvky akými bola vedúca úloha komunistickej strany, základné prvky socialistickej hospodárskej sústavy vrátane centralisticky riadeného plánovaného hospodárstva, zrovnoprávnili sa všetky formy vlastníctva, odstránili sa ideologické bariéry v prospech pluralitnej spoločnosti, v zákonodarnej moci sa uplatnil zákaz imperatívneho mandátu, vytvoril sa priestor na uplatnenie deľby moci, generálnou klauzulou sa dôslednejšie zabezpečila súdna ochrana občanov, vznikla územná samospráva, prijala sa Listina základných práv a slobôd.

Takto sa vytvoril základný právny rámec na demokratickú transformáciu spoločnosti. Z hľadiska kontinuity právneho poriadku bývalého spoločného štátu naviazala Ústava Slovenskej republiky na tieto ústavné inštitúty, ktoré sa po novembri 1989 v rámci renesancie demokracie v legislatívnom procese prijali.

Ústava Slovenskej republiky vychádza z významných dokumentov ako sú Všeobecná deklarácia ľudských práv, Rímska konvencia o ochrane ľudských práv a slobôd, Pakt o sociálnych a hospodárskych právach, Európska sociálna charta, ako aj z dokumentov, ktoré boli výsledkom Helsinského procesu. Prijatá Listina základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb.) sa obsahovo včlenila priamo do Ústavy Slovenskej republiky najmä do jej Hlavy druhej.

Možno poukázať i na kontinuitu legislatívy z obdobia spoločného štátu podľa Čl. 152 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, na prechod práv a povinností z medzinárodných zmlúv (Čl. 153) pričom Ústava Slovenskej republiky v Čl. 156, i keď nie bezproblémovo, ponechávala určitý priestor na doriešenie ústavných pomerov ČSFR, čo vyplývalo z toho, že Ústava Slovenskej republiky sa prijala už 1. septembra 1992, t.j. pred ústavným zákonom č. 542/1992 Zb., o zániku ČSFR prijatým 25. novembra 1992. Z tohto hľadiska Ústava Českej republiky prijatá 16. decembra 1992 už priamo vychádza z právneho stavu vytvoreného ústavným zákonom o zániku ČSFR i keď je otázne, prečo sa v prechodných a záverečných usta-

noveniach (Čl. 112 ods. 3) zaraďuje tento ústavný zákon medzi obyčajné zákony.

Po osamostatnení v roku 1993 obidve republiky zachovali ústavne vyjadrenú parlamentnú formu vlády.

Aj pri zachovaní parlamentnej formy vlády sú medzi ústavami Českej republiky a Slovenskej republiky niektoré rozdiely. Príkladmo možno uviesť nasledovné:

- priamy výkon štátnej moci ľuďom odkazuje Ústava Českej republiky na osobitný ústavný zákon (Čl. 2 ods. 2), kým Ústava Slovenskej republiky upravuje referendum v rámci moci zákonodarnej (Čl. 93 - 100)
- podľa Čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky nerastné bohatstvo, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Podľa Čl. 7 Ústavy Českej republiky štát má povinnosť dbať o starostlivé využívanie prírodných zdrojov a ochranu prírodného bohatstva bez toho, že by upravoval v tejto oblasti výlučné štátne vlastníctvo.
- v zákonodarnej moci je výrazný rozdiel v tom, že Ústava Českej republiky vychádza z dvojkomorovej sústavy, Ústava Slovenskej republiky iba z jednej, pričom úprava volebného systému (pomerný, resp. väčšinový) sa ponecháva obyčajnému zákonu.
- presnejšie sa v Ústave Českej republiky upravuje vzdanie sa a zánik mandátu poslancov (Čl. 24 a 25).
- Ústava Slovenskej republiky ako orgány parlamentu pozná len výbory (Čl. 92), kým Ústava Českej republiky i vyšetrovaciu komisiu (Čl. 30) a ostatné komisie (Čl. 31).
- Ústava Slovenskej republiky dovoľuje prezidentovi rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky iba v prípade ak tri razy do 6 mesiacov po voľbách nedôjde k schváleniu nového programového vyhlásenia vlády (Čl. 102, písm. d); Ústava Českej republiky umožňuje prezidentovi snemovňu rozpustiť v štyroch prípadoch (Čl. 35) za situácie, že niektoré funkcie v tom čase plní Senát (Čl. 33).
- Národná rada Slovenskej republiky je uznášania schopná ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov (Čl. 84), Poslanecká snemovňa Českej republiky vyžaduje prítomnosť 1/3 členov (Čl. 39). Obidve ústavy upravujú v určených prípadoch kvalifikované kvórum.
- Pri použití suspenzívneho veta prezidentom - vrátenie zákona parlamentu, vyžaduje sa na jeho opätovné schválenie nadpolovičná väčšina všetkých poslancov v Poslaneckej snemovni (Čl. 50), kým v Ústave Slovenskej republiky stačí tá istá väčšina, ktorou bol zákon parlamentom prijatý. Okrem toho Ústava Slovenskej republiky umožňuje prezidentovi vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky aj ústavný zákon, čo Ústava Českej republiky nepripúšťa (Čl. 50).
- Oprávnenie vlády vyjadriť sa k návrhom zákonov v určenej lehote upravuje v Slovenskej republiky rokovací poriadok, kým v Českej republiky to rieši priamo ústava vrátane oprávnenia vlády požiadať o prejednanie návrhu zákona do troch mesiacov, pokiaľ s tým vláda spojila žiadosť o vyslovenie dôvery.
- V oboch ústavách je prezident zaradený do moci výkonnej. V oboch republikách je prezident volený parlamentom s tým, že okrem nižšieho kvóra v prvom

- kole voľby Ústava Českej republiky umožňuje zníženie kvóra v druhom kole voľby. V Ústave Slovenskej republiky na zvolenie prezidenta sa vyžaduje 3/5 väčšina všetkých poslancov vo všetkých kolách.
- Podľa Čl. 55 Ústavy Českej republiky päťročné volebné obdobie prezidenta začína dňom zloženia sľubu, kým nepresné ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky musel výkladom v tom istom zmysle preklenúť Ústavný súd Slovenskej republiky.
  - Odlišne od Ústavy Slovenskej republiky je upravené oprávnenie prezidenta menovať prezidenta a viceprezidenta Najvyššieho kontrolného úradu, ako aj členov bankovej rady.
  - Na rozdiel od Ústavy Českej republiky (Čl. 63, ods. 3 – 4) neobsahuje Ústava Slovenskej republiky kontrasignáciu niektorých aktov prezidenta predsedom vlády, alebo ním povereného člena.
  - Ústava Slovenskej republiky (Čl. 102, písm. r) oprávňuje prezidenta predsedáť vláde, čo Ústava Českej republiky prezidentovi nepriznáva.
  - V Ústave Slovenskej republiky sa opomenul zabezpečiť prechod niektorých funkcií na iného ústavného činiteľa, ak prezident nie je zvolený, alebo nevykonáva svoju funkciu z dôvodov v ústave stanovených; ide najmä o menovanie vlády a prijatie jej demisie.
  - V súdnej moci spočíva rozdiel v ustanovovaní sudcov ústavného súdu v tom, že týchto sudcov v Českej republike vymenúva prezident po súhlase Senátu (Čl. 84, ods. 2), kým v Slovenskej republike vymenúva desať ústavných sudcov prezident z dvadsiatich osôb navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky (Čl. 134, ods. 2).
  - Ústava Českej republiky počíta so zriadením Najvyššieho správneho súdu, Ústava Slovenskej republiky ponecháva správne súdnictvo v rámci všeobecných súdov.
  - Prokuratúra je v Ústave Slovenskej republiky začlenená do osobitnej ôsmej Hlavy ústavy, kým v Českej republike došlo k zriadeniu štátneho zastupiteľstva zaradeného do moci výkonnej.
  - Obidve ústavy počítajú so zriadením vyšších územnosprávnych celkov s tým rozdielom, že v Českej republike je na to potrebný ústavný zákon.
  - Odlišnosti v prechodných a záverečných ustanoveniach sú ovplyvnené predovšetkým časom, v ktorom, ako som už uviedol, boli ústavy prijaté.
- I keď tieto odlišnosti neovplyvňujú parlamentnú formu vlády ako takú, to neznamená, že de lege constitutione nie je v našej ústave čo zdokonaľovať, o čom svedčia úvahy na stránkach odborných právnických časopisov.<sup>1/</sup>
- Z jednotlivých námetov uvediem aspoň niektoré. V zákonodarnej moci treba doplniť ďalšie dôvody na prípadné rozpustenie parlamentu, upraviť ustanovenia o referende tak, aby bolo zrejmé, v ktorých prípadoch má výsledok referenda konzul-

<sup>1/</sup> Priebežne na stránkach časopisu Právny obzor; z posledných podujatí pozri Zborník z konferencie „Problémy právneho štátu v Slovenskej republike“, Piešťany, november 1997. Vydavateľstvo Nadácia L. Novomeského a Ústav štátu a práva SAV.

tatívny účinok. Osobitne treba upraviť zákonodarnú ľudovú iniciatívu tak, aby sa predišlo nejasnostiam, ako tomu bolo pri vyhlásení referenda o priamej voľbe prezidenta, ktorým sa mala priamo zmeniť Ústava Slovenskej republiky, pričom ani nález Ústavného súdu Slovenskej republiky v tejto veci sporný výklad ústavy nemohol preklenúť, vzhľadom na to, že v jeho kompetencii nie je vyplňovanie ústavných medzier. Priamo v Ústave Slovenskej republiky by sa žiadalo zakotviť volebný systém, prípadne ustanoviť zákaz zmeny volebného zákona v určenom časovom limite pred voľbami.

V moci výkonnej, do ktorej patrí tak prezident ako aj vláda, sa v súvislosti s úvahami o priamej voľbe prezidenta vynára otázka konštituovania jeho postavenia ako neutrálnej moci. V prípade, že prezident nebude priamo volený treba uvážiť zníženie kvóra na jeho zvolenie pre druhé kolo voľby. Potrebné bude doriešiť i kontrasignáciu určitých prezidentských aktov, zvýšenie kvóra pri prelomení suspenzívneho veta prezidenta v parlamente ako i ústavné zabezpečenie prechodu prezidentských funkcií na iného ústavného činiteľa v intenciách Čl. 105 Ústavy Slovenskej republiky.

Za vhodné možno považovať doplnenie ústavy o spôsob financovania politických strán.

Pri ústavne vykonanej deľbe moci možno pokladať za sporné zaradenie prokuratúry do osobitnej ôsmej Hlavy Ústavy Slovenskej republiky. Na podporu tohto zaradenia sa vyskytujú názory, že ide o štvrtú moc, ktorej je zverená kontrolná pôsobnosť. Kontrola je však súčasťou tak výkonnej ako aj zákonodarnej a súdnej moci. Prokurátor z hľadiska povahy jeho činnosti patrí do moci výkonnej, čomu by však viac vyhovovala transformácia prokuratúry na štátne zastupiteľstvo s tým, že by bolo potrebné doriešiť úsek všeobecného dozoru prokuratúry v rámci inštitútu ombudsmana.

Na úvahu sa dáva i zavedenie preventívnej kontroly, ktorú Ústava Slovenskej republiky Ústavnému súdu Slovenskej republiky nepriznáva. Uvážiť možno aplikáciu z francúzskej ústavy (Čl. 61), podľa ktorej organické zákony pred ich vyhlásením a rokovacie poriadky skôr než nadobudnú účinnosť musia byť predložené Ústavnej rade, ktorá sa vysloví o ich ústavnosti. Preventívnej kontrole je podrobný vymedzený okruh zákonov, a to najmä v oblasti financií (Čl. 34).

Skúsenosti z päťročnej aplikácie Ústavy Slovenskej republiky nastrojú i ďalšie problémy, o ktorých treba uvažovať pri zdokonalovaní funkčnosti právneho štátu. Napr. v ústavnom súdnictve je to otázka účinnosti nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky (ex nunc, ex tunc) ako aj ich vykonateľnosti, spôsob ustanovovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky vrátane zabezpečenia kontinuity v činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky pri skončení ich funkčného obdobia, t.j. zabezpečiť časove postupnú výmenu sudcov.

Na obsah deľby moci v štáte, čo však Ústava Slovenskej republiky ponecháva obyčajnému zákonu, vplyva v značnej miere vhodné doriešenie vzájomných vzťahov štátu a územnej samosprávy z pohľadu štrukturálneho a kompetenčného zabezpečovania funkčnosti verejnej správy. Zvýraznenie územnej samosprávy z hľa-

diska rozšírenia jej kompetencií je jedným zo základných atribútov deetatizácie v riadení verejného života. Racionálny prístup si vyžaduje doriešenie samostatnosti územnej samosprávy v rozsahu hospodárenia s finančnými prostriedkami pri vyváženosti jednotlivých zdrojov financií, t.j. vlastné príjmy, štátne dotácie, resp. financovanie preneseného výkonu štátnej správy, ako aj vyváženie riešenie rozsahu daní a poplatkov, ktoré majú byť príjmom obce. V podstate treba obsahovo naplniť Čl. 65, 67, 71 Ústavy Slovenskej republiky. Takisto dôležitým štrukturálnym prvkom bude vykonanie Čl. 64, ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, t.j. konštituovanie vyšších samosprávnych územných celkov a ich orgánov s primeranou kompetenciou.

Pri vyváženom procese deetatizácie verejnej správy sa rozhoduje do akej miery dokážeme priblížiť správu vecí verejných občanovi s uvedením si vplyvu na zodpovednosť za rozvoj spoločnosti. Čím je menšia pôsobnosť orgánov územnej samosprávy, tým viac narastá zodpovednosť štátnych orgánov; je to zrejme problém spoločný pre obidve republiky.

Problémy, ktoré v súčasnosti možno vidieť ako negatíva sú však ťažiskove viditeľné vo sfére aplikácie a často vyplývajú z nedostatočnej úcty k právu, z neschopnosti preklenúť problémy demokratickými parlamentnými zvyklosťami, niekedy i v nerešpektovaní nálezov Ústavného súdu, ako aj v spôsobe vládnutia politickej väčšiny vo vzťahu k menšine. Ak by sme parafrázovali a azda aj doplnili Duch zákonov Montesquia: treba sa naučiť rešpektovať duch demokracie, ktorého základ spočíva v diskusii. Politika nemôže byť cieľná len na prospech osoby na ňu povolanú, ale mala by slúžiť ideí, ktorú reprezentuje.

Vo vzájomných česko-slovenských vzťahoch bude v budúcnosti podstatná vzájomná ústretovosť politických reprezentácií. Vyše 70-ročné spolužitie v spoločnom štáte, jazyková a kultúrna príbuznosť, geografická poloha a nutnosť spoločného začlenenia medzi štáty EÚ, v ktorej i naďalej zostaneme najbližšími susedmi, si vyžaduje rozvíjať vzájomné nadštandardné vzťahy.

V tejto súvislosti bude azda vhodné poukázať na problematiku súvisiacu s budúcim predpokladaným vstupom do Európskej únie. Tým, že EÚ je konštituovaná z krajín, ktoré sa slobodne rozhodli prostredníctvom vzájomne uzatvorených zmlúv spoločne vykonávať niektoré kompetencie znamená, že v prospech tohto Spoločenstva by mala ústava vytvoriť možnosť presunúť niektoré suverénne kompetencie na Spoločenstvo.

Čl. 7 Ústavy Slovenskej republiky pripúšťa, že Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi; toto znenie však zodpovedá viac teórii federalizmu, čo neplatí pre EÚ.

Vo vzťahu k EÚ je toho času v popredí proces aproximácie právneho poriadku. Samotný vstup do EÚ vyžaduje vykonať i novelizáciu ústavy a upraviť podmienky za akých môže štát niektoré svoje kompetencie preniesť na EÚ.

Európska únia je založená na princípe rešpektovania národných identít členských krajín (Čl.F3 Amsterdamskej zmluvy) a na základnom princípe, ktorý upravuje Čl. 3B Maastrichtskej zmluvy v ktorom sa uvádza: „Spoločenstvo bude konať

v rámci rozsahu právomocí prevedených naň touto zmluvou a cieľov v nej obsiahnutých. V oblastiach, ktoré nespádajú do jeho výlučnej kompetencie bude Spoločenstvo konať v súlade s princípom subsidiarity“. Z toho vyplýva, že Spoločenstvo má špecifické právomoci a obmedzenú kompetenciu iba v špecifických oblastiach určených zmluvami. V tomto zmysle tieto zmluvy neprenášajú všeobecnú výkonnú právomoc.

Čo sa týka presunu právomocí na medzinárodné organizácie, vo všetkých členských krajinách s výnimkou Portugalska, Veľkej Británie (nemá písanú ústavu) a Fínska, upravujú príslušné ustanovenia týchto ústav otázky súvisiace s presunom právomocí na medzinárodné organizácie dvojako: buď všeobecne, alebo vo vzťahu k EÚ. V tomto zmysle z postkomunistických krajín došlo k úprave v poľskej ústave, ktorá v Čl. 90 ustanovuje: Poľská republika môže na základe medzinárodnej dohody postúpiť určité kompetencie štátnych orgánov v prospech medzinárodných organizácií alebo medzinárodného orgánu.

Ako riešia túto otázku niektoré štáty EÚ uvediem príkladom:

*Francúzsko:* Republika je členom Európskych spoločenstiev a EÚ, ustanovených zo štátov, ktoré sa na základe zriaďovacích zmlúv slobodne rozhodli vykonávať určité svoje kompetencie spoločne (Čl. 88 ods. 1). Za podmienky vzájomnosti a s úpravami podľa zmluvy o EÚ, podpísanej 7. 2. 1992, súhlasí Francúzsko s prenesením potrebných kompetencií na vytváranie hospodárskej a menovej únie, ako aj na ustanovenie pravidiel na prekročenie vonkajších hraníc členských štátov Európskeho spoločenstva (Čl. 88 ods. 2). Ďalej sa upravuje otázka volebného práva občanov únie v obecných voľbách s obmedzením na výkon niektorých funkcií (napr. starostov) s tým, že podmienky určí organický zákon (Čl. 88 ods. 3). Jednotlivé presuny však vyžadujú predchádzajúci ústavný doplnok (Čl. 88 ods. 4).  
*Spolková republika Nemecko:* Spolok môže zákonom preniesť svoje zvrchované práva na medzištátne inštitúcie (Čl. 24 ods. 1). Podľa Čl. 23 ods. 1 na uskutočnenie zjednotenej Európy sa Spolková republika Nemecko zúčastní na rozvoji EÚ, založenej na zásadách demokracie, právneho štátu, sociálnych a federatívnych zásadách a na zásade subsidiarity zabezpečujúcej ochranu základných práv v svojej podstate zrovnateľnú s týmto základným zákonom. Podľa Čl. 88 oprávnenia a úlohy menovej a ceduľovej banky, ako banky spolkovej možno v rámci EÚ preniesť na Európsku ústrednú banku, ktorá je nezávislá a ktorej predným cieľom je zabezpečenie cenovej stability. Spolok môže za týmto účelom prenášať svoje výsostné práva zákonom a so súhlasom Spolkovej rady. Na založenie EÚ, ako aj na zmeny ich zmluvných základov a porovnateľnej úpravy, ktorými sa tento základný zákon mení alebo dopĺňa vo svojom obsahu, alebo sa nimi takéto zmeny alebo doplnky umožňujú, platí Čl. 79 ods. 2 a 3, podľa ktorých takýto zákon vyžaduje súhlas dvoch tretín Spolkového snemu a dvoch tretín hlasov Spolkovej rady. Zmena základného zákona, ktorá sa dotýka členenia Spolku na krajiny, zásadného spolo pôsobenia krajín pri zákonodarstve alebo zásad ustanovených v Čl. 1 a 20 sa nepripúšťa. *Grécko:* všeobecne uznávané pravidlá medzinárodného práva, ako aj medzinárodné dohody o ich ratifikácii zákonom a následne ich účinnosti po splnení

podmienok v nich ustanovených, sú súčasťou vnútroštátneho gréckeho práva a majú prednosť pred každým im odporujúcim ustanoveniam zákona. Uplatnenie pravidiel medzinárodného práva a medzinárodných dohôd voči cudzincom je závislé na podmienke vzájomnosti (Čl. 28 ods. 1). Za účelom služby dôležitým národným záujmom a za účelom podpory spolupráce s inými štátmi môžu byť na základe zmlúv alebo dohôd zverené ústavné právomoci orgánom medzinárodných organizácií. Na schválenie ratifikačných zákonov o takejto zmluve alebo dohode je potrebná 3/5 väčšina z celkového počtu členov parlamentu (Čl. 28 ods. 2). Grécko postupuje slobodne, v prípade, že akceptuje absolútnou väčšinou z celkového počtu členov parlamentu zákon obmedzujúci výkon národnej suverenity v prípade, že to vyžaduje dôležitý národný záujem, nie sú dotknuté základné ľudské práva a základy demokratickej vlády a ak je základom princíp rovnosti a vzájomnosti (Čl. 28 ods. 3). *Kráľovstvo dánske*: – právomoci, ktoré sú na základe ústavy zverené orgánom kráľovstva možno v rozsahu ustanovenom zákonom delegovať na medzinárodné orgány, vytvorené na základe medzinárodnej dohody s inými štátmi za účelom podpory medzinárodného práva a medzinárodnej spolupráce. Na prijatie takého návrhu zákona je potrebná 5/6 väčšina všetkých členov Folketingu (§ 20).

Podrobnú úpravu vzťahov k EÚ vrátane zastupovania republiky v Európskom parlamente obsahuje ústava *Rakúskej republiky* v Čl. 23a až 23.

V celku možno konštatovať, že väčšina štátov EÚ má osobitné ustanovenie o vzťahoch k EÚ. Bude preto potrebné pri budúcej úprave Ústavy Slovenskej republiky túto medzeru vyplniť a doriešiť spôsob prípadného presunu kompetencií na medzinárodné orgány už i vzhľadom na ustanovenie Čl. 7 resp. Čl. 93 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý upravuje vstup do štátneho zväzku. Možno predpokladať, že obdobné riešenie bude účelné aj pre Ústavu Českej republiky.

Záverom mi dovoľte konštatovať, že rozvoj demokratickej štátnosti závisí najmä od aplikácie jednotlivých ústavných inštitútov, t.j. ako jednotlivé moci svoju funkciu k spokojnosti občanov vykonávajú, a to či už ide o moc zákonodarnú, výkonnú, alebo súdnu.

Možno predpokladať, že naša ústava po vyhodnotení päťročných skúseností bude podliehať zmenám. Okrem vyplnenia niektorých medzier, resp. nepresností pôjde najmä o posúdenie obsahu ústavne vykonanej deľby moci v relácii k príslušným brzdám a protiváham pri zakovaní republikánskej formy vlády, ktorej zákaz zmeny by mali ústavy demokratických republík obsahovať ako ústavný princíp.