

RECENZE

Rozhodovací činnost Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993–1997

Zodpovedný redaktor P. Kresák. Vyd. Kalligram, Bratislava 1999, 632 s.

Jan Filip

V roce 1999 vyšla v Slovenské republice díky Open Society Foundation další ze série studií věnovaných ústavnímu soudnictví zemí střední a jihovýchodní Evropy. Součástí této Nadace pro otevřenou společnost je COLPI – (Constitutional & Legislative Policy Institute, Budapest), jak zní zkratka Institu-

tu pro ústavní a legislativní otázky. Jde o soukromou neziskovou organizaci, která se mimo jiné podílí na projektech, které mají poskytnout informace a podporovat diskusi o kontrole ústavnosti v uvedených státech. V roce 1995 vyšla obdobná práce v Maďarsku a v roce 1997 v Bulharsku. S ohledem

na jazykovou bariéru mohu srovnat slovenskou verzi tohoto projektu pouze s bulharskou variantou, která vyšla přede dvěma roky pod názvem Konstitucionen säd. Jurisprudencija 1991–1996. Izd. Otvoreno občestvo, Sofija 1997, 659 s. Na základě tohoto srovnání možno dojít k závěru o společných základech těchto prací, které umožňují důkladný pohled na první léta fungování ústavních soudů v bývalých socialistických státech. Je tak evidentní, že při zpracování práce o Ústavním soudu Slovenské republiky bylo využito zkušenosti z předchozích vydání prací v Maďarsku a Bulharsku.

Slovenskou informaci a rozbor zpracoval velký kolektiv autorů pod redakcí doc. Petera Kresáka, CSc. (nyní poslance Národní rady) a za koordinace JUDr. Gabriely Fečkové. Jednotlivé kapitoly poté zpracovali zpravodajští spolupracovníci z okruhu Ústavního soudu Slovenské republiky. S pochopitelnou výjimkou prvních dvou kapitol (Dějiny ústavního soudnictví a Postavení ústavního soudu a jeho soudců) z pera M. Mochnáčové je obsah práce podáván jednotným stylem, který umožňuje komplexně představit výsledek prvních pěti let činnosti Ústavního soudu Slovenské republiky. V první kapitole autorka stručně pojednává o vývoji ústavního soudnictví od vzniku samostatného Československa. Nejde o zasazení slovenského ústavního soudnictví do historického kontextu, jak by napovídala název kapitoly. Jeho původní (rakouská) východiska v podobě čl. 3 písm. b) Základního zákona č. 143/1867 ř.z., o Říšském soudu a § 17 zákona č. 44/1869 ř.z., o organizaci Říšského soudu a čl. 7 Základního zákona č. 144/1867 ř.z., o soudní moci nejsou zmíněna, stejně jako zárodky ústavní jurisdikce, které se ve střední Evropě vytvářely od 16. století. Hodnocení vývoje ústavního soudnictví je omezeno s ohledem na poslání práce na základní údaje pro budoucího uživatele. Autorka zmínila všechny etapy jeho vývoje včetně § 98 Ústavy Slovenské republiky z roku 1939, který zřídil instituci ústavního senátu. Na tuto kapitolu, která končí přijetím Ústavy Slovenské republiky v roce 1992 a přijetím zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o řízení před ním a o postavení jeho soudců, navazuje vlastně tabulková část (zpracovala M. Bačová)

na s. 561–574, ve které je podle jednotlivých kompetencí Ústavního soudu Slovenské republiky a podle jednotlivých let zpracován přehled jeho činnosti. Druhá stručná kapitola je věnována charakteristice postavení soudců a přehledu kompetencí Ústavního soudu Slovenské republiky. Na rozdíl od bulharského zpracování¹ zde není hodnocen i vztah veřejnosti k rozhodování Ústavního soudu Slovenské republiky, což by bylo s ohledem na palčivost řady řešených otázek a reakce politických stran na rozhodnutí jistě zajímavé. Zde zaujme především poznámka autorky k čl. 129 odst. 4 Ústavy SR, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o tom, zda je rozhodnutí Nejvyššího soudu SR o rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany v souladu s ústavními nebo jinými zákony. Podle autorky z doslovného výkladu (s. 31) pouze zdánlivě vyplývá, že by Ústavní soud zkoumal nejen ústavnost, nýbrž i zákonost tohoto rozhodnutí. Jinak řečeno, samotná nezákonnost rozpuštění nebo pozastavení činnosti by nebyla dostatečným důvodem. Naše úprava je sice širší, nicméně i ve Slovenské republice platí čl. 22 Listiny (zde zejména čl. 31 Ústavy SR), která by měla navádět k širšímu pojetí, a nikoli k zužujícímu výkladu. Protože Ústavní soud dosud takovou otázku neřešil, nelze postoj Ústavního soudu Slovenské republiky jednoznačně zhodnotit.² Nicméně je tato poznámka zajímavá již proto, že čl. 83 Ústavy ČR obsahuje obdobnou charakteristiku funkce Ústavního soudu ČR³ a že v případě řešení kompetenčních sporů nebo otázek mandátu a voleb by Ústavní soud pouze s rovinou ústavní nemohl vystačit. I další zpracovatelé se však drží tohoto názoru (např. Chlebovičová, Kvasničková, s. 447) a zdůrazňují propojení ústavní a zákonné úpravy, aniž se však diskutovanou otázkou zástupného ústavního práva blíže zmiňují.⁴ G. Dobrovičová (s. 389) se touto otázkou zabývá v rámci V. kapitoly o přezkumu ústavnosti a zákonitosti voleb a rovněž se spokojuje s konstatováním judikatury (Pl. ÚS 21/94), podle které nezákonnost voleb musí být dokázaná a musí být v příčinné souvislosti s takovým následkem porušení ústavního volebního práva a jeho principů. Jinak je třeba volební stížnost zamítnout pro neopodstatněnost. Práce je však svým posláním nikoli teoretickou studií. Proto

¹ Příspěvek soudce DIMITDRA GONČEVA, cit. dílo, s. 22–23.

² V usnesení I. ÚS 55/96 byla pouze odmítnuta ústavní stížnost Přípravného výboru Hlinkovi slovenské ľudové strany proti nezaregistrování, případ rozpuštění řešen nebyl. V celém sborníku, ani ve speciální kapitole k čl. 129 Ústavy SR žádný případ uveden není. To se týká i výkladu čl. 1 ústavního zákona č. 496/1990 Sb., o vrácení majetku KSČ lidu ČSFR (I. ÚS 20/94).

³ Blíže FILIP, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno 1999 (repr.), s. 310–313.

⁴ Srov. FILIP, J.: Ústavní právo. I. díl, 3. vyd., Brno 1999, s. 18–19, 87. V literatuře se též označuje jako konkretizované nebo specifické ústavní právo. Ke vzniku tohoto pojmu viz blíže PAPIER, H.–J.: „Spezifisches Verfassungsrecht“ und „einfaches Recht“ als Argumentationsformel des Bundesverfassungsgericht. In: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. I. sv., Tübingen 1976 s. 432–457 a tam uvedenou literaturu. Náš Ústavní soud se této otázce dosud nevěnoval, i když prakticky ji řeší často. Viz např. Sb.n.u., sv. 7, usn. č. 9, sv. 8, nál. č. 91.

je podání přehledu judikatury cenné, i když na zásadní problém – vymezení pojmu základního práva a jeho propojení se zákonem – bylo možno upozornit. Problém, kdy je něco „již nezákonné“, ale „ještě neústavní“ proto zůstává stále otázkou, se kterou musí pravidelně ústavní soudy vypořádávat.

Obě úvodní kapitoly jsou základním popisem pro čtenáře, kterého pochopitelně bude zajímat především vlastní rozbor rozhodovací činnosti Ústavního soudu Slovenské republiky. Ten je proveden obdobně jako v předchozích projektech COLPI zmíněných výše. V kapitolách III až VII je postupně prováděn rozbor jednotlivých kompetencí Ústavního soudu Slovenské republiky, avšak z hlediska jeho judikatury, takže některé kompetence (jako např. výše zmíněný čl. 129 odst. 4 Ústavy SR) jsou pomínuty. Jednotliví autoři těchto kapitol se sice drželi stanoveného schématu, což činí práci přehlednou a velmi užitečnou, nicméně výběr rozhodnutí pro demonstraci byl již plně v jejich rukou. Na tomto pozadí může čtenář získat základní přehled o rozsahu jednotlivých kompetencí slovenského Ústavního soudu. Např. ve srovnání s Ústavním soudem ČR je z tohoto pohledu daleko nejvýznamnější řízení o právnosti právních předpisů a závazný výklad ústavních zákonů (celkem 400 stran textu, I. kapitola o řízení o právnosti zpracovali A. Brösl, I. Kanárik, V. kapitola o výkladu zpracovaly D. Bystrianska a M. Mochnáčová), zatímco řízení o ústavních stížnostech je věnováno jen 55 stran textu. Zde autorka IV. kapitoly G. Fečková konstatuje (s. 263), že s ohledem na množství individuálních rozhodnutí orgánů státní správy a samosprávy (ve Slovenské republice nelze přímo napadnout ústavní stížností rozhodnutí soudu) půjde o nejméně častější druh řízení o návrzích fyzických a právnických osob (nikoli pouze občanů). Z více než 4000 podání⁵ za sledované období však Ústavní soud Slovenské republiky pouze v 255 (!) případech rozhodoval podle čl. 127 jako v řízení o ústavní stížnosti. Pouze ve čtyřech případech bylo ústavní stížnosti vyhověno. Ve srovnání s rozhodováním Ústavního soudu ČR, ve kterém podle obecně uváděných údajů představují ústavní stížnosti ve věcech restitucí 60% řešených případů a vazební věci (opět soudní rozhodnutí) asi 20% případů, vidíme zde zásadní nepoměr. Nesouvisí to však s tím, že čl. 127 výslovně hovoří o porušení základních práv a svobod občanů, neboť Ústavní soud Slovenské republiky tuto ochranu poskytuje i cizincům a právnickým osobám (obdobný názor Chlebovičová, Kvasničková, s. 447). Proto je obsáhlou kapitolou (120 stran, zpracova-

ly A. Chlebovičová, J. Kvasničková) rozbor čl. 130 odst. 3 Ústavy SR, která se týká řízení o podnětu fyzické nebo právnické osoby. Toto řízení může být pro extranea, který nezná slovenské poměry, určitou záhadou, protože o něm prakticky Ústava SR, ani zákon č. 38/1993 Sb. nic nestanovily, a novela posledně uvedeného zákona (zákon č. 293/1995 Z.z.) pouze v § 31a uvádí, že se na toto řízení přiměřeně použije ustanovení o ústavní stížnosti. Obdobný institut řízení o podnětu znaly i jiné právní úpravy ústavního soudnictví bývalých socialistických států jako např. SFRJ nebo i ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o čs. federaci v čl. 93 odst. 3, který hovořil o možnosti zahájení řízení z podnětu občanů nebo organizací. Proto konkrétní obraz toho, o čem vlastně jedná, možno získat až na základě studia judikatury Ústavního soudu Slovenské republiky. *Leading case* je zde zřejmě rozhodnutí I. ÚS 19/96,⁶ ve kterém je toto ustanovení vyloženo v tom směru, že Ústavní soud je oprávněn zabývat se jakýmkoli dalším způsobem porušení ústavních práv, ke kterému došlo jednáním, opomenutím nebo rozhodnutím státního orgánu nebo orgánu územní samosprávy (tedy včetně soudu, profesní samosprávy nebo i Národní rady SR), pokud jde o zásah ve sféře veřejnoprávní, nikoli však soukromoprávní (rozhodnutí II. ÚS 26/95 na s. 500a recenzované práce).

Rovněž kapitola VI, ve které je podán přehled hlavních rozhodnutí ve volebních věcech, stížnostech proti ověření nebo neověření mandátu poslanců Národní rady a o stížnostech proti výsledku referenda (zpracovatel G. Dobrovičová) obsahuje řadu cenných postřehů. Zdůrazňuje vztah pojmu „ústavnosti a zákonnosti voleb“ (viz výše) ve smyslu jejich spojení, takže kladného výsledku dosáhne jen stěžovatel, který prokáže zřejmě obojí, nikoli však pouze nezákonnost. Přehled judikatury v této kapitole je s ohledem na vývoj slovenské politické scény velmi zajímavý.

Není možné pochopitelně provádět rozbor vlastního obsahu práce tohoto typu. Obsahuje celkem 126 pečlivě vybraných a zpracovaných judikátů k hlavním oblastem činnosti Ústavního soudu Slovenské republiky. Přirozeně význam má i to, že nejde o jejich pouhé přetištění. Přínos práce je právě ve zpracování judikátů podle jednotné šablony, takže čtenář má ve srovnání se Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky (každoročně jeden svazek za celý rok) usnadněnou orientaci a získává rychle přehled o základních problémech řešených v rozhodnutí.

⁵ Údaj uvádí M. Čič v předmluvě recenzované práce (s. 11).

⁶ V práci však uveden není. Je uveřejněn pod č. 33 in: Zbierka nálezov a uznesení Ústavného sídu Slovenskej republiky 1996, s. 345–348.

Schéma, podle kterého zpracovatelé postupovali je podnětné a je často zdokonalením toho, co bylo použito v předchozích projektech COLPI. Např. v bulharské práci je postupováno nikoli podle jednotlivých kompetencí Ústavního soudu, nýbrž podle jednotlivých ustanovení Ústavy Bulharské republiky. U každého rozhodnutí je v nadpisu uveden předmět sporu, dále základní pojmy použité v rozhodnutí, dotčená ustanovení Ústavy SR, označení rozhodnutí a místo úplné publikace ve Sbírce nálezů a usnesení, dále jsou uvedeni účastníci řízení, poté je stručně popsán skutkově vlastní řešený případ a co je podstatné a velmi důležité, zpracovatelé zde formulují základní otázky, se kterými se musel Ústavní soud SR vypořádat. Poté následuje výrok a reprodukce podstatných částí odůvodnění. Na závěr práce je velmi významný předmětný ukazatel, který umožňuje rychlejší vyhledání konkrétní řeše-

né otázky. Jednotně je, jako v jiných projektech, i ve slovenské práci přetištěn text Ústavy SR a text zákona č. 38/1993 Z.z. Co osobně postrádám (ve srovnání s bulharskou verzí) je seznam literatury, která se sledovanou problematikou zabývá.

Série studií o judikatuře ústavních soudů je nepochybně významným přínosem a zaslouží si ocenění. Stejně tak to však platí pro zpracovatele recenzované práce, neboť nám zpřístupňují a zpřehledňují pět let rozhodovací činnosti Ústavního soudu Slovenské republiky a umožňují současně její hodnocení. Rozbor 126 rozhodnutí v této práci si nepochybně vyžádal značné úsilí jednotlivých zpracovatelů i zodpovědného redaktora. Práce však přináší zamýšlený účinek a bude nepochybně součástí výbavy každého, kdo se o problematiku ústavního soudnictví zajímá.