

POVINNOSTI ŠTÁTNYCH ORGÁNOV PRI TVORBE PRÁVA V PRÁVNOM ŠTÁTE

JÁN DRGONEC

Podstata právneho štátu tkvie v tom, že subjekty všetkých právnych vzťahov, súkromnoprávných aj verejnoprávných, sa správajú v súlade s platným právnym poriadkom. Prvoradým predpokladom takého stavu je existencia právnej úpravy ustanovujúcej práva a povinnosti subjektov dotknutých ústavou. Ak zlyhá zákonodarca alebo ak orgán výkonnej moci nevydá vykonávací predpis, ktorý ho zákonodarný orgán splnomocnil vydať, mechanizmus správania subjektov práva sa narúša, či dokonca vôbec nedá uviesť do chodu. V právnom štáte vznikne trhlina skôr ako právo začalo pôsobiť. V záujme odvrátenia, alebo aspoň oslabenia tejto hrozby sa vytvárajú medzinárodnoprávne aj vnútroštátne prostriedky určené na prekonávanie nečinnosti štátnych orgánov pri tvorbe práva.

PRÍKAZ PRIJAŤ ZÁKON NA SPLNENIE MEDZINÁRODNÉHO DOHOVORU

Podľa článku 2 odsek 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach: „Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje, pokiaľ tak už neustanovujú existujúce zákonodarné alebo iné opatrenia, že podnikne nevyhnutné kroky v súlade so svojimi ústavnými postupmi a ustanoveniami tohto paktu, aby schválil také zákonodarné alebo iné opatrenia potrebné nato, aby sa uplatnili práva uznané v pakte.“

Podľa čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach: „Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov samostatne aj prostredníctvom medzinárodnej súčinnosti a spolupráce hospodárske a technické kroky na postup-

né dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v tomto pakte, a to všetkými vhodnými prostriedkami, včítane prijatia zákonodarných opatrení.“

Bezprostrednosť uplatnenia tohto ustanovenia sa v prípade Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach stala predmetom diskusií. V nich sa poukázalo na početné prekážky plného uplatnenia práv zaručených paktom. Diskutovalo sa o ekonomických podmienkach, nezamestnanosti, suchu, negramotnosti. V dôsledku toho sa zaužíval postoj, ktorý možno zhrnúť tak, že členské štáty uznávajú ustanovenie čl. 2 ods. 1 ako prameň bezprostredne uplatniteľného pozitívneho záväzku, ale majú porozumenie pre krajiny, ktoré majú špecifické príčiny a ťažkosti, ktoré im znemožnia alebo zapríčinia omeškanie v úplnom a okamžitom implementovaní práv zaručených paktom. Dôkazné bremeno v takom prípade zatažuje štát v omeškaní, aby predložil dôkazy o opodstatnenosti nesplnenia pozitívneho záväzku.¹

Podľa čl. 3 bod 2 Dohovoru o právach dieťaťa: „Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, sa zaväzujú zabezpečiť dieťaťu takú ochranu a starostlivosť, aká je nevyhnutná pre jeho blaho, pričom berú ohľad na práva a povinnosti jeho rodičov, zákonných zástupcov alebo iných jednotlivcov právne za neho zodpovedných, a robia pre to všetky potrebné zákonodarné a správne opatrenia.“

Podľa čl. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Vysoké zmluvné strany priznávajú každému, kto podlieha ich jurisdikcii, práva a slobody uvedené v Hlave I tohto Dohovoru.“ V nadväznosti na ďalšie ustanovenia upravujúce jednotlivé práva sa toto znenie článku 1 interpretovalo tak, že štátom ukladá negatívny aj pozitívny záväzok. Negatívny záväzok je ten, podľa ktorého sa od štátu vyžaduje, aby sa zdržal zásahov do ľudských práv. Napr. sa musí zdržať mučenia (čl. 3) a nedovolených obmedzení slobody prejavu (čl. 10). Pozitívny záväzok je ten, podľa ktorého štát musí konať, aby zabezpečil ľudské práva.² Pozitívne záväzky sa vo všeobecnosti spájajú s hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi právami a spravídla majú finančnú implikáciu, ako napríklad záväzok poskytnúť nemocnice na realizáciu práva na zdravie. Ale pozitívne záväzky možno uložiť aj na občianske a politické práva.³

Pokiaľ ide o Dohovor, množstvo pozitívnych záväzkov je v ňom výslovne indikovaných, alebo nevyhnutne vyplýva zo samého znenia. V Dohovore je ustanovený napr. záväzok chrániť zákonom právo na život (čl. 2 ods. 1); poskytnúť väzenské podmienky, ktoré nie sú „neľudské“ (čl. 3); poskytnúť súdy, právnu pomoc a pre-

¹ Podrobnejšie McGOLDRICK, D.: *The Human Rights Committee*. Oxford, Clarendon Press 1994, s. 274–279.

² HARRIS, D. J. – O'BOYLE, M. – WARBRICK, C.: *Law of the European Convention on Human Rights*. London–Dublin–Edinburgh, Butterworths 1995.

³ Tamže.

kladateľov v spojení s právom na spravodlivý proces (čl. 6); a uskutočniť slobodné voľby (čl. 3 Prvého protokolu). Ďalšie také záväzky sa vniesli do Dohovoru pri jeho aplikácii.⁴

Európsky súd pre ľudské práva vo veci Marckx vyslovil, že „rešpektovanie súkromného a rodinného života“ podľa čl. 8 „nenúti štát len k tomu, aby sa zdržal zásahov; na dôvažok k tejto primárne negatívnej povinnosti môže existovať aj pozitívny záväzok obsiahnutý v účinnom rešpekte k rodinnému životu“. V danom prípade pozitívny záväzok bol porušený aj preto, lebo belgické rodinné právo neuznávalo dieťa narodené mimo manželstva za člena matkinej rodiny, a tak neumožnilo matke a dieťaťu viesť normálny rodinný život.⁵ Vo veci Airey proti Írsku⁶ sa pomocou rovnakého postupu určil pozitívny záväzok štátu zabezpečiť prístup k súdu manželke, ktorej manžel ublížil na zdraví, aby dosiahla vydanie príkazu na odľuku manželov.

Vo veci Marckx a Airey pozitívny záväzok štátu spočíval v tom, že vo vzťahu medzi štátom a jednotlivcom mal štát jednotlivcovi priznať právne postavenie, práva a privilégia na zabezpečenie uplatniteľnosti tých práv, ktoré sa im zaručujú podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Túto koncepciu Európsky súd pre ľudské práva rozšíril do ďalšej dimenzie v neskoršej rozhodovacej činnosti keď vyslovil, že štát môže mať aj povinnosť chrániť práva jednotlivca voči ich porušovaniu inou súkromnou osobou. Vo veci Young, James and Webster⁷ Európsky súd rozhodol o porušení práva nevstúpiť do odborov zaručeného čl. 11 v dôsledku toho, že zákon dovolil zamestnávateľovi prepustiť sťažovateľov za to, že odmietli vstúpiť do odborov hoci to vyžadovala kolektívna zmluva. Zodpovednosť štátu Súd v tomto prípade uznal z dôvodu, že „vnútroštátne právo platné v relevantnom čase...uzákonilo správanie, na ktoré sa sťažovatelia sťažovali. Súd nepokladal za nevyhnutné preskúmať, či Britské železnice – zamestnávateľ sťažovateľov, sú štátnym alebo súkromným subjektom, nakoľko štát by bol zodpovedný v oboch prípadoch.“

Ešte jednoznačnejšie sa k otázke pozitívneho záväzku štátu za uplatnenie práv zaručených Dohovorom vo vzťahu medzi súkromnými osobami Súd pre ľudské prá-

⁴ Tamže.

⁵ Marckx case. *Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions*. Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag KG, 1979, č. 31, § 31.

⁶ Airey case. *Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions*. Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag KG, 1979, č. 32, s. 17, § 32.

⁷ Case of Young, James and Webster. *Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions*. Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag KG, 1981, č. 44, s. 20, § 49.

va vyjadril vo veci X a Y proti Holandsku.⁸ V tomto prípade Európsky súd vyslovil porušenie pozitívneho záväzku z dôvodu, že štát nevytvoril možnosť uplatnenia trestnej zodpovednosti za sexuálny útok na mentálne zaostalú ženu.

V Európskej únii sa pozitívny záväzok členských štátov upravuje čl. 189 ods. 3 Zmluvy. Podľa tohto ustanovenia členské štáty prijímajú všetky opatrenia nevyhnutné na dosiahnutie účelu sledovaného smernicou. Základom nadväzujúcej judikatúry je rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie vo veci Francovich.

Podľa smernice 80/987/EEC z 20. októbra 1980 a aproximácii zákonov členských krajín o ochrane zamestnancov v prípade platobnej neschopnosti ich zamestnávateľov sa v štátoch Európskej únie mali vydať právne úpravy spresňujúce niektoré ustanovenia tejto smernice podľa podmienok v danej krajine. V predpisanej lehote sa to nestalo v Taliansku. Následne Súdny dvor Európskej únie dostal dve sťažnosti od talianskych občanov, v ktorých namietli porušenie povinnosti prijať právnu úpravu. Predmetom konania pred Súdnym dvorom Európskej únie sa stalo hľadanie odpovede na otázku, či nedbanlivosť štátu pri zosúladovaní svojho právneho poriadku s ustanoveniami smernice a vznik škody utrpennej zamestnancami v dôsledku nečinnosti štátu predstavuje dostatočný základ, na ktorom možno uznať zodpovednosť štátu voči osobám, ktoré mali mať prospech z úpravy prijatej podľa smernice.⁹

Podľa právneho názoru Súdneho dvora Európskej únie o Zmluve o EHS sa vytvoril vlastný právny poriadok, ktorý sa integroval do právneho poriadku členských krajín, a ktorý súdy týchto krajín musia uplatňovať. Subjektami tohto právneho poriadku nie sú iba členské štáty, ale aj ich občania. Tak, ako sa jednotlivcom ukladajú obmedzenia podľa tohto právneho poriadku, komunitárne právo im priznáva aj oprávnenia. Tieto práva nevznikajú iba vtedy, keď sa výslovne priznávajú zmluvou, ale aj silou záväzkov, ktoré Zmluva ukladá jednoznačne definovateľným spôsobom tak jednotlivcom, ako aj členským štátom a orgánom Spoločenstva.¹⁰ Súdny dvor Európskej únie v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že plná efektívnosť komunitárnych noriem by sa zoslabila a ochrana práv, ktoré sa týmto právom zaručujú, by sa znížila, ak by jednotlivci nemali možnosť získať odškodné vtedy, keď sa ich práva porušia v rozpore s komunitárnym právom takým spôsobom, za ktorý členský štát môže znášať zodpovednosť.¹¹ Hoci sa podľa komu-

⁸ Case of X and Y v. The Netherlands. Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions. Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns Verlag KG, 1985, č. 91.

⁹ Andrea Frankovich and others v. Italian Republic. Joined Cases C-6/90 and C-9/90. Judgment of 19 November 1991. ECR. 1991, s. I-5364.

¹⁰ Tamže, s. I-5413.

¹¹ Tamže, s. I-5414.

nitárneho práva vyžaduje zodpovednosť štátu, podmienky za ktorých sa priznáva právo na odškodné závisia od podstaty porušenia komunitárneho práva, ktoré viedlo k vzniku škody. Súdny dvor Európskej únie ďalej vymedzil podmienky, ktoré sa musia splniť pre vznik povinnosti štátu nahradiť škodu, ktorú zapríčinil svojou legislatívnou nečinnosťou.¹² Z hľadiska nastolenej témy je na tomto rozhodnutí najpodstatnejšie, že porušenie pozitívneho záväzku sa iba neproklamuje, ale že sa s ním môže spojiť aj povinnosť štátu zaplatiť škodu tým osobám, ktoré poškodil svojou legislatívnou nečinnosťou.

Právny názor vyslovený vo veci Francovich opätovne potvrdil v neskorších rozhodnutiach. Napríklad Smernicou č. 158/59 z 13. 6. 1990 sa členským štátom Európskej únie uložil záväzok implementovať jej ustanovenia do vnútroštátnych právnych poriadkov do 31. decembra 1992. Nemecko túto povinnosť nespĺnilo. Súdny dvor Európskej únie v októbri 1996 v konaní proti Nemecku vyslovil, že zanedbanie povinnosti implementovať smernicu v ustanovenej lehote má povahu závažného porušenia Zmluvy o EHS. Súdny dvor ďalej rozhodol, že ak existuje priama príčinná súvislosť medzi zanedbaním implementačnej povinnosti a vznikom škody, sťažovateľ má právo na odškodné za škodu, ktoré sa má poskytnúť podľa smernice bez ohľadu na to, že smernica nebola implementovaná.¹³

VNÚTROŠTÁTNE PROSTRIEDKY PROTI NEČINNOSTI ZÁKONODARCU

V NSR sa vytvorila koncepcia Drittwirkung. Podľa nej sa ústavou zaručuje jednotlivcovi ochrana nielen pred štátom, ale aj pred inými jednotlivcami. Jednotlivec má ústavou zaručenú možnosť uchádzať sa pomocou žaloby o ochranu svojich ústavou zaručených práv aj proti súkromným osobám porušujúcim tieto práva a úlohou štátu je zabezpečiť mu práva aj v takom prípade. Táto úloha platí pre všetky štátne orgány vrátane parlamentu. Parlament má povinnosť prijímať zákony neodporujúce ústave, ale to nie je jeho jediná povinnosť v zákonodarnej činnosti. Zákonodarca je povinný formulovať zákony tak, aby sa zabezpečilo uplatnenie

¹² Tamže, s. I-5415.

¹³ TONNER, K.: Regulation of Package Travel. In: Summer Programme in European Community Consumer Law. Contributions by lectures. Louvaine-la-Neuve, Centre de droit de la consommation, Faculté de droit 1997, s. 8.

základných práv.¹⁴ Teória Drittwirkung sa zrodila na začiatku 50. rokov.¹⁵ Roku 1958 ústavný súd NSR po prvý raz túto teóriu uplatnil vo svojej rozhodovacej činnosti.¹⁶ Odvtedy ju viac ráz potvrdil vo svojich rozhodnutiach. Roku 1977 rozhodol, že štát má povinnosť chrániť svojimi zákonmi občanov pred terorizmom.¹⁷ Roku 1978 vyslovil, že štátu z ústavy vyplýva povinnosť vydať zákon o nukleárných emisiách.¹⁸ Roku 1979 ústavný súd potvrdil povinnosť parlamentu upraviť jadrovú energetiku.¹⁹ Roku 1981 rozhodol, že parlament má prijať zákon upravujúci hlučnosť pri prevádzke letísk.²⁰ Ako čas plynul, rodili sa v NSR ďalšie rozhodnutia ústavného súdu o povinnosti parlamentu prijať zákon umožňujúci občanovi uplatnenie jeho ústavného práva.²¹

V porovnaní s pozitívnym záväzkom je koncepcia drittwirkung užšia. Pozitívny záväzok možno interpretovať ako záväzok, ktorý štát prevzal voči medzinárodnému spoločenstvu, že v rámci svojej jurisdikcie všetky jeho orgány sa budú aktívne správať, dbať o uplatniteľnosť práv a slobôd zaručených medzinárodným dohovorom o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto účelu vyplýva viazanosť

¹⁴ OETER, S.: „Drittwirkung“ der Grundrechte und die Autonomie des Privatrechts. In: Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1994 (band 119), s. 529–563; BLECKMANN, A.: Staatsrecht (II. vydanie). Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns Verlag 1985, s. 152–170; MIENER, G.: Drittschützende Wirkung von Grundrechten. (Inaugural-Dissertation der Juristischen Fakultät der Friedrich – Alexander – Universität Erlangen – Nürnberg 1994, s. 99–149; BRACZYK, B. A.: Rechtsgrund und Grundrecht. Berlin, Duncker & Humblot 1996, s. 93–133; SUELMANN, H. G.: Die Horizontalwirkung des Art. 3 II GG. Baden – Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 1994, s. 36–61; WESPI, K.: Die Drittwirkung der Freiheitsrechte. Zürich, Verlag Schulthess & Co. AG 1968; RAMM, T.: Drittwirkung und Übermassverbot. Juristen Zeitung vol. 43, 1988, č. 10, s. 489–493; AUSSEM, U.: Die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte auf das Arbeitsrecht (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln) 1994; DIEDERICHSEN, U.: Die Rangverhältnisse zwischen der Grundrechten und dem Privatrecht. Im: Rangordnung der Gesetze. 7 Symposium der Kommission „Die Funktion des Gesetzes in Geschichte und Gegenwart“ am 22. und 23. April 1994. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht 1995, s. 39–97.

¹⁵ OETER, S.: c. d. v pozn. 14, s. 352–354.

¹⁶ Podrobnejšie pozri 1 BvR 400/51. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 7. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1958, s. 198–230.

¹⁷ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 46, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1978, s. 160–165.

¹⁸ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 49, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1978, s. 142.

¹⁹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 53, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1979, s. 30–31; 48–69.

²⁰ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 56, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1981, s. 54; 63.

²¹ Napr. 1BvR 1542/84. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 72, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1987, s. 156–175.

všetkých štátnych orgánov, zákonodarného, orgánov výkonnej aj súdnej moci, konať, keď to vyžaduje medzinárodný záväzok. Povinnosť v zmysle drittwirkung je užšia, je povinnosťou, ktorou ústavodarca zaťažil zákonodarcu. Takú povinnosť uznávajú aj v iných krajinách, nielen v NSR.

V Slovinsku 25. januára 1996 tamojší ústavný súd konal vo veci súladu čl. 93 ods. 2 zákona č. 44/1992 o voľbách do Národného zhromaždenia s tými ustanoveniami ústavy, ktoré Slovinci zaručujú volebné právo. Súčasťou zákona boli aj ustanovenia o povinnom uverejňovaní zoznamu registrovaných kandidátov na poslancov v jednotlivých volebných obvodoch. Tento zákon tiež ustanovil, že sa má zostaviť aj celoštátny zoznam kandidátov, ale neuložil povinnosť zverejniť aj tento zoznam. Ústavný súd Slovinska rozhodol, že neexistencia právnej úpravy o povinnom uverejnení celoštátneho zoznamu kandidátov má povahu legislatívneho vaku, ktorým sa porušuje ústava, pretože zákonodarca tým, že neprijal právnu úpravu, porušil princíp priamych volieb.

Ústavným základom tohto rozhodnutia je čl. 160 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o otázkach súladu zákonov s ústavou. Toto ustanovenie ústavy sa konkretizuje § 48 ods. 1 zákona o ústavnom súde č. 15/1994 v tom zmysle, že priznáva ústavnému súdu právomoc rozhodovať, či zákony a ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy nie sú neústavné alebo nezákonné z dôvodu, že neupravujú alebo nedostatočne upravujú otázku, ktorá by mala byť upravená. Právomoc ústavného súdu je orientovaná inak ako v koncepcii drittwirkung. Slovenský ústavný súd môže nariadiť parlamentu, aby vydal zákon upravujúci uplatnenie verejnej moci. Nemá výslovnú právomoc vydať príkaz na prijatie právnej úpravy zaručujúcej dostupnosť základného práva alebo slobody vo vzťahoch medzi súkromnoprávnymi osobami.

Maďarský ústavný súd 4. septembra 1996 vyslovil porušenie ústavy parlamentom z dôvodu, že zákonodarný orgán nespĺnil svoju legislatívnu povinnosť odškodniť tých občanov, ktorým počas II. svetovej vojny nezákonne odňali majetok a neskôr im ho nevrátili, hoci podľa čl. 29 ods. 3 Parížskej mierovej zmluvy vyhlásenej v Maďarsku zákonom č. 18/1947 sa parlament zaviazal odškodniť tieto osoby.²²

Aj v tomto prípade došlo k uplatneniu právomoci priznanej ústavnému súdu na ochranu občanov pred legislatívnou nečinnosťou parlamentu. Podľa čl. 1 písm. e) zákona č. XXXII/1989 o Ústavnom súde má tento orgán právomoc konať o odstránení neústavnosti prejavujúcej sa opomenutím. V nadväznosti na to podľa čl. 47 ods. 1 zákona č. XXXII/1989, ak ústavný súd zistí, že zákonodarca nespĺnil svoju zákonodarnú povinnosť odvodenú z medzinárodnej zmluvy, ústavný súd ho

²² Bulletin on Constitutional Case – Law, 1996, č. 3, s. 360.

POZITÍVNY ZÁVÄZOK V SLOVENSKEJ PRÁVNEJ TEÓRII A JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU

Podľa čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd: „Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 ods. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 ods. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“ Ustanovenia čl. 26 až čl. 35 sa v Listine zahŕňajú do štvrtej hlavy, v ktorej sa upravujú hospodárske, sociálne a kultúrne práva, medzi ktoré sa zaraďuje aj právo na priaznivé životné prostredie a právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a prírodných zdrojov.

Po zániku Českej a Slovenskej federatívnej republiky Ústavný súd Českej republiky o čl. 41 ods. 1 Listiny ľudských práv a základných slobôd vyslovil:

„Listina zahŕňa ustanovenia o ľudských právach, ktoré sú, pokiaľ ide o normatívny obsah, rozdielne.

V prvom rade sú to ľudské práva, ktoré pramenia priamo z ľudského bytia, a iba táto skutočnosť je základom vymedzenia ich ústavného obsahu a rozsahu. Ide o hodnoty, ktoré obsahujú základné práva pre zachovanie integrity človeka a zabezpečenie jeho dôstojnosti, aké sú napr. právo na život, nedotknuteľnosť osoby a osobná sloboda. Takéto práva sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné (čl. 1 Listiny). Ich medze môžu byť upravené za podmienok ustanovených Listinou a iba zákonom (čl. 4 ods. 2 Listiny). Sú to práva základné. Naproti tomu ľudské práva a slobody obsiahnuté v hlave štvrtej ako „Hospodárske, sociálne a kultúrne práva“ (sémanticky už bez prívlastku „základné“) si na svoju realizáciu vyžadujú súčinnosť ďalších faktorov; nepôsobia bezprostredne ako práva vyššie zmienené... Celá hlava štvrtá vo svojom súhrne závisí od dosiahnutej hospodárskej a sociálnej úrovne štátu a s tým spätou výškou životnej úrovne... (Jej) Normatívny obsah je ďalej obmedzený čl. 41 ods. 1 Listiny, pretože sa ho ako práva možno domôcť len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú.“³¹

Zhodné ustanovenie s čl. 41 Listiny má Ústava SR v čl. 51: „Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“

Na Slovensku sa zrodili protikladné doktrinálne výklady účelu úpravy ustanovenej čl. 51 ústavy.

E. Bárány k tomuto ustanoveniu uviedol: „Formulácia, že týchto práv sa možno domáhať len v medziach vykonávacích zákonov, robí ich ústavné zakotvenie pre občana bezprostredne nepoužiteľným. Mení ich na sankciou straty účinnosti

³¹ Nález Ústavného soudu České republiky č. 206/1996 Sbírky zákonů České republiky, s. 2565.

a platnosti zákona podporenú smernicu pre zákonodarcu: Ak budeš tieto otázky upravovať, pridržuj sa ich ústavnej úpravy. Pre občana však platí: Kým nie je prijatý vykonávací zákon, hospodárske, sociálne alebo kultúrne právo pre občana nemá charakter subjektívneho práva, ale nesplneného politického sľubu. Navyše zákonodarca nemá a v systéme, kde je zároveň aj ústavodarcom, aj ťažko môže mať povinnosť vôbec nejaký vykonávací zákon vydať.“³²

Ako alternatíva k citovanej možnosti vysvetlenia a uplatnenia čl. 51 ústavy sa objavil názor, podľa ktorého: „Nedostupnosť ústavných práv a slobôd v prípade absencie zákona a pri následnej nečinnosti parlamentu pre občana sa v modernej spoločnosti relativizuje. Štát dáva občanovi v ústave prísľub práv a slobôd. Ak tento prísľub nespĺní, občanovi sa priznáva možnosť požiadať štát, aby vydal zákon, ktorým ustanoví podmienky reálnej dostupnosti práva alebo slobody priznanej v ústave. Súd pre ľudské práva dokonca v tejto súvislosti vypracoval doktrínu o pozitívnom záväzku štátu, z ktorého odvodzuje povinnosť štátu prijať niektoré zákony. O tom, či pozitívny záväzok štátu v určitej situácii existuje, sa na Súde rozhoduje podľa okolností prípadu.“

Hoci pozitívny záväzok dosiaľ nenašiel uplatnenie v praxi našej legislatívy, perspektívne ho nemožno vylúčiť ani ako dôvod zdokonalenia nášho právneho poriadku. Prinajmenšom v prípadoch tých práv a slobôd podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, o ktorých už Súd pre ľudské práva vyslovil, že ak štát neprijal zákon zabezpečujúci uplatnenie daného práva v určitej situácii, porušil tým svoju povinnosť založenú pozitívnym záväzkom. V kontexte vnútroštátneho právneho poriadku vzniká otázka, či pozitívny záväzok Slovenskej republiky nie je širší, či nevzniká aj z Ústavy Slovenskej republiky.

V prospech kladnej odpovede možno uviesť, že ten istý štátny orgán – parlament – vystupuje v dvoch úlohách v tvorbe práva: najskôr ako ústavodarca a subsidiárne k tejto úlohe ako zákonodarca. Ústavodarca ústavou vymedzuje rámec pôsobenia zákonodarcu. Obvykle ústavodarca ponecháva na úvahu zákonodarcovi, ktoré zákony prijme pomocou pravidiel ustanovených v ústave. Popritom v právnom štáte ústavodarca môže zákonodarcu zaviazovať, aby prijal niektoré zákony. Takú povahu možno priznať článku 51, ak ho budeme interpretovať nie ako poistku štátu, aby nemusel občanovi poskytnúť, čo mu v ústave príľúbil, ale ak ho uplatníme ako ústavný záväzok štátu prijať tie zákony, bez ktorých sú práva uvedené v čl. 51 nedostupné.³³

³² BĀRÁNY, E.: Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky. Právny obzor, 1995, č. 1, s. 14.

³³ DRGONEC, J.: Pozitívny záväzok štátu a možnosti jeho uplatnenia pri zabezpečení práv priznaných Ústavou Slovenskej republiky. Bulletin slovenskej advokácie, 1996, č. 5, s. 9–10.

V tomto názore sa ďalej uvádza: „Práva, ktoré sa priznávajú podľa čl. 51 nie sú len nové ústavné práva na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva (čl. 44 a 45). Ústava medzi nimi uvádza aj práva, ktoré sú súčasťou dlhodobej ústavnej tradície. Právo na preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy nepriznáva iba čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ale priznal ho už § 105 ods. 1 zák. č. 121/1920 Zb. z. a n., ktorým sa uvádza ústavná listina Československej republiky, aj § 66 ods. 4 ústavného zákona č. 185/1939 Sl. o z. Ústave Slovenskej republiky. Manželstvo, rodičovstvo a rodina sa chránia nielen podľa čl. 41 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Príbuzná ochrana sa manželstvu, rodine a materstvu priznáva aj podľa § 126 zák. č. 121/1920 Zb. z. a n., ďalej podľa § 86 ústavného zákona č. 185/1939 Sl. z., podľa § 10 ods. 1 ústavného zákona č. 150/1948 Zb. Ústava Československej republiky, ako aj podľa čl. 26 ods. 1 ústavného zákona č. 100/1960 Zb. Ústava Československej Socialistickej republiky. Právo na vzdelanie sa nepriznáva len podľa čl. 42 ods. 1 platnej ústavy. Ako ústavné právo sa priznalo podľa § 12 ods. 1 ústavného zákona č. 150/1948 Zb. ako aj podľa čl. 24 ods. 1 ústavného zákona č. 100/1960 Zb.

S prihliadnutím na ústavné tradície nemožno čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky interpretovať tak, aby platná ústava priznávala občanom menej práv a slobôd, než predchádzajúce ústavy, ktoré platili na území Slovenska.³⁴

Zásadne protikladné alternatívy výkladu čl. 51 ústavy sa spájajú so zásadne protikladnými právnymi účinkami. Pre prvú alternatívu platí, že čl. 51 „predstavuje nástroj premeny v Ústave zakotvených subjektívnych hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, práva na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva i práva na súdnu ochranu na kombináciu smernice pre zákonodarcu s propagačnou deklaráciou. Pre občana to znamená, že časti ústavných práv sa môže domáhať, iba ak sú zakotvené aj v bežnom zákonodarstve a v rozsahu, ako sú tam zakotvené.“³⁵ V druhej alternatíve základné práva priznané podľa čl. 51 majú povahu ústavných práv, ktoré sa môžu porušiť tým, že zákonodarca nesplní príkaz, ktorý mu adresuje ústavodarca.

Ústavný súd Slovenskej republiky k relevancii a rozsahu viazanosti Slovenskej republiky pozitívnym záväzkom vyslovil: „Česká a Slovenská Federatívna Republika, ani Slovenská republika neuplatnila výhradu voči Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Preto v rozsahu, v ktorom z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd platí pozitívny záväzok štátu urobiť opatrenia na zabezpečenie ľudských práv a základných slobôd, vyplýva pozitívny záväzok aj pre Slovenskú republiku. Pozitívny záväzok vyplývajúci aj z ďalších medzinárodných

³⁴ Tamže, s. 10

³⁵ BĀRĀNY, E.: C. d. v pozn. 30, s. 15.

zmlúv, ktoré ratifikovala a vyhlásila alebo ktoré ratifikuje a vyhlási v svojej Zbierke zákonov Slovenská republika musí plniť, pokiaľ voči nemu neuplatní výhradu.

Pozitívnym záväzkom sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan žiada od štátu.

Pozitívny záväzok štátu urobiť opatrenia potrebné na zabezpečenie ochrany ľudských práv a základných slobôd priznaných Ústavou Slovenskej republiky a medzinárodnými zmluvami nemožno interpretovať ako povinnosť orgánov štátu urobiť opatrenia na ochranu týchto práv a slobôd aj v prípade, ak sa o ich ochranu poškodená osoba neuchádza. Osoba, ktorej právo sa fakticky alebo domnelo porušuje, má možnosť úvahy, či o ochranu svojho práva požiada. Ale ak už bola ochrana požadovaná a príslušný orgán štátu je nečinný, štát sa nemôže zbaviť zodpovednosti odvolávajúcej sa na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.³⁶

V nadväznosti na toto rozhodnutie ústavného súdu sa E. Bárány vrátil k úvahe o pozitívnom záväzku ako spôsobe zabezpečenia základných práv a slobôd. Uviadol: Treba rozlišovať právny stav pred a po Náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky č. II. ÚS 8/96 – zavlčenie občana do cudziny, lebo tento nález spravil doktrínu pozitívneho záväzku štátu súčasťou autoritatívneho výkladu Ústavy Slovenskej republiky. Až do Nálezu Ústavného súdu č. II. ÚS/96 nebola doktrína pozitívneho záväzku štátu súčasťou ani právneho poriadku Slovenskej republiky, ani obvyklého alebo autoritatívneho výkladu.³⁷ Článok 51 je výhradou zákona vzťahujúcou sa na viacero článkov Ústavy. Výhrada zákona sa doposiaľ nechápala ako „príkaz“ ústavodarcu zákonodarcovi prijať zákon, ale ako zákaz upraviť danú otázku podzákonnými normatívnymi právnymi aktmi.³⁸

„Nálezom Ústavného súdu č. II. ÚS 8/96 však doktrína pozitívneho záväzku štátu „vstúpila“ do autoritatívneho výkladu Ústavy. Azda prospeje pripomenúť, že nejde o záväzný výklad Ústavy podľa čl. 128, ods.1, ale o výklad Ústavy v rámci ostatnej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, ktorý je záväzný len inter partes, ale pôsobí jeho autoritou erga omnes.“³⁹

„Ústavný súd postavil pod ochranu pozitívneho záväzku štátu všetky práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky, teda oveľa väčší rozsah práv

³⁶ II. ÚS 8/96. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. 1996. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1997, s. 111.

³⁷ BĀRĀNY, E.: O dôsledkoch uplatnenia doktríny pozitívneho záväzku štátu pri výklade Ústavy Slovenskej republiky. Bulletin Slovenskej advokácie, 1997, č. 2, s. 41.

³⁸ Tamže.

³⁹ Tamže, s. 42.

a slobôd než akého sa mohol týkať pozitívny záväzok štátu v rámci case law Európskeho súdu pre ľudské práva. Európsky dohovor o ľudských právach a na neho nadväzujúce protokoly zakotvujú ľudské práva prvej a druhej generácie. Preto sa doktrína pozitívneho záväzku štátu založená case law Európskeho súdu pre ľudské práva vzťahovala len na tieto práva...⁴⁰ „Ústavný súd vzťahol pozitívny záväzok štátu aj na hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktorých reálne uplatnenie si zvlášť často vyžaduje aktívnu súčinnosť štátu, ba neraz spočíva v poskytnutí plnenia občanovi štátom, alebo v tom, že štát zabezpečí občanovi, aby mu niekto poskytol určité plnenie. Pozitívny záväzok štátu je zvlášť významný práve pre realnosť tretej generácie ľudských práv.“⁴¹

„Formulácia Ústavného súdu rozšírila ochranu pozitívneho záväzku štátu aj na tretiu generáciu ľudských práv. Zároveň však výrazne obmedzila jeho obsah...“⁴² Medzinárodnoprávne chápanie pozitívneho záväzku štátu sa neobmedzuje iba na povinnosť ochrany práv a slobôd. Ak má byť súčasťou pozitívneho záväzku štátu aj „...povinnosť prijať opatrenia, najmä v podobe zákona...“, tak prijatie zákona nie je vždy iba prostriedkom, ale neraz predstavuje i cieľ. **Stačil by aj „neúspešný pokus“ o prijatie zákona v podobe neschváleného návrhu? Podľa medzinárodného práva asi nie, ale podľa formulácie Ústavného súdu asi áno.**⁴³

„V podaní Ústavného súdu ide o pozitívny záväzok štátu, čiže všetkých jeho orgánov včítane Národnej rady Slovenskej republiky vyvinúť všetko úsilie, ktoré od nich možno rozumne požadovať, včítane vydania potrebných zákonov, iných normatívnych právnych aktov, aby boli všetky v Ústave SR zakotvené práva a slobody chránené (alebo snáď, aby boli realizované?) ak o to požiada občan o právo ktorého ide. Priekopnícky krok Ústavného súdu spočíva v tom, že tento záväzok vzťahol na práva zakotvené v Ústave a nie iba v medzinárodných zmluvách o ľudských právach.“⁴⁴

„Pozitívnemu záväzku štátu, ktorý je záväzkom štátu voči občanovi však lepšie zodpovedá prístup: Štát je voči občanovi povinný splniť čo mu v Ústave sľúbil aj pomocou vydania zákonov. Alebo: Čo ústavodarca sľúbil občanovi musí splniť aj zákonodarca. **Príkaz ústavodarcu zákonodarcovi možno vyvodiť aj takto: Ak ústavodarca sľúbil občanovi, že zákonodarca vydá zákon, tak tým zároveň prikázal zákonodarcovi, aby ho vydal.**“⁴⁵

„Formulácia čl. 51 nepripúšťa výklad, ktorý by z nej spravil príkaz zákonodarcu-

⁴⁰ Tamže.

⁴¹ Tamže.

⁴² Tamže.

⁴³ Tamže, s. 43.

⁴⁴ Tamže, s. 44.

⁴⁵ Tamže.

vi, alebo príslub občanovi, že štát či zákonodarca niečo spraví, lebo sa na rozdiel od bežných výhrad zákona netýka činnosti zákonodarcu, čiže prijímania zákonov, ale uplatňovania – domáhania sa niektorých ústavných práv ich subjektmi.“⁴⁶

„Použitie doktríny pozitívneho záväzku štátu Ústavným súdom však podstatne zlepšilo postavenie občana pokiaľ ide o možnosť uplatnenia práv, na ktoré sa vzťahuje čl. 51, lebo získal možnosť domáhať sa pred Ústavným súdom podľa čl. 130 ods. 3: a) prijatia „vykonávacích“ zákonov, na ktoré odkazujú jednotlivé články Ústavy formuláciami známymi pod názvom výhrada zákona, b) aby tieto „vykonávacie“ zákony k základným právam a slobodám rešpektovali limity stanovené čl. 13.“⁴⁷

„Pokiaľ sa doktrína pozitívneho záväzku štátu uplatňovala v rámci medzinárodného práva, konkrétne v case law Európskeho súdu pre ľudské práva, tak za obdobnými rozhodnutiami tohoto súdu stál zdanlivo nedokonálny, ale ako ukázala prax dostatočný sankčný mechanizmus, aby štáty jeho rozhodnutia rešpektovali a v prípade potreby aj prijatím zákona.“⁴⁸

„Doktrína pozitívneho záväzku štátu sa nesporne vzťahuje na ústavnú a zákonodarnú úpravu tých ľudských práv, ktoré zakotvuje Európsky dohovor o ľudských právach a na neho nadväzujúce protokoly. Ide predovšetkým o ľudské práva prvej a druhej generácie. Článok 51 Ústavy SR sa vzťahuje hlavne na práva tretej generácie.“⁴⁹

E. Bárány v citovanej úvahe akceptoval možnosť, že Ústava Slovenskej republiky zaručuje niektoré práva a slobody prostredníctvom pozitívneho záväzku, ale odmietol možnosť, že ústavným základom pozitívneho záväzku je čl. 51. Takýto výklad je azda najmenej akceptovateľný zo všetkých predstaviteľných výkladov ústavy ako základu pozitívneho záväzku. Ak prijmeme názor, že pozitívnym záväzkom sa nezaručujú iba niektoré základné práva a slobody, ktoré sa takto chránia prostredníctvom medzinárodného štandardu, ale že pozitívnym záväzkom sa zaručujú aj práva a slobody ustanovené Ústavou Slovenskej republiky, potom nevyhnutne treba nastoliť otázku, ktoré ustanovenie ústavy obsahuje pozitívny záväzok. Ako jediný základ možno identifikovať čl. 51. Odmietnutie tejto možnosti znamená aj odmietnutie pozitívneho záväzku ako prostriedku ochrany občana pred normotvornou nečinnosťou orgánov štátu pri vytváraní zákonných podmienok pre uplatnenie ústavných práv a slobôd.⁵⁰

⁴⁶ Tamže, s. 44–45.

⁴⁷ Tamže, s. 45.

⁴⁸ Tamže, s. 46–47.

⁴⁹ Tamže, s. 47.

⁵⁰ DRGONEC, J.: Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky. 1. diel. Bratislava, MANZ 1997, s. 69.