

zborník

Bratislavské právnické fórum 2023  
ŠTÁT AKO OCHRANCA  
I PORUŠOVATEĽ PRÁV JEDNOTLIVCA

Bratislava legal forum 2023  
STATE AS A PROTECTOR AND  
VIOLATOR OF INDIVIDUAL RIGHTS

Cibik, Bujňák, Ťažká (zost.)



PRÁVNICKÁ FAKULTA  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

zborník

## **Bratislavské právnické fórum 2023**

# **Štát ako ochranca i porušovateľ práv jednotlivca**

zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej pod záštitou Alumni klubu Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty konanej 11. – 12. septembra 2023 v Bratislave

## **Bratislava legal forum 2023**

# **State as a protector and violator of individual rights**

collection of papers from the international scientific conference organised under the auspices of the Alumni club of Comenius University, Faculty of Law in Bratislava on 11. – 12. september 2023



**PRÁVNICKÁ FAKULTA**  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

2023

Bratislavské právnické fórum 2023 : štát ako ochranca i porušovateľ práv jednotlivca / Samuel Cibik, Vincent Bujňák, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023. 276 s. ISBN 978-80-7160-699-4.

© Autori

Zostavovatelia: Samuel Cibik, Vincent Bujňák, Veronika Ťažká  
Návrh obálky: Jozef Andraško

**Všetky príspevky prešli dvojitým anonymným recenzným konaním.**

1. vydanie  
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave  
2023

ISBN (e-verzia) 978-80-7160-699-4



Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons 4.0, Attribution-NonCommercial-NoDerivatives. Dielo je možné opakovanie používať za predpokladu uvedenie mena autorov a len na nekomerčné účely, pričom nie je možné z diela ani jeho jednotlivých častí vyhotoviť odvodené dielo formou spracovania alebo iných zmien.

## Obsah

<b>Povinnosť žiť (aj za cenu života).....</b>	<b>5</b>
	Boris Balog
<b>Zjednocovanie právnych názorov a účel ústavnej úpravy verzus in dubio pro libertate .....</b>	<b>19</b>
	Vincent Bujňák
<b>Sankčná zodpovednosť verejných funkcionárov (a jej možné časové ohraňenie) .....</b>	<b>38</b>
	Simona Farkašová
<b>Poverená vláda v ústavnom systéme Slovenskej republiky .....</b>	<b>54</b>
	Stanislav Gaňa
<b>Vybrané právne aspekty využitia umelej inteligencie .....</b>	<b>65</b>
	Milan Hodás
<b>Ústavně právní vztah státu a člověka v systému Rady Evropy jako možný koncept evropského „ústavně-právního státu“? .....</b>	<b>75</b>
	Karel Klíma
<b>Ústavnost a kovidismus .....</b>	<b>96</b>
	Zdeněk Koudelka
<b>Ústavný súd ako ochranca základných práv v prípade ich porušenia štátnymi orgánmi.....</b>	<b>108</b>
	Anna Kseňáková
<b>Ludská dôstojnosť v rozhodnutiach Ústavného súdu Slovenskej republiky ....</b>	<b>121</b>
	Katarína Kuklová
<b>Poválečné Československo: v zajetí komunismu nebo fašismu.....</b>	<b>147</b>
	Pavel Maršálek

<b>Politik, jazyky pravdy a sloboda prejavu .....</b>	<b>159</b>
	Juraj Martaus
<b>Právny status nenarodeného ľudského života .....</b>	<b>172</b>
	Michaela Petreková
<b>Politický prejav – vybrané limity .....</b>	<b>181</b>
	Erik Tóth
<b>Uplatnenie práva na azyl v <i>de facto</i> štátoch: prípadová štúdia Cyprus .....</b>	<b>196</b>
	Sylvia Tiriyaki
<b>New Data Protection Challenges in the Post Covid Area.....</b>	<b>210</b>
	Nora Ban-Forgacs
<b>Freedom of Research and the Hungarian Data Protection Ombudsman .....</b>	<b>222</b>
	Nora Ban-Forgacs
<b>When the government takes the initiative: governments and parliaments under pressure during coronavirus crisis .....</b>	<b>230</b>
	Nora Ban-Forgacs, Boldizsar Szentgali-Toth, Emese Szilagyi
<b>Individual judge at the heart of the rule of law – judicial ethics and integrity in the laws of Serbia and Montenegro .....</b>	<b>241</b>
	Ana Knežević Bojović, Vesna Ćorić, Milica V. Matijević

# POVINNOSŤ ŽIŤ (AJ ZA CENU ŽIVOTA)<sup>1</sup>

## THE OBLIGATION TO LIVE (EVEN AT THE COST OF LIFE)

Boris Balog<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Umelé prerušenie tehotenstva predstavuje prierezovú tému biologickú, medicínsku, etickú, morálnu, náboženskú, politickú a aj právnu, a to s nekonečným a nekončiacim potenciálom konfliktu. V snahe držať túto tému v medziach práva predstavuje nielen stály konflikt medzi právom ženy slobodne rozhodovať o svojom tele a o svojom materstve a na strane druhej právo počatého dieťaťa na život, ale predstavuje tiež stály konflikt medzi štátom, ktorý rešpektuje slobodu vlastného rozhodovania svojich občanov o ich živote a jeho najlepšom usporiadaní a štátom, ktorý slobodné rozhodnutie človeka nahrádza svojím mocenským rozhodnutím. A to aj o povinnosti žiť, a to aj za cenu života.

**Kľúčové slová:** právo na život, umelé prerušenie života, sloboda

**Abstract:** Abortion is a cross-cutting topic biological, medical, ethical, moral, religious, political and even legal, with an infinite and never-ending potential for conflict. In trying to keep this topic within the limits of the law, it not only represents a constant conflict between a woman's right to make free decisions about her body and her motherhood and on the other hand, the right to life of the conceived child, but it also represents a constant conflict between the state, which respects the freedom of its citizens to decide their own life and its best arrangement, and the state, which replaces the free decision of man with its power choice. And even about the obligation to live, even at the cost of life.

**Key words:** Right to life, abortion, freedom

*„Peklo je dláždené dobrými úmyslami, a nie zlými. Všetci ľudia to myslia dobre.“*

George Bernard Shaw

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0587/22 Dopady pandémie Covid-19 na právny poriadok Slovenskej republiky.

<sup>2</sup> Fakulta práva, paneurópska vysoká škola, Bratislava.

## Úvod

Ak od času, kedy Thomas Hobbes spísal svojho slávneho Leviathana uplynulo už viac ako 370 rokov a aj dnes sa úplne oprávnene venujeme téme štátu ako ochrancu ale aj porušovateľa práv jednotlivca, tak môžeme, prirodzene s určitou prípustnou mierou zjednodušenia, povedať, že celým vývojom moderného štátu sa vinie vnútorný zápas o mieru jeho zásahov do základných práv jednotlivca v záujme ich ochrany, ktorý formuje v podstate charakter štátu ako demokratického alebo nedemokratického.

Toto rozlíšenie vo vzťahu k základným právam jednotlivca chápem v tom, čo je základným hnacím úmyslom štátu. Ak ochrana základných práv jednotlivca predstavuje iba zámienku, kulisu, či povestný „figový list“, pre potlačovanie a popieranie základných práv spoločenstva ako takého, je to štát nedemokratický, ktorý sa napokon skôr alebo neskôr demaskuje, čím sa aj jeho prístup k základným právam jednotlivca zjednoduší, a to niekedy až v živočíšno-naturálnej podobe.

Ak ochrana základných práv a slobôd predstavuje základnú identifikačnú črtu štátu právneho a demokratického, je jeho situácia v porovnaní so štátom nedemokratickým oveľa chúlостivejšia a citlivejšia, pretože v priestore, ktorý je definovaný prirodzene alebo umelo vytvorenými vzťahmi medzi jednotlivcami je iba veľmi ťažko možné chrániť základné právo jednotlivca bez súčasného zásahu do iného základného práva toho istého alebo iného jednotlivca.

Takáto situácia vyžaduje zo strany štátu a jeho orgánov, v kontinentálnej Európe najmä ale nielen, moci zákonodarnej a moci súdnej delikátny prístup a dôsledné použitie váh spravodlivosti.

V podmienkach Slovenskej republiky ide najmä o situáciu predpokladanú čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ak Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) prijme návrh na konanie o súlade právnych predpisov a môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Vo vzťahu k ohrozeniu základných práv a slobôd tak ústavný súd robí v situácii, keď úmyslom zákonodarcu nebolo prijať taký právny predpis, ktorým by základné práva a slobody porušoval, potláčal alebo upieral, ale práve naopak, v situácii, keď to zákonodarca myslel dobre a v dobrej viere ochrany základných práv a slobôd napadnutý právny predpis schválil.

*„Ústavný súd spravidla pozastavuje účinnosť noriem, ktoré upravujú vertikálne vzťahy medzi štátom a jednotlivcom, čo je prirodzené s ohľadom na zmysel ľudských práv, ktorým je ochrana jednotlivca pred štátnou, resp. verejnou mocou. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a*

*neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná na jednej strane a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porov. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 24/2019, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp delby moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 8/2017, PL. ÚS 26/2019). Ústavný súd musí pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti dbať na to, aby pozastavením nevniesol do aplikácie práva ešte väčšiu neistotu (príp. iné nežiaduce následky) než ponechaním účinnosti preskúmvanej právnej úpravy.”<sup>3</sup>*

Ústavný súd vo svojej judikatúre ozrejmil, ako chápe predpoklad pozastavenia účinnosti spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd. „*Predpoklad pozastavenia účinnosti spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd znamená situáciu, v ktorej bude ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu zúžený rozsah chráneného priestoru jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude ich výkon podmieňovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami (PL. ÚS 1/02, PL. ÚS 26/2019). Pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, možno len na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú „záver o bezprostrednom ohrození základných práv a slobôd“ (PL. ÚS 47/03). Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodní vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu.”<sup>4</sup> A to takého právneho predpisu, ktorým mohlo dôjsť k poskytnutiu vyššej, intenzívnejšej, či kvalitnejšej ochrany inému základnému právu alebo slobody.*

Ešte extrémnejšiu situáciu upravuje čl. 13 ods. 4 ústavy v tom zmysle, že chráni základné práva a slobody pred popretím ich podstaty a zmyslu pri ich obmedzovaní. Inak povedané, aj ústava demokratického a právneho štátu predpokladá obmedzovanie (neabsolútnych) základných práv a slobôd, ale ani v situácii legitímneho cieľa neexistuje taký cieľ, ktorý by opodstatnil popretie základného práva alebo slobody v ich podstate a v ich zmysle. Za takúto situáciu by som pokladal to, ak by došlo k tak intenzívnej ochrane základného práva, ktorá by buď právne

---

<sup>3</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2022.

<sup>4</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 26/2019.



alebo čo aj len fakticky z tohto práva urobila povinnosť. A tým sa dostávam aj k vlastnej téme príspevku.

V predloženom príspevku sa pokúsim o iný pohľad na právo na život, a to v tom, že budem skúmať, čo je opakom práva na život, teda, čo by mohlo predstavovať popretie práva na život v jeho podstate.

Hľadanie opaku práva na život nie je možné bez východiska, ktorým je samotné právo na život. Mojim cieľom nie je v tomto príspevku rozšíriť akademickú základňu výskumu práva na život v jeho klasickom chápaní, v tom budem vychádzať z domácej literatúry a štrasburskej judikatúry, ale právo na život v jeho klasickom učebnicovom chápaní<sup>5</sup> mi slúži ako východisko do hlbšieho ponorenia k otázkam, s riešením ktorých som sa doteraz nestretol, a riešenie ktorých možno doteraz ani nebolo tak naliehavé.

Učebnicovou notoriou práva na život je jeho definovanie ako najzákladnejšieho ľudského práva, ktoré je predpokladom a východiskom pre všetky ostatné práva a slobody. Napokon, tak to judikoval aj ESLP, podľa ktorého čl. 2 Európskeho dohovoru o ľudských právach chráni právo na život, bez ktorého by užívanie ktoréhokolvek z iných práv a slobôd zaručených týmto dohovorom bolo iluzórne<sup>6</sup> a aj ústavný súd, podľa ktorého *„Právo na život je vstupnou bránou a pilierom celého systému ochrany základných práv a slobôd. Ústavný súd nemá dôvod spochybňovať kľúčové miesto práva na život v systéme základných práv a slobôd. Účinná ochrana práva na život je totiž nevyhnutnou (i keď nie dostatočnou) podmienkou reálnych záruk telesnej a duševnej integrity fyzickej osoby, a tým aj všetkých jej ostatných práv a slobôd. Tie sú napokon „len“ rôznymi kvalitatívnymi stránkami práva na život, napríklad práva na život v zdravom prostredí alebo v prostredí, kde má každý slobodu pohybu, prejavu, zhromažďovania, spolčovania, či práva na život, ktorého súkromie požíva ochranu alebo v rámci ktorého je možné užívať, požívať a nakladať so svojím majetkom a pod.“*<sup>7</sup>

Ak je právo na život predpokladom pre všetky ostatné práva, mohlo by sa zdať, že ukončením života tento predpoklad zaniká, resp. končí. Nie je tomu ale tak. Smrťou človeka síce právo na život končí, ale nastupuje právo po živote. Človek ako fyziologický jedinec končí svoj život smrťou. V práve je ustálené, že smrťou sa rozumie stav, keď už nie je možné obnovenie životne dôležitých funkcií ľudského organizmu. Osoba sa považuje za mŕtvu, ak lekár zistí, že došlo k trvalému zastaveniu dýchania a srdcovej činnosti. Osoba sa považuje za mŕtvu aj vtedy, ak dôjde k nezvratnému vyhasnutiu všetkých funkcií mozgu. Tým sa rozumie smrť mozgu, resp.

---

<sup>5</sup> Napríklad FRIDRICH, B. a kol.: Ústavné garancie ľudských práv. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 52 a 53.

<sup>6</sup> McCann a ostatní c. Spojené kráľovstvo.

<sup>7</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/01.

mozgová smrť. Klinická smrť nepredstavuje koniec života človeka z právneho hľadiska, pretože táto umožňuje resuscitáciu životne dôležitých funkcií ľudského organizmu, a teda aj človeka ako fyziologickej bytosti. Mozgovou smrťou život človeka nezvratne končí.

Ukončením ľudského života sa právne postavenie človeka nekončí, práve naopak. Len smrťou človeka vznikajú nové právne vzťahy, ktoré za života človeka nemôžu nastať, a to typicky vzťahy dedičské.

Z hľadiska ľudských práv je významné, že smrťou človeka nezaniká a nekončí jeho ľudská dôstojnosť. Ľudská dôstojnosť je v kultúrnej a civilizovanej spoločnosti zachovaná aj po smrti človeka. Ochrana a zachovanie ľudskej dôstojnosti mŕtveho sa prejavuje v požiadavke na dôstojné a pietne zaobchádzanie s ľudskými pozostatkami a ľudskými ostatkami, a ich ochranou pred zneuctením a hanobením, ktoré spoločnosť trestá. Smrťou sa človek z hľadiska práva stáva telesnými pozostatkami a po ich pochovaní telesnými ostatkami. S ľudskými pozostatkami a s ľudskými ostatkami sa musí zaobchádzať dôstojne. Pri zaobchádzaní s ľudskými pozostatkami a s ľudskými ostatkami je zakázané zaobchádzať s nimi spôsobom, ktorý sa dotýka dôstojnosti mŕtveho, etického cítenia pozostalých alebo verejnosti.

Smrť človeka je s jeho životom nevyhnutne spojená. Po všetkých stránkach omnoho komplikovanejšia je otázka, či je/môže byť smrť aj pred životom, alebo či sa človek musí narodiť, aby mohol zomrieť, či ad absurdum, či sa človek musí narodiť aby musel zomrieť. V ďalšom texte sa tak pozrieme na to, čo by mohlo byť opakom práva na život a cez krátke zastavenie pri práve na smrť sa dostanem k téme umelého prerušenia tehotenstva.

### **Právo na smrť ako opak práva na život?**

Právo na smrť podľa mňa neexistuje a nie je ho možné vyvodiť ani z toho, že smrť je prirodzeným vyústením každého života. Práve to podľa mňa predstavuje negáciu práva na smrť. Právo predstavuje možnosť nejakým želaným spôsobom sa správať alebo aj nesprávať. Smrť takúto možnosť človeku nedáva. Ak si odmyslím extrémny prípad dobrovoľného ukončenia života samovraždou,<sup>8</sup> tak si človek smrť nevyberá a ani sa nerozhoduje, či ju podstúpi alebo nie, kedy, za akých okolností a podobne. Smrť je najprirodzenejšia právna udalosť.

V neprospech práva na smrť hovorí aj to, že z práva na život vyžaruje pozitívny záväzok štátu chrániť život.

Rozhodnutia štrasburských orgánov ochrany práva vyložili obsah práva na život aj

---

<sup>8</sup> Ani dobrovoľné ukončenie života samovraždou nie je bez právnej regulácie, a to v tom, že štát rešpektuje iba výlučné, vlastné rozhodnutie ukončiť život bez pomoci inej osoby. A *contrario* to vyplýva z trestnosti takého konania, ktorým niekto iného pohne k samovražde alebo inému k samovražde pomáha, ak došlo aspoň k pokusu o samovraždu (účasť na samovražde podľa § 154 Trestného zákona.

ako povinnosť štátu vytvoriť nevyhnutné prostriedky zamerané na ochranu života. V rozhodnutí L.C.B. c Spojené kráľovstvo ESLP uviedol, že prvá veta čl. 2 ods. 1 dohovoru ukladá štátu nielen to, aby sa zdržal úmyselného a nezákonného usmrtenia, ale aby tiež prijal nevyhnutné opatrenia na ochranu života osôb podliehajúcich jeho jurisdikcii. Zväzok štátu z tohto pohľadu presahuje základnú povinnosť štátu zabezpečiť právo na život prijatím konkrétnej trestnej legislatívy zameranej na odradenie od útokov proti osobám, opierajúci sa o vykonávací mechanizmus koncipovaný na predchádzanie, potlačovanie a trestanie jeho porušovania.<sup>9</sup>

Pozitívny zväzok štátu vytvoriť nevyhnutné prostriedky zamerané na ochranu života je spojený aj s chápaním asistovaného ukončenia života človeka formou eutanázie. Súčasťou inštrumentária základných práv ale nie je právo na smrť ani v podobe eutanázie. Ako uvádza prof. Svák, „problém eutanázie, ktorý tiež nie je v európskom priestore konsenzuálne vyriešený. To bol opäť aj jeden z dôvodov, pre ktorý ESLP odmietol z práva na život odvodiť aj právo na smrť v precedentnom rozhodnutí vo veci *Pretty proti Spojenému kráľovstvu* (z 29. apríla 2002, č. 2346/02), a to ani v prípade konania tretej osoby a ani za asistencie orgánu verejnej moci, čomu zodpovedá aj slovenská trestnoprávna úprava.“

Okrem noriem trestného práva chránia život aj normy správneho práva regulujúce vzťahy pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti – poskytovateľ zdravotnej starostlivosti je povinný poskytovať zdravotnú starostlivosť správne. Zdravotná starostlivosť je poskytnutá správne, ak sa vykonajú všetky zdravotné výkony na správne určenie choroby so zabezpečením včasnej a účinnej liečby s cieľom uzdravenia osoby alebo zlepšenia stavu osoby pri zohľadnení súčasných poznatkov lekárskej vedy a v súlade so štandardnými postupmi na výkon prevencie, štandardnými diagnostickými postupmi a štandardnými terapeutickými postupmi pri zohľadnení individuálneho stavu pacienta.

Pri skúmaní toho, čo by mohlo predstavovať opak práva na život, resp. popretie práva na život v jeho podstate sa nedomnievam, že by to malo právo na smrť. Tá totiž nastane v určitom momente tak či tak a nie je výsledkom slobodného rozhodnutia človeka o využití alebo nevyužití svojho (prirodzeného) práva.

Ak nevidím existenciu ľudského práva v situácii, keď človek nemá slobodný výber z rôznych alternatív správania, ale jeho správanie je dané, je určené štátom, a to vo forme právnej povinnosti, tak vo vzťahu k právu na život to vedie k otázke, či aj život môže byť predmetom právnej povinnosti? Možno uvažovať o právnej povinnosti žiť? A môže práve povinnosť žiť, či povinnosť života predstavovať opak práva na život? Tieto úvahy sú rámcované čoraz zjavnejšou zmenou spoločenského prístupu k otázke umelého prerušenia tehotenstva, keď po dlhom období relatívne liberálnej,

---

<sup>9</sup> SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch. I. zväzok. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 220.

„pro chose“, spoločenskej akceptácii takéhoto konania dochádza k zmene smerujúcej k zužovaniu, či až úplnému vylučovaniu priestoru pre umelé prerušenie tehotenstva. Zmení sa tým právo na život na povinnosť života?

## Právo na život v intenciách umelého prerušenia tehotenstva

Téma, na ktorej nie je spoločenský konsenzus, ale pri ktorej je citeľná snaha absenciu spoločenského konsenzu nahradiť štátnou reguláciou, je umelé prerušenie tehotenstva. Bez ambície na nárok na poznanie pravdy a pri hlbokej úcte ku každému inému názoru sa pozriem na túto tému a jej súvislosti práve s ohľadom na mieru štátnej regulácie a mieru nahradenia spoločenského konsenzu, ale najmä nahradenia individuálneho rozhodnutia rozhodnutím štátu v záujme ochrany života.

Konsenzus v tak citlivej otázke, ako je umelé prerušenie tehotenstva nie je ani medzi štátmi, ktoré sa inak hlásia k rovnakým hodnotovým základom v rámci rady Európy. Ako uvádza prof. Svák, v zásade konzistentnej judikatúre principiálne odmieta preskúmať *in abstracto* súlad zákonov o interrupciách s článkom 2 Dohovoru, ktorý garantuje právo na život v rámci zmluvných štátov Rady Európy. Väčšinou sa k tejto otázke vyjadroval v súvislosti s právom ženy na interrupciu ako súčasťou jej právna na súkromie (článok 8 Dohovoru) a z pohľadu ochrany plodu sa k otázke začatia ľudského života vymedzil v rozhodnutí vo veci *Vo proti Francúzsku*, kde nešlo o interrupciu ale tehotenstvo tu bolo ukončené v dôsledku nedbanlivosti tretej osoby. ESLP aj tu zopakoval, že spor o tom, kedy vzniká právo na život spadá do rámca voľnej úvahy štátu, ktorý mu priznáva a to aj napriek vývoju výkladu Dohovoru ako živého nástroja, ktorý sa musí interpretovať vo svetle súčasných podmienok.<sup>10</sup>

V rozhodnutí *Evans proti Spojenému kráľovstvu* ESLP zdôraznil, že ani v otázke života embryí nie je konsenzus európskych štátov a tak rešpektuje voľnú úvahu konkrétneho štátu. To však na druhej strane neznamená, že by embryám nebola poskytnutá právna ochrana, ktorá sa však odvíja najmä od medzinárodných dohovorov v oblasti bioetiky a premieta sa do vnútroštátnej úpravy zákazu genetických manipulácií či experimentálnych liečení.

V domácich podmienkach je ústavný pohľad na umelé prerušenie tehotenstva rámcovaný názorom ústavného súdu, podľa ktorého má nenarodený ľudský život charakter objektívnej hodnoty. „Z dikcie čl. 15 ods. 1 druhej vety ústavy („Ľudský život je hodný ochrany aj pred narodením“) možno nesporne vyvodiť aj záväzok štátu chrániť hodnotu nenarodeného ľudského života (*nascitura*), ale z textu zjavne vyplýva, v porovnaní s ostatnými spomenutými objektívnymi hodnotami, jednak nižšia miera konkrétnosti tohto záväzku („je hodný ochrany“), ako aj iná miera intenzity jej ústavnej

---

<sup>10</sup> OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 151.

ochrany.<sup>11</sup>

Nenarodený ľudský život požíva ochranu ako spoločenská hodnota. Táto ochrana sa poskytuje tak nástrojmi správneho práva, pracovného práva, práva sociálneho zabezpečenia, ako aj v najprísnejšej podobe nástrojmi trestného práva. Postihuje toho, kto bez súhlasu tehotnej ženy umelo preruší jej tehotenstvo, toho kto so súhlasom tehotnej ženy umelo preruší jej tehotenstvo postupom alebo za podmienok, ktoré odporujú všeobecne záväzným právnym predpisom o umelom prerušení tehotenstva, ale aj toho, kto tehotnú ženu navedie na to, aby sama svoje tehotenstvo umelo prerušila. Súčasne podľa § 153 Trestného zákona platí, že tehotná žena, ktorá svoje tehotenstvo sama umelo preruší alebo iného o to požiada, alebo mu to dovoľí, nie je za taký čin trestne zodpovedná, a to ani podľa ustanovení o návodcovi a pomocníkovi. Znamená to, že limitom spoločenskej ochrany nenarodeného ľudského života ako objektívnej hodnoty je zásah do neho samotnou tehotnou ženou.

Ústava v čl. 15 ods. 1 rozlišuje ľudský život a narodenie, používa obidva tieto pojmy a usporadúva ich na časovej osy tak, že ľudský život je, resp. vzniká pred narodením. Znamená to, že narodenie nie je momentom vzniku ľudského života, pretože tento existuje už pred narodením. Ústava nerieši moment vzniku ľudského života, vieme ale povedať, že to nie je narodením. Súčasne to znamená, že ľudský život nie je totožný s človekom, pretože inak by nemalo význam použitie slova „narodenie“ v tomto ustanovení ústavy.

Narodenie je tým momentom, ktorý oddeľuje ľudský život v jeho dvoch základných vývojových štádiách – nenarodený ľudský život a ľudský život človeka vznikajúci narodením.

Ľudský život hodný ochrany už pred narodením tak predstavuje šancu počatého plodu na život vznikajúci narodením. Tento ale nevzniká a nevytvára sa sám, resp. mimo vzťahov s inými ľuďmi. Práve naopak, to, čo sok uviedol v úvode, že ľudské práva sa realizujú vo vzťahoch medzi ich subjektmi, platí aj u nenarodeného ľudského života. Ani právo so všetkými jeho schopnosťami konštruovať abstraktné vzťahy medzi abstraktnými osobami nemôže ignorovať prirodzený biologický vzťah medzi nenarodeným ľudským životom a jeho matkou, ale podľa mňa ani prirodzený citový vzťah s otcom. Domnievam sa, že nie je možné opomenúť postavenie otca, ja keď rešpektujem, že intenzita vzťahu s matkou je neporovnateľná.

*„Do tohto rámca patrí a je (ústavou) chránené aj rozhodovanie ženy o vlastnej duševnej a telesnej integrite a o jej vrstvách, okrem iného aj o tom, či počne dieťa a aký bude mať jej tehotenstvo priebeh. Otehotnením (plánovaným, neplánovaným, dobrovoľným alebo v dôsledku násilia) sa žena nevzdáva svojho práva na sebaurčenie. Tehotenstvo je pritom stav spojený so značným telesným, ale aj duševným vypätím ženy, s bolesťami,*

---

<sup>11</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/01.

*obmedzeniami a nepohodlím, a teda stav spôsobilý výrazne obmedziť možnosti ženy slobodne realizovať svoju osobnosť.*<sup>12</sup>

Vzťah matky, resp. tehotnej ženy a jej plodu, resp. nenarodeného ľudského života vo vzťahu k právu na život pôsobí vzájomne. Nielen umelým prerušením tehotenstva končí nenarodený ľudský život a je mu upretá šanca premeniť svoju kvalitu narodením, ale aj absolútne vyžadovanie naplnenia tejto šance môže znamenať porušenie práva na život matky. Menej extenzívnym zásahom by bol zásah do iných do úvahy prichádzajúcich práv matky pri zachovaní jej života.

*„Právna úprava umelého prerušenia tehotenstva môže v konkrétnych okolnostiach predstavovať zásah nielen do čl. 15 ods. 1 ústavy upravujúceho právo na život a ochranu nenarodeného ľudského života, ale aj do základného práva tehotnej ženy na súkromie upraveného v čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy, a prípadne aj do jej ďalších práv, ako sú právo na ochranu zdravia (čl. 40 ústavy) či práva na slobodu myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery (čl. 24 ods. 1 ústavy).“*<sup>13</sup>

Akékoľvek obmedzenie rozhodovania ženy o tom, či v stave tehotenstva mieni zotrvať až do jeho prirodzeného ukončenia predstavuje zásah do ústavného práva ženy na súkromie, či dokonca až do jej práva na život. Pri práve na život je veľmi ťažké robiť kompromisy. Je to síce právo relatívne, ale zásah doň je konečný. U súkromia možno hovoriť o rôznej miere a intenzite jeho ochrany, či z opaku zásahu doň, ktoré môžu byť v rozličných situáciách a pri rozličných osobách rozdielne. Inak povedané, niekto, resp. v niektorých situáciách je povinný strpieť vyššie mieru zásahu do svojho súkromia ako iná osoba, resp. v inej situácii. U práva na život to takto z biologickej podstaty nepôsobí. Človek buď žije alebo je mŕtvy.

Práve preto je veľmi citlivé pomeriavať ochranu súkromia a právo, resp. šancu nenarodeného ľudského života na život. Mohlo by predstavovať riešenie tejto situácie to, ak by to rozhodnutie bolo zverené niekomu inému ako matke? Napr., ak by bolo zverené štátu? Má štát „odbremeňovať“ matky v rozhodovaní v tak ťažkej veci v tom, že tieto rozhodnutia bude práve on robiť za nich, či dokonca má štát „odbremeňovať“ matky v rozhodovaní v tak ťažkej veci v tom, že takéto rozhodovanie ani len nepripustí?

## **Americká cesta**

Bezprostredným impulzom pre úvahu o povinnosti života, a to v rovine povinnosti narodiť sa bez ohľadu na následky, sa stalo postupne sa prejavujúce dôsledky rozhodnutia Najvyššieho súdu USA vo veci *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*.

*Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* je prelomovým rozhodnutím

---

<sup>12</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/01.

<sup>13</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/01.

Najvyššieho súdu USA, v ktorom rozhodol, že Ústava Spojených štátov nepriznáva právo na umelé prerušenie tehotenstva. Rozhodnutie zrušilo tak rozhodnutie Roe v. Wade z roku 1973, ako aj rozhodnutie Planned Parenthood v. Casey z roku 1992.

Vo veci Roe v. Wade Najvyšší súd USA rozhodol, že právo na súkromie v rámci 14. dodatku k Ústave USA zahŕňa aj kvalifikované právo ženy ukončiť tehotenstvo. Súd to čiastočne potvrdil v prípade Planned Parenthood v. Casey, ktorý zrušil Roeov rámec trimestra tehotenstva v prospech štandardu životaschopnosti plodu, zvyčajne 23 alebo 24 týždňov tehotenstva. Najvyšší súd USA zmiernil v tomto rozhodnutí svoj pohľad na chápanie rozsahu práva na súkromie podľa 14. dodatku a rozhodol, že právo na súkromie zahŕňajúce právo matky ukončiť tehotenstvo, nie je absolútne a musí byť vyvážené možným záujmom vlády a môže byť ovplyvnené medicínskym pokrokom, ktorý umožňuje predčasne narodeným deťom prežiť v mladšom gestačnom veku.

Pohľad z roku 2022 bol ešte reštriktívnejší. Najvyšší súd USA vyslovil, že Ústava USA sa nezmieňuje o ukončení tehotenstva a žiadne takéto právo nie je implicitne chránené žiadnym ústavným ustanovením. Ustanovenie o riadnom procese v 14. dodatku má zaručiť niektoré práva, ktoré nie sú uvedené v ústave, ale každé takéto právo musí byť podľa Najvyššieho súdu USA „*hlboko zakorenené v histórii a tradícii tohto národa*“.

Najvyšší súd USA konštatoval, že (i) právny základ práva umelo prerušiť tehotenstvo nemôže spočívať v široko poňatom práve na súkromie (vo viacerých dodatkoch ústavy). Ani v práve na súkromie z „due process of law“ klauzuly 14. dodatku Ústavy USA, ani z klauzuly „equal protection of laws“ rovnakého dodatku, (ii) existujú dôvody na prejednanie rozhodnutia vo veci Roe napriek *stare decisis*, lebo Roe bolo podľa väčšiny ohavne zlým rozhodnutím (orig. egregiously wrong), so zlým odôvodnením, ktoré v praxi nefungovalo a malo zlý vplyv na iné oblasti práva, a (iii) je potrebné vrátiť možnosť regulovať umelé ukončenie tehotenstva legislatívnym orgánom jednotlivých štátov, pričom (iv) váženie hodnôt, ktoré majú legislatívcovia vykonávať bude následne Najvyšší súd USA testovať ako akékoľvek váženie záujmov (nie ústavných práv) a použije tak len test proporcionality ako najnižšiu úroveň prieskumu.<sup>14</sup>

Rozhodnutím vo veci Dobbs v. Jackson sa jednotlivým štátom vrátila právomoc regulovať akýkoľvek aspekt umelého prerušenia tehotenstva, ktorý nie je chránený federálnym zákonom.

Mnohé členské štáty už pristúpili k vlastnej regulácii umelého prerušenia

---

<sup>14</sup> BERDISOVÁ, L.: Dvojaký život článku 15 (1) ústavy (aj vo svetle Dobbs v. Jackson Women's Health Organisation). In: Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu (30 rokov Ústavy Slovenskej republiky). XI. ústavné dni, Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2022, s. 277.

tehotenstva, pričom je zrejmy trend prijmania prísnych zákonov či už úplne zakazujúcich umelé prerušenie tehotenstva, ale bo ho viažucich na splnenie prísnych podmienok, či výnimiek z úplného zákazu.

Výnimky predstavujú umožnenie umelého prerušenia tehotenstva z dôvodu -

1. ohrozenia fyzického zdravia matky - Alabama, Arizona, Florida, Georgia, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Missouri, Montana, Nebraska, New Hampshire, Severná Karolína, Severná Dakota, Ohio, Pensylvánia, Južná Karolína, Tennessee, Utah, Západná Virgínia, Wisconsin a Wyoming,
2. ohrozenia celkového zdravia matky - Kalifornia, Connecticut, Delaware, Havaj, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Nevada, New York, Rhode Island, Virginia, Washington,
3. tehotenstva v dôsledku znásilnenia alebo incestu - Georgia, Idaho, Indiana, Iowa, Mississippi, Severná Dakota, Južná Karolína, Západná Virgínia, Utah a Wyoming,
4. smrteľnej abnormality plodu - Alabama, Delaware, Florida, Georgia, Indiana, Iowa, Louisiana, Maryland, Massachusetts, Južná Karolína, Západná Virgínia, Wyoming a Utah,
5. ak je život matky bezprostredne ohrozený.

Zákaz umelého prerušenie tehotenstva znamená, že tehotenstvo ženy, ak nedôjde k jeho ukončeniu objektívnymi biologickými faktormi, musí byť zavŕšené pôrodom dieťaťa. zabezpečuje sa absolútna šanca na život v tom, že nenarodený ľudský život sa momentom pôrodu premení na ľudský život po narodení, na ten, ktorý je chránený právom na život.

Znamená to tiež, že matka, resp. oplodnená žena je viazaná povinnosťou porodiť dieťa.<sup>15</sup> Ako je uvedené vyššie, aj prísna právna úprava umelého prerušenia tehotenstva rešpektuje fyzickú integritu matky v tom, že právo na život, resp. šanca na život nenarodeného ľudského života nemôže ísť na úkor jej života. Ohrozenie života matky, ohrozenie fyzického zdravia matky, ohrozenie celkového zdravia matky sú legitímne dôvody pre umelé prerušenie tehotenstva. Tieto dôvody predstavujú fyzickú integritu života matky. V niektorých členských štátoch USA je to aj fyzická a duševná integrita matky narušená násilným alebo zvráteným zásahom. Kde je teda povinnosť života, a to aj za cenu života, ako je to uvedené v samotnom

---

<sup>15</sup> K tomu podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 12/01 – „Ústavnú hodnotu nenarodeného ľudského života preto možno chrániť len do takej miery, aby táto ochrana nespôsobovala zásah do podstaty slobody ženy a jej práva na súkromie a v končnom dôsledku neznamenalala uloženie povinnosti, ktorá presahuje ústavný rámec. Treba mať na zreteli, že ak by žena v žiadnom štádiu tehotenstva nemohla sama rozhodnúť o tom, či vynosí plod alebo si nechá umelo prerušiť tehotenstvo, tak by to znamenalo povinnosť vynosiť plod, ktorá nemá oporu v ústave, a zároveň by to zasiahlo do podstaty jej práva na súkromie, ako aj jej osobnej slobody.“



názve príspevku, ak život nenarodeného ľudského života nemôže ísť na úkor života matky?

Povinnosť žiť, či povinnosť života ako dôsledok povinnosti narodiť sa, a to aj za cenu života je paradoxne spojená so životom (narodením sa) a smrťou samotného dieťaťa. Kým prísna potratová legislatíva v určitej miere rešpektuje fyzickú a limitovane aj duševnú integritu matky, iba veľmi obmedzene a striktne rešpektuje fyzickú integritu samotného plodu premeneného narodením na živé dieťa.

Umelé prerušenie tehotenstva je (ak vôbec) spojené s výnimkou postavenou na smrteľnej abnormalite plodu. Predpokladám, že takáto výnimka (ak vôbec) je v legislatíve príslušného členského štátu USA detailne vysvetlená, aby bolo úplne a jednoznačne zrejmé, či plod smrteľnou abnormalitou trpí alebo nie a teda, či v takej situácii je umelé prerušenie tehotenstva možné alebo nie. Bez ambície na medicínske závery ale predpokladám, že smrteľnosť musí byť spojená s plodom, teda s nenarodeným ľudským životom. Tento plod musí byť postihnutý takou abnormalitou, ktorá je smrteľná v tom, že ani štátom nariadená, resp. uložená povinnosť narodiť sa, mu neumožní narodiť sa živý, ale vzhľadom na svoju abnormalitu sa (už) narodí jedine a výlučne mŕtvy.

V takomto rozsahu je biologický stav nenarodeného ľudského života rešpektovaný. Čo ak je ale plod postihnutý smrteľnou chorobou, zistenou už počas tehotenstva, ktorá ho počas tehotenstva neusmrtí a umožní mu narodiť sa, ale súčasne ho usmrtí bezprostredne po narodení, pričom tento dôsledok bude známy už počas tehotenstva a nijako mu nebude možné zabrániť. Nemožnosť umelého prerušenie tehotenstva v takejto situácii núti maku dieťa porodiť a následne ho stratiť.

Bez osobnej a bez vlastnej rodinnej skúsenosti si dovoľujem povedať, že umelé prerušenie tehotenstva je v každej situácii rozhodnutím, ktoré je spojené v extrémnym psychickým vypätím a psychickou záťažou na ženu a dovoľím si doplniť, že aj muža, otca nenarodeného ľudského života. Odmietam, že by išlo o ľahkovážne rozhodnutie, pred ktorým je potrebné ženu chrániť zakazujúcim zásahom štátu. O čo väčšej psychickej záťaži má byť vystavená žena, resp. rodičia vedia, že ich dieťa po narodení umrie. Tento poznatok pritom vôbec nemusí byť dôvodom pre umelé prerušenie tehotenstva, práve naopak, rodičia môžu tento údel prijať a tešiť sa naplno aspoň z niekoľkých chvíľ, ktoré so svojím dieťaťom prežijú. Domnievam sa ale, že toto rozhodnutie v tejto výnimočnej situácii by malo byť výlučne a len na nich, pretože sa rozhodujú medzi dvoma extrémnymi situáciami.

Štát by nemal preberať za človeka rozhodnutie vo veciach, ktoré človeka vystavujú extrémnym situáciám a spôsobujú mu utrpenie a už vôbec by štát nemal človeku utrpenie sám spôsobovať.

V roku 2016 sme s prof. Svákom na pôde Právnickej fakulty UK na vtedajšom Bratislavskom právnickom fóre hovorili o duševnej intimite človeka ako o jadre jeho súkromia. Je to duševný priestor pre prežívanie tých najbližších vzťahov so svojimi

blízkymi, najmä, ale nielen s vlastnou rodinou. Hovorili sme, že „Ochrana súkromného života teda musí zahŕňať právo jednotlivca nadväzovať a rozvíjať vzťahy so svojimi blízkymi a vonkajším svetom, ale súčasne musí byť zaručené a rešpektované to, že človek potrebuje mať svoju intímnu zónu, ktorá je vyhradená len pre jeho vlastný svet, ktorý je chránený tak pred zásahmi verejnej moci vo vertikálnych vzťahoch, ako aj pred zásahmi iných osôb v horizontálnych vzťahoch. Intímny priestor človeka mu umožní prežívať jeho vlastný život podľa jeho vlastných nanajvýš súkromných predstáv chránený pred vonkajšími vplyvmi, ale súčasne mu umožní načerpanie síl, energie, ale aj sformovanie názorov pre jeho pôsobenie v jeho súkromných vonkajších vzťahoch.“<sup>16</sup> Právna úprava regulácie umelého prerušenia tehotenstva by takúto intímnu sféru života človeka mala rešpektovať, a to najmä vo výnimočnej situácii, ktorú som uviedol vyššie. Legitímny záujem štátu na ochrane nenarodeného ľudského života a stanovenie povinnosti života ako dôsledku zákazu umelého prerušenia tehotenstva by nemal prekročiť mieru, za ktorou vystavuje v záujme ochrany života ohrozeniu nielen život matky, ale aj jej duševný a intímny život v dôsledku straty narodeného dieťaťa. Tou hranicou je v tomto prípade, ak by miera duševného utrpenia matky z dôsledkov narodenia dieťaťa bola väčšia ako miera duševného utrpenia matky z dôsledkov umelého prerušenia tehotenstva.

## Záver

Ústavné hodnoty sa pri vzájomnom pôsobení dostávajú prirodzene do kolízie, pretože môžu prameniť z protirečivých ústavných princípov. Pre udržanie života ústavného systému je tak významné ich vyvažovanie.

Koncepcia vzájomného vyvažovania a zvažovania ústavných princípov je vo svojej podstate priznaním, že základné princípy ako nositelia základných hodnôt si môžu navzájom protirečiť, a preto je vždy potrebné hľadať primeranú hranicu a rovnováhu medzi rozpornými hodnotami.<sup>17</sup>

Prof. Bröstl k vyvažovaniu princípov uvádza, že doktrína vyvažovania právnych princípov sa všeobecne považuje za exportný artikel nemeckej právnej vedy, ktorý predstavuje najdôležitejší a nevyhnutný nástroj právnej teórie použiteľný v „pozitivistickej“ rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Súčasne ale dodáva, a prax to aj potvrdzuje, že nesprávne dávkovanie a užívanie v nesprávnych súvislostiach môže viesť k tomu, že škoda spôsobená výrobkom s etiketou „doktrína vyvažovania právnych princípov“ bude nesporne väčšia ako jeho očakávaný prospech.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> SVÁK, J. – BALOG, B.: Intimita človeka ako základná hodnota. In: Bratislavské právnické fórum 2016: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2016, s. 7.

<sup>17</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

<sup>18</sup> BRÖSTL, A.: Na konci je súd. Bratislava : Kalligram, 2015, s. 142.

V otázke umelého prerušenia tehotenstva neexistuje odpoveď, či riešenie s nárokom na konečnú platnosť z dôvodu svojej výlučnej správnosti. Môže dôjsť len k vyvažovaniu ústavných princípov, ktoré sú nositeľmi ústavných hodnôt, ktoré sa v tejto veci dostávajú do kolízie. Toto vyvažovanie je nevyhnutne dynamické a podlieha spoločenskému vývoju a spoločenskému postojom k tejto veci, čo pokladám za legitímne, pretože mu to dáva materiálny základ.

Toto vyvažovanie by ale malo zostať v rovine konkurencie ústavných princípov a nemalo by skončiť ich konfliktom, v ktorom bude jeden ústavný princíp a ústavná hodnota úplne popreté a zničené. A to ani, ak ide o život, pretože ani ten nie je izolovaný.

### **Zoznam použitej literatúry**

1. BERDISOVÁ, L.: Dvojaký život článku 15 (1) ústavy (aj vo svetle Dobbs v. Jackson Women's Health Organisation). In: Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu (30 rokov Ústavy Slovenskej republiky). XI. ústavné dni, Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2022.
2. BRÖSTL, A.: Na konci je súd. Bratislava : Kalligram, 2015. ISBN 978-80-8101-908-1.
3. FRIDRICH, B. a kol.: Ústavné garancie ľudských práv. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013. ISBN 978-80-7160-338-2.
4. SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch. I. zväzok. Bratislava: Eurokódex, 2011. ISBN 978-80-89447-43-5.
5. OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-571-0380-6.
6. SVÁK, J. – BALOG, B.: Intimita človeka ako základná hodnota. In: Bratislavské právnické fórum 2016: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2016.

### **Kontaktné údaje**

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

boris.balog@paneurouni.com

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

# ZJEDNOCOVANIE PRÁVNÝCH NÁZOROV A ÚČEL ÚSTAVNEJ ÚPRAVY VERZUS IN DUBIO PRO LIBERTATE<sup>1</sup>

## UNIFICATION OF LEGAL OPINIONS AND THE PURPOSE OF CONSTITUTIONAL REGULATION VERSUS IN DUBIO PRO LIBERTATE

Vincent Bujňák<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Od roku 2004 je súčasťou ústavného systému Slovenskej republiky aj ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, na základe ktorého ukladajú príslušné dohľadové orgány sankcie. Medzi tieto sankcie patria finančné pokuty a vyslovenie straty verejnej funkcie. Aplikačná prax ukázala, že text tohto ústavného zákona obsahuje viacero výkladovo sporných ustanovení. Jednotlivé senáty Ústavného súdu ich v mnohých prípadoch interpretovali odlišným spôsobom. Cieľom príspevku je preskúmať, či sa na úrovni pléna Ústavného súdu vytvoril v tejto súvislosti konsolidovaný interpretačný prístup v situáciách, keď plénum rozhodovalo o zjednotení právnych názorov.

**Kľúčové slová:** verejný záujem, právo na súdnu a inú právnu ochranu, verejní funkcionári, Ústavný súd Slovenskej republiky.

**Abstract:** Constitutional Act No. 357/2004 Coll. on the Protection of Public Interest in the Performance of Offices by Public Officials has been part of the Slovak constitutional system since 2004. This constitutional act presents legal basis for the imposition of sanctions by competent supervisory authorities. Such sanctions include financial penalties and loss of public office. Practice has

---

<sup>1</sup> Tento príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Nová právna úprava správneho trestania“, ktorý je financovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436.

<sup>2</sup> Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave.

shown that the text of the constitutional act contains several provisions that create interpretation issues. In many cases, various senates of the Constitutional Court have interpreted them differently. The aim of this paper is to examine whether the plenary of the Constitutional Court developed a consolidated interpretative approach in this regard, using a special procedure created for the unification of opposing legal opinions.

**Keywords:** public interest, right to judicial and other legal protection, public officials, Constitutional Court of the Slovak Republic.

## Úvod

Ústava je právny text, ktorý zakotvuje právne normy. Mala by sa preto interpretovať ako každý iný právny text. Ústava však stojí na vrchole normatívnej pyramídy. Formuje charakter spoločnosti a jej túžby v priebehu dejín. Vytvára základné politické východiská ľudu, základy spoločenských hodnôt, stanovuje ciele, povinnosti a trendy. Je určená na usmerňovanie ľudského správania počas dlhšieho časového obdobia, pričom stanovuje normotvorný rámec a pravidlá fungovania vlády. Odráža udalosti z minulosti, kladie základy pre súčasnosť a formuje budúcnosť. Je zároveň filozofiou, politikou, spoločnosťou a právom. Jedinečné vlastnosti ústavy odôvodňujú osobitný prístup k jej interpretácii.<sup>3</sup> V podmienkach Slovenskej republiky je interpretácia ústavného textu výrazne ovplyvnená dvoma skutočnosťami. Tou prvou je pluralita ústavných predpisov, predstavujúca dedičstvo nadobudnuté z československej štátnosti. Takáto polylegálna ústava zo svojej podstaty sťažuje prehľadnosť ústavnej matérie a je spôsobilá vyvolať v ústavno-politickej praxi celý rad interpretačných a aplikačných problémov súvisiacich s riešením vzájomných vzťahov medzi jednotlivými ústavnými predpismi, ako aj medzi jednotlivými ústavnými normami, ktoré tvoria ich súčasť, vrátane hľadania odpovedí na otázku hierarchických vzťahov medzi ústavnými predpismi a spôsoby odstraňovania vnútorných

---

<sup>3</sup> BARAK, A.: *Purposive Interpretation in Law*. Princeton: Princeton University Press, 2005, s. 370. K tomu porovnaj myšlienky prvého predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky v ČIČ, M.: *Národ a štát*. Martin: Matica slovenská, 2012, s. 64 – 71.

konfliktov medzi nimi.<sup>4</sup> Druhou skutočnosťou je enormne nízka miera rigidity Ústavy, ktorá je najnižšou v celej Európskej únii. V rovine faktickej sa Ústava ukazuje byť skôr flexibilnou, než rigidnou.<sup>5</sup> Z hľadiska legislatívneho procesu existuje len niekoľko rozdielov medzi schvaľovaním zákona a schvaľovaním ústavného zákona. Okruh subjektov s právom legislatívnej iniciatívy je totožný, a totožná je tiež možnosť schválenia návrhu v skrátrenom legislatívnom konaní.<sup>6</sup> Kľúčovým rozdielom je kvórum v podobe trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov (ktoré sa v zmysle § 37 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady vzťahuje aj na schválenie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k návrhu ústavného zákona)<sup>7</sup> a absencia oprávnenia hlavy štátu vetovať schválený ústavný zákon.<sup>8</sup> Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov je oboma skutočnosťami poznačený.

---

<sup>4</sup> OROSZ, L.: Systémové väzby v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: FISCHEROVÁ, I., FOREJTOVÁ, M., KLÍMA, P., KRAMÁŘ, K. (eds.): Pocta Karlu Klímovi k 70. narodeninám. Ústavnosť jako kritérium právního řádu (národního i evropského). Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 300 a 301.

<sup>5</sup> BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 66 až 68.

<sup>6</sup> Ku konkrétnemu negatívne príkladu použitia skráteneho legislatívneho konania pri ústavnom zákone a jeho dopadoch pozri napríklad SVÁK, J., BALOG, B.: Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave. In: Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 23 – 39 alebo s. KLÍMA, K. a kol.: Odpovědnost veřejné moci. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 167 – 175.

<sup>7</sup> Na rozhodnutie prerokovať návrh ústavného zákona v druhom a treťom čítaní sa však vyžaduje rovnaká väčšina ako pri návrhu zákona, t. j. nadpolovičná väčšina z uznášaniaschopnej Národnej rady.

<sup>8</sup> Hlava štátu mohla vetovať schválený ústavný zákon do 27. januára 1999, kedy nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorý toto oprávnenie modifikoval. Tým došlo v konečnom dôsledku k zníženiu rigidity ústavy, lebo vetovanie schváleného ústavného zákona by malo suspenzívny účinok. Táto procedurálna poistka nebola ničím nahradená. Pozri BARANÍK, K.: Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike. In: Právny obzor, 104, 2021, č. 1, s. 9. K názoru o obnovení oprávnenia vetovať ústavné zákony porovnaj SOMOROVÁ, L., RAKUŠANOVÁ, S.: Právne postavenie prezidenta v historickom kontexte. In: MAJERČÁK, T., PERDUKOVÁ, V. (ed.): Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky. Zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, s. 93.

Ústavný súd vo vzťahu k nemu už vyslovil dobre mienenú kritiku jeho legislatívnej kvality,<sup>9</sup> resp. nedokonalosti.<sup>10</sup> Ústavný zákon bol v roku 2004 navrhnutý skupinou poslancov Národnej rady<sup>11</sup> a prvýkrát novelizovaný o rok neskôr (opätovne cez návrh predložený skupinou poslancov).<sup>12</sup> Jeho tri ďalšie novelizácie boli schválené v roku 2019, pričom všetky nadobudli účinnosť 1. januára 2020. Kým ústavný zákon č. 66/2019 Z. z. bol navrhnutý opätovne skupinou poslancov,<sup>13</sup> ústavný zákon č. 232/2019 Z. z.<sup>14</sup> a č. 469/2019 Z. z.<sup>15</sup> zase parlamentným výborom pre nezlučiteľnosť funkcií. Posledný menovaný ústavný zákon bol schvaľovaný v skrátrenom legislatívnom konaní.<sup>16</sup> Ako je z tohto

---

<sup>9</sup> „Nad rámec uvedenej argumentácie ústavný súd dodáva, že nie je jeho úlohou posudzovať legislatívnu kvalitu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. Zároveň konštatuje, že nemá moderačné oprávnenie, a preto nemôže rozlišovať medzi závažným a menej závažným porušením povinností vyplývajúcich pre verejného funkcionára z ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., a v nadväznosti na to prípadne znížiť pokutu javiacu sa ako neprimerane vysokú.“ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012.

<sup>10</sup> „(...) nemožno vylúčiť vznik takej situácie, keď v dôsledku nedodržania poriadkovej lehoty dôjde ku kumulácii konaní (...) vo vzťahu k tomu istému verejnému funkcionárovi, a to prípadne aj za rôzne volebné (funkčné) obdobia, ktorá je spojená s reálnou hrozbou uloženia najprísnejšej sankcie. Negatívne právne dôsledky vzniku takejto situácie, ktorému nepochybne napomáha aj nedokonalosť ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ale nemožno odstraňovať takým výkladom jeho ustanovení, ktorý by bol v rozpore s účelom tohto ústavného zákona a verejnoprospešnými cieľmi, ktoré sa ním sledujú.“ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 789/2016.

<sup>11</sup> Parlamentná tlač 547 (III. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=547>.

<sup>12</sup> Parlamentná tlač 1282 (III. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=1282>.

<sup>13</sup> Parlamentná tlač 1234 (VII. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1234>.

<sup>14</sup> Parlamentná tlač 1443 (VII. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1443>.

<sup>15</sup> Parlamentná tlač 1818 (VII. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1818>.

<sup>16</sup> Parlamentná tlač 1819 (VII. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1819>.

prehľadu zrejme, pri ústavnej úprave ochrany verejného záujmu nebol ani raz prítomný štandardný legislatívny proces, zahŕňajúci riadne medzirezortné pripomienkové konanie, ktoré vytvára vhodné možnosti na odhalenie legislatívnych nedostatkov návrhu a ich eventuálnych negatívnych dopadov v aplikačnej praxi. Rozsiahla nedokonalosť textu ústavného zákona preto nie je prekvapením.

Kedže ústavná úprava ochrany verejného záujmu ukladá rozsiahle povinnosti a obmedzenia fyzickým osobám (verejným funkcionárom), mohlo by sa *prima facie* javiť, že sporné ustanovenia sa budú musieť v aplikačnej praxi interpretovať v súlade so zásadou *in dubio pro libertate* (v pochybnostiach v prospech slobody jednotlivca). Podľa nej je v pochybnostiach nutné prikloniť sa k takému výkladu, ktorý poskytuje väčšiu slobodu, t. j. je priaznivejší pre adresáta základného práva a slobody.<sup>17</sup> Ústavná úprava však neukladá rozsiahle povinnosti a obmedzenia bežným fyzickým osobám. Ich adresátmi sú verejní funkcionári, teda osoby disponujúce rozsiahlou mocou či už na celoštátnej úrovni (predstavitelia zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci) alebo komunálnej úrovni (všetci priamo volení predstavitelia s výnimkou poslancov obecných zastupiteľstiev). Žiadna fyzická osoba nie je povinná stať sa verejným funkcionárom, no pokiaľ sa tak rozhodne, musí znášať povinnosti a obmedzenia spojené s výkonom verejnej funkcie, obmedzujúce iné základné práva. Klasickým príkladom je obmedzenie práva na ochranu súkromia v nadväznosti na podávanie oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov, ktoré spracúvajú dohľadové orgány a údaje z nich sprístupňujú verejnosti. Preto by bol bezvýhradný príklon k zásade *in dubio pro libertate* ako spôsobu riešenia interpretačných problémov skôr prekvapujúci.

## **Prípady zjednocovania právnych názorov senátov vo veciach ochrany verejného záujmu**

Zapojenie Ústavného súdu (a implicitné vylúčenie všeobecných súdov)<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Pozri 70. bod z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 14/2018 z 10. novembra 2021.

<sup>18</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2 Sžo 90/2008 z 3. septembra 2008. Podobne aj uznesenie Krajského súdu Nitra sp. zn. 11 S/137/2010 z 30. novembra 2011: „(...) ide o osobitý zákon, v ktorom je upravená vecná (ale i miestna) príslušnosť súdu (právomoc) pre celú Slovenskú republiku, a to ústavného súdu (čl. 10 ods. 3 úst. zákona) i na preskúmanie rozhodnutia obecného zastupiteľstva žalovanej o uložení pokuty žalobcovi. Zo žiadneho ustanovenia ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. nevyplýva vecná príslušnosť civilného



pri prieskume rozhodnutí dohľadových orgánov vo veciach ochrany verejného záujmu predpokladá ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. v čl. 10 ods. 2 až 4. Keďže tieto články nie sú uvedené v čl. 131 ods. 1 Ústavy, o návrhoch na preskúmanie rozhodnutia dohľadových orgánov rozhodujú trojčlenné senáty. Z doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu je známych päť zjednocujúcich stanovísk týkajúcich sa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. Dve z nich sa týkali procesných aspektov na strane Ústavného súdu v rámci preskúmania rozhodnutí dohľadových orgánov, a preto ich stačí spomenúť v stručnosti. Uznesením sp. zn. PLz. ÚS 1/07 z 2. mája 2007 plénum rozhodlo, že na konanie o návrhoch vo veciach ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 a nasl. ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. sa vzťahuje vtedajší § 25 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu, podľa ktorého sa každý návrh predbežne prerokuje. Uznesením sp. zn. PLz. ÚS 1/2016 z 3. februára 2016 zase plénum konštatovalo, že Ústavný súd v konaní o preskúmaní rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov preskúmava aj správnosť výšky pokuty uloženej verejnému funkcionárovi. Podrobnejšie je potrebné rozobrať tri ďalšie zjednocujúce stanoviská, ktoré sa týkali (i) možnosti sankcionovania verejných funkcionárov za nepodanie oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov po skončení výkonu verejnej funkcie, ďalej (ii) sankcionovania verejného funkcionára so živnostenským oprávnením bez príjmov z tohto oprávnenia, a napokon (iii) lehoty na začatie alebo skončenie konania o uložení sankcie.

### **Uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 1/2010 zo 7. júla 2010**

Podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. účinného do 31. decembra 2019 bol verejný funkcionár povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie, a počas jej výkonu vždy do 31. marca<sup>19</sup> podať písomné oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za predchádzajúci kalendárny rok. V aplikačnej praxi sa stalo sporným spojenie „počas jej výkonu“, a to v kontexte čl. 3 ods. 1 druhej

---

*súdu konať a rozhodovať v konaní správneho súdnictva podľa piatej hlavy Občianskeho súdneho poriadku vo veci starostu obci, ak ide o rozhodnutie v súvislosti s porušením alebo nesplnením povinnosti podľa tohto zákona.“*

<sup>19</sup> Od 1. januára 2020 je to na základe ústavného zákona č. 66/2019 Z. z. do 30. apríla.

vety ústavného zákona: „Na účely čl. 7 a 8 a na účely konania, ak sa porušili povinnosti podľa čl. 7 a 8, sa osoba, ktorá vykonávala verejnú funkciu, považuje za verejného funkcionára aj v období jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie.“ Vo veci sp. zn. IV. ÚS 293/07 preskúmaval štvrtý senát uznesenie obecného zastupiteľstva, ktorým bola bývalej starostke uložená pokuta pre nepodanie písomného oznámenia do 31. marca 2007. Funkciu starostky vykonávala v období od 7. februára 2002 do 30. decembra 2006 a podľa ňou presadzovaného výkladu nemala povinnosť podať po skončení funkcie oznámenie do 31. marca 2007. Obecné zastupiteľstvo považovalo za paradoxné, že starosta by musel oznámenie podávať každý rok, iba za posledný rok výkonu verejnej funkcie nie. Štvrtý senát sa stotožnil s výkladom starostky, pričom k argumentu obecného zastupiteľstva uviedol: „(...) ide o úvahu zastupiteľstva, ktorá nastoľuje otázku kvality a efektívnosti ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ale platné a účinné znenie čl. 7 ods. 1 ústavného zákona (...) neumožňuje podľa jeho názoru vyvodiť záver, podľa ktorého by sa v ňom uvedená povinnosť vzťahovala aj na verejných funkcionárov po skončení výkonu verejnej funkcie, t. j. v danom prípade na navrhovateľku.“ Rovnaký prístup bol zvolený vo veci sp. zn. IV. ÚS 75/08, ktorá sa týkala poslanca miestneho zastupiteľstva. Naopak, vo veci sp. zn. III. ÚS 84/08 potvrdil tretí senát rozhodnutie výboru pre nezlučiteľnosť funkcií o uložení pokuty v nadväznosti na nepodanie oznámenia do 31. marca 2007 bývalým členom výkonného výboru Fondu národného majetku (od 1. januára 2006 do 18. augusta 2006, konanie vo veci ochrany verejného záujmu začalo 2. júla 2007) a tretí senát takto interpretoval čl. 7 ods. 1 ústavného zákona aj vo veci sp. zn. III. ÚS 169/08. Napokon štvrtý senát vo veci sp. zn. IV. ÚS 95/08 zopakoval svoj predchádzajúci prístup a doplnil k nemu argumentáciu zásadou **in dubio pro libertate**: „Ústavný súd (...) poukazuje aj na svoju judikatúru týkajúcu sa uplatňovania zásady prednosti ústavne konformného výkladu. (...) z tejto zásady vyplýva tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb. Inak povedané, všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd.“ Dvojkolajnosť v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu si všimol druhý

senát vo veci sp. zn. II. ÚS 223/2010. Bývalý verejný funkcionár v nej tvrdil, že čl. 7 ods. 1 ústavného zákona je nutné vykladať doslovne tým spôsobom, že výkon funkcie môže znamenať len aktívny výkon funkcie a z tohto dôvodu sa oznamovacia povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona vzťahuje len na obdobie aktívneho výkonu funkcie. Podľa druhého senátu bola táto interpretácia za hranicou gramatického základu právnej normy, jednotlivé ustanovenia izolovala, nevnímajúc zreteľné súvislosti medzi nimi a ich ústavne súladný účel. Počas celého obdobia, v každom momente aktívneho výkonu funkcie musí byť dodržiavaný ústavný zákon, a z tohto dôvodu musí byť jeho dodržiavanie kontrolované. Z tohto dôvodu je rozumné, že verejný funkcionár je po ukončení aktívneho výkonu funkcie povinný urobiť oznámenie aj za dobu výkonu funkcie v poslednom kalendárnom roku výkonu funkcie, a to do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roku. V opačnom prípade by časť aktívneho výkonu funkcie nebola preverená, a tým by bol popretý účel ústavného zákona. Plénum sa napokon stotožnilo s argumentáciou druhého senátu, pričom v súvislosti so zásadou *in dubio pro libertate* je významný 17. bod z odôvodnenia zjednocujúceho stanoviska: *„Ústavný súd si uvedomuje, že aj mimo klasických kompetencií, akými sú hlavne abstraktná kontrola noriem a ústavná sťažnosť, vystupuje ako ochranca ústavnosti, teda ako ochranca slobodnej sféry jednotlivcov. Táto skutočnosť by pri posudzovaní aktuálne spornej právnej otázky na prvý pohľad bez kontextu znamenala tendenciu k eliminácii sankcií, tak ako to bolo vyjadrené v rozhodnutiach IV. senátu ústavného súdu. V danom prípade však nejde o akúsi „kriminalizáciu“ verejných činiteľov, ale o naplnenie rozumného, ústavne korektného účelu ústavného zákona, ktorý má zreteľnú oporu v jeho texte.“* Je pozoruhodné, že verejní funkcionári argumentovali trojicou náleзов štvrtého senátu sp. zn. IV. ÚS 293/07, sp. zn. IV. ÚS 75/08 a sp. zn. IV. ÚS 95/08 aj po vydaní zjednocujúceho stanoviska, čo však k úspechu v daných veciach nevedlo.<sup>20</sup>

### **Uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 1/2017 z 1. februára 2017**

Ďalšie významné zjednocujúce stanovisko sa týka interpretácie čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, obsahujúci zákaz podnikania s výnimkou výkonu

---

<sup>20</sup> Pozri uznesenie sp. zn. IV. ÚS 611/2013 z 3. októbra 2013, uznesenie sp. zn. IV. ÚS 639/2013 z 10. októbra 2013, uznesenie sp. zn. III. ÚS 484/2013 z 29. októbra 2013 alebo uznesenie sp. zn. II. ÚS 786/2014 z 13. novembra 2014.

povolania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok. Spornou sa stala otázka, či je porušením tohto zákazu aj živnostenské oprávnenie verejného funkcionára bez akýchkoľvek príjmov z tejto živnosti. Štvrtý senát najprv vo veci sp. zn. IV. ÚS 263/09 konštatoval, že nie je podstatné, či verejný funkcionár mal z podnikateľskej činnosti v rozhodnom období príjem, ale či v rozhodnom období podnikal. Námietku verejného funkcionára o absencii príjmov zo živnostenskej činnosti teda považoval za neodôvodnenú. Na uznesenie štvrtého senátu nadviazal tretí senát uznesením sp. zn. III. ÚS 141/2010 zo 4. mája 2010 a následne tiež prvý senát v uznesení sp. zn. I. ÚS 382/2010 z 21. októbra 2010. Podľa prvého senátu ústavný zákon neumožňuje výboru skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat', prípadne či z tejto činnosti dosahoval zisk. Za relevantnú nebola považovaná ani skutočnosť, že verejný funkcionár činnosť na základe živnostenského oprávnenia aktívne nevykonával a nedosahoval ani žiaden zisk. Prvý senát použil v odôvodnení ďalšieho uznesenia formuláciu, že verejný funkcionár „v rozhodnom období podnikateľskú činnosť vykonávanú na základe živnostenského oprávnenia vykonával/nezanechal, a preto je záver výboru o tom, že navrhovateľ porušil čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, vyjadrený v namietanom rozhodnutí vecne správny a nezakladá dôvod na jeho zrušenie ústavným súdom“. Z týchto záverov vychádzal aj tretí senát v uznesení sp. zn. III. ÚS 137/2012 z 3. apríla 2012. Naopak, druhý senát bol na základe zákonnej definície podnikania presvedčený, že živnostník, ktorý nevykonáva sústavnú činnosť na účely dosiahnutia zisku, nepodniká, a preto ani nemôže porušiť zákaz podnikania stanovený ústavnou úpravou. Podľa prístupu druhého senátu bolo povinnosťou dohľadového orgánu pred vyslovením porušenia zákazu podnikania zistiť, či verejný funkcionár v rozhodnom období v rámci svojho živnostenského oprávnenia aktívne vykonával činnosť na účely dosiahnutia zisku.

Keďže druhý senát v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospel k právnenému názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutiach iných senátov, predložil plénu Ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Uznesením PLZ. ÚS 1/2017 z 1. februára 2017 bol návrh druhého senátu zamietnutý.<sup>21</sup> To malo za

---

<sup>21</sup> K zrušeniu možnosti tzv. procesného zamietania pri rozhodovaní Ústavného súdu došlo s účinnosťou od 1. januára 2021 na základe ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. Ku kritickej reflexii pozri OROSZ, L.: Justičná novela Ústavy (solídne zámery – rozpačité

následok presadenie výkladu, podľa ktorého ústavná úprava pri preskúmvaní, či verejný funkcionár porušil zákaz podnikania, neumožňuje dohľadovému orgánu skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikateľ, prípadne či z tejto činnosti dosahoval príjem alebo zisk. Pokiaľ by Ústavný súd použil zásadu in dubio pro libertate v takej podobe, ako o nej vo veci sp. zn. IV. ÚS 95/08 hovoril štvrtý senát („ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, má byť uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb“), potom by sa priklonil k opačnému záveru, t. j. že dohľadový orgán musí zistiť, či verejný funkcionár v rámci svojho živnostenského oprávnenia aktívne vykonával činnosť na účely dosiahnutia zisku.

### **Uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 4/2022 z 23. novembra 2022**

Tretie kľúčové zjednocujúce stanovisko sa týka otázky lehoty na začatie alebo skončenie konania o uložení sankcie. Korene problému siahajú do legislatívneho procesu k ústavnému zákonu č. 545/2005 Z. z. Podľa pôvodnej verzie návrhu sa mala do čl. 9 doplniť subjektívna a objektívna lehota, v ktorej by bol dohľadový orgán oprávnený uložiť sankciu za nesplnenie povinnosti verejnými funkcionármi (dva roky odo dňa, kedy sa dohľadový orgán o dôvode na konanie dozvedel, a štyri roky od vzniku dôvodu).<sup>22</sup> Spoločná správa výborov v druhom čítaní obsahovala vypustenie tohto návrhu: „*Navrhuje sa ponechať pôvodnú úpravu, podľa ktorej nie je v ústavnom zákone stanovená subjektívna ani objektívna lehota na rozhodnutie v konaní o konflikte záujmov.*“<sup>23</sup> Národná rada predložené

---

závery). In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (eds.): Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni. Košice: ŠafárikPress 2021, s. 91 – 92.

<sup>22</sup> Parlamentná tlač 1282 (III. volebné obdobie), čl. I bod 12. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=1282>.

<sup>23</sup> Spoločná správa výborov Národnej rady o prerokovaní návrhu skupiny poslancov Národnej rady na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tlač 1282) vo výboroch Národnej rady v druhom čítaní (tlač 1282a), 10. bod. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=154758>.

pozmeňujúce a doplňujúce návrhy zo spoločnej správy výborov schválila.<sup>24</sup> Uvedená otázka sa objavovala v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu postupne. Vo veci sp. zn. IV. ÚS 633/2013 sa identifikované porušenie týkalo výkonu nezlučiteľnej funkcie po uplynutí 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie (člen predstavenstva Východoslovenského onkologického ústavu, a. s. od 21. apríla 2012 do 20. júna 2012). Dohľadový orgán začal voči verejnemu funkcionárovi konanie 31. júla 2012 a o porušení čl. 5 rozhodol 18. septembra 2012. Aj keď verejný funkcionár neformuloval námietku k začatiu konania a uloženiu pokuty po skončení výkonu verejnej funkcie precízne, predsa len argumentoval aj tým, že verejnú funkciu vykonával len jeden mesiac. Štvrtý senát tento argument odmietol konštatovaním, že dĺžka trvania výkonu funkcie je irelevantná pre posúdenie splnenia si povinnosti verejného funkcionára.<sup>25</sup> Rozhodnutie dohľadového orgánu za porušenie čl. 5, vydané takmer tri mesiace po skončení výkonu verejnej funkcie, tak obstálo aj v konaní pred štvrtým senátom. Ďalším prípadom bola vec sp. zn. III. ÚS 141/2010. Tá sa týkala bývalého člena dozornej rady štátneho podniku Hydromeliorácie (od 14. júna 2007 do 20. novembra 2008) a porušenia čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, ktoré vyslovil dohľadový orgán až 9. decembra 2009. Bývalý verejný funkcionár priamo namietal, že dohľadový orgán mu uložil pokutu v čase, keď už nebol verejným funkcionárom. Tretí senát na túto námietku reagoval tým, že v postupe dohľadového orgánu nezistil také skutočnosti, ktoré by mali za následok prípadné zrušenie namietaného rozhodnutia, najmä s ohľadom na to, že za verejného funkcionára sa považoval rok od skončenia funkcie, pričom dohľadový orgán začal konanie ešte v septembri 2009.<sup>26</sup>

Protichodný prístup senátov sa objavil v roku 2022. Vo veci sp. zn. III. ÚS 153/2022 sa skutkový stav týkal verejného funkcionára, ktorý bol z verejnej funkcie odvolaný 28. mája 2020. Za rok 2020 bol povinný podať oznámenie v zmysle čl. 7 ods. 1 do 30. apríla 2021, no učinil tak až 14. septembra 2021. Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií mu za toto porušenie ústavného zákona uložil pokutu 13. októbra 2021, pričom konanie začalo 22. júna 2021. Bývalý verejný funkcionár v konaní pred Ústavným súdom argumentoval, že v čase vydania napadnutého rozhodnutia už verejným

---

<sup>24</sup> Hlasovanie č. 293 (III. volebné obdobie). Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=18653>.

<sup>25</sup> Uznesenie sp. zn. IV. ÚS 633/2013 z 10. októbra 2013.

<sup>26</sup> Uznesenie sp. zn. III. ÚS 141/2010 zo 4. mája 2010.

funkcionárom nebol, a nevzťahovala sa naňho ani zákonná fikcia z čl. 3 ods. 1 ústavného zákona. Konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov muselo byť podľa neho začaté ešte pred uplynutím zákonnej fikcie. Tretí senát sa stouto argumentáciou nestotožnil, keď vychádzal z účelu samotného ústavného zákona (zabezpečenie účinnej kontroly dodržiavania ústavného zákona „bývalými“ verejnými funkcionármi) a z ústavného princípu rovnosti a zákazu nedovolenej diskriminácie.<sup>27</sup> Tretí senát totiž vysvetlil, že argumentácia bývalého verejného funkcionára by znamenala rozdelenie bývalých verejných funkcionárov do dvoch skupín: (I.) tých, ktorí skončili výkon verejnej funkcie do 30. apríla bežného roka, a (II.) tých, ktorí skončili výkon verejnej funkcie po 1. máji bežného roka. Obidve skupiny by mali povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona do 30. apríla nasledujúceho kalendárneho roka. Pri prvej skupine bývalých verejných funkcionárov by dohľadový orgán ani nemal možnosť začať konanie, a ak by ho začal, podľa prednesenej argumentácie by ho musel zastaviť. Pri druhej skupine by možnosť začať konanie včas a dokonca aj rozhodnúť v lehote jedného roka od skončenia výkonu verejnej funkcie existovala.<sup>28</sup>

Je užitočné doplniť, že druhá z uvádzaných skupín verejných funkcionárov by sa ešte členila na podskupiny: do podskupiny II.I by patrili tí, voči ktorým by dohľadový orgán uskutočňoval konanie po 1. máji, avšak vzhľadom na nevyhnutnosť získania vyjadrenia verejného funkcionára v zmysle čl. 9 ods. 4 ústavného zákona by trvanie konania prekročilo údajné obdobie zákonnej fikcie v zmysle čl. 3 ods. 1 ústavného zákona. Príkladom by bol verejný funkcionár, ktorý by skončil výkon verejnej funkcie 1. júna bežného roka, s povinnosťou podať oznámenie do 30. apríla nasledujúceho kalendárneho roka. Ak by aj členovia dohľadového orgánu zasadli a prijali by uznesenie o začatí konania v deň pracovného pokoja 1. mája, stále by bolo potrebné uznesenie doručiť dotknutému bývalému verejnému funkcionárovi, spolu s výzvou na vyjadrenie v primeranej lehote. Kým by tieto úkony prebehli, uplynul by 1. jún a dohľadový orgán by už podľa opísanej argumentácie rozhodnúť vo veci nemohol. Do podskupiny II.II by patrili zvyšní bývalí verejní funkcionári, teda takí, ktorých výkon verejnej funkcie by skončil približne v druhej časti bežného polroka, a iba členov tejto podskupiny by bolo

---

<sup>27</sup> 28. bod z odôvodnenia uznesenia sp. zn. III. ÚS 153/2022 z 10. marca 2022.

<sup>28</sup> Tamtiež, 24. bod.

možné sankcionovať za porušenie deklaračnej povinnosti.

V protiklade k tomuto prístupu stál prístup prvého senátu Ústavného súdu, napríklad vo veci sp. zn. I. ÚS 129/2022. Verejný funkcionár bol 28. mája 2020 odvolaný z verejnej funkcie a oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok (za obdobie výkonu verejnej funkcie od 1. januára 2020 do 28. mája 2020) mal v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavného zákona podať do 30. apríla 2021. K splneniu deklaračnej povinnosti došlo až 8. októbra 2021. Konanie proti bývalému verejnemu funkcionárovi bolo začaté 22. júna 2021, pričom dohľadový orgán rozhodol o porušení ústavnej úpravy 13. októbra 2021. Prvý senát Ústavného súdu akceptoval ako primeraný názor, že ústavný zákon s prihliadnutím na ním použitú terminológiu v čl. 9 umožňuje viesť konanie iba proti verejnemu funkcionárovi, a nie proti osobám, ktoré už výkon verejnej funkcie skončili, resp. im po skončení verejnej funkcie uplynula doba, po ktorú sa za verejných funkcionárov považovali.<sup>29</sup> Nedostatočná právna úprava a z toho plynúca nejasnosť nemôže ísť ťarchu verejného funkcionára v podobe uloženej sankcie.<sup>30</sup> Prvý senát akceptoval, že prijatím tohto výkladu bude v praxi dochádzať k porušovaniu povinností uložených ústavným zákonom bez toho, aby bol dohľadový orgán voči takto konajúcim osobám legitimovaný vo veci začať konanie a rozhodnúť.<sup>31</sup>

Vo svojej podstate bola nezhoda medzi tretím a prvým senátom sporom o to, či má pri výklade ústavného zákona prednosť zmysel a účel ústavnej úpravy v spojení s prezumpciou racionálneho normotvorcu („právny poriadok ako systém právnych noriem, ktorý by zo svojej podstaty nemal byť nelogický“),<sup>32</sup> alebo naopak striktný jazykový výklad a princíp *in dubio pro libertate*. Ústavný súd dal vo veci sp. zn. PLz. ÚS 4/2022 pri zjednocovaní právnych názorov prednosť zmyslu a účelu ústavnej úpravy, podobne ako v predošlých dvoch uvedených zjednocujúcich stanoviskách. Toto zjednocujúce stanovisko presvedčivo demonštruje neudržateľnosť striktného jazykového výkladu pri jeho konzistentnom používaní. Poukazuje napríklad na to, že podľa znenia čl. 10 ods. 2 ústavného zákona môže návrh na preskúmanie rozhodnutia podať len

---

<sup>29</sup> 66. bod z odôvodnenia nálezu sp. zn. I. ÚS 129/2022 zo 14. apríla 2022.

<sup>30</sup> Tamtiež, 67. bod.

<sup>31</sup> Tamtiež, 71. bod.

<sup>32</sup> HODÁS, M.: Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. In: Právny obzor, 2011, roč. 94, č. 4, s. 376.



„dotknutý verejný funkcionár“.<sup>33</sup> Ak určitá osoba nebola verejným funkcionárom, potom pri konzistentnom používaní striktného jazykového výkladu nebola oprávnená na podanie návrhu v zmysle čl. 10 ods. 2 ústavného zákona, a senát Ústavného súdu mal na predbežnom prerokovaní odmietnuť návrh na začatie konania ako podaný zjavne neoprávnenou osobou. Plénum uviedlo, že preferovanie právnej istoty adresátov s takým dôsledkom, že v niektorých prípadoch by nebolo možné vôbec postihnúť porušovanie ústavného zákona, je v zrejmom rozpore s dlhodobou prevažujúcou judikatúrou Ústavného súdu.<sup>34</sup> Spomedzi mnohých bolo vyzdvihnuté práve zjednocujúce stanovisko vo veci sp. zn. PLz. ÚS 1/2010. Plénum Ústavného súdu tiež poukázalo na legislatívny proces k ústavnému zákonu č. 545/2005 Z. z. a na odmietnutie zakotviť objektívnu a subjektívnu lehotu na rozhodnutie dohľadového orgánu.<sup>35</sup> Napokon bol zdôraznený význam vyvažovania dvoch vzájomne kolidujúcich ústavných hodnôt (ústavná hodnota ochrany verejného záujmu pri výkone a právna istota dotknutých osôb).<sup>36</sup> Plénum ďalej potvrdilo právny názor, v zmysle ktorého je potrebné vždy vychádzať z časových okolností konkrétneho prípadu, pretože takto zostáva v čo najširšej miere zachovaná každá z dotknutých ústavných hodnôt. Pri skúmaní časových súvislostí prípadu bude tiež potrebné prihliadnuť na princípy správneho trestania.<sup>37</sup> Článok 3 ods. 1 druhú vetu ústavného zákona je tak potrebné chápať ako časovú úpravu deliktuálnej spôsobilosti dotknutej osoby, teda jej zodpovednosti za porušenie povinností alebo obmedzení vyplývajúcich z ústavného zákona, ktorého následkom je uloženie sankcie. Táto ústavná norma však nevymedzuje lehotu na začatie ani na skončenie konania o uložení sankcie.

### **Zjednocovanie právnych názorov senátov pro futuro**

Podobne ako pri troch vyššie uvedených zjednocovaniach právnych názorov senátov, interpretačný spor vedený na podklade konkrétnej časti ústavnej úpravy možno očakávať aj v blízkej budúcnosti. Takýto interpretačný spor sa rysuje pri čl. 9 ods. 16 ústavného zákona, ktorý definuje mesačný plat verejného funkcionára. Táto definícia je pri

---

<sup>33</sup> 33. bod z odôvodnenia uznesenia sp. zn. PLz. ÚS 4/2022 z 23. novembra 2022.

<sup>34</sup> Tamtiež, 37. bod.

<sup>35</sup> Tamtiež, 40. bod.

<sup>36</sup> Tamtiež, 43. až 45. bod.

<sup>37</sup> Tamtiež, 60. bod.

ukladaní finančných sankcií kľúčová, lebo ich výška je cez čl. 9 ods. 10 stanovená ako násobok v závislosti od porušenia konkrétneho článku (od mesačného platu verejného funkcionára pri nepodaní oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov v lehote až po dvanásťnásobok mesačného platu verejného funkcionára za porušenie povinností podľa čl. 4). Ústavný zákon v čl. 9 ods. 16 uvádza, že na jeho účely sa mesačným platom verejného funkcionára rozumie jedna dvanástina z jeho ročného príjmu za predchádzajúci kalendárny rok za výkon verejnej funkcie. Interpretáčny spor môže vzniknúť pri hľadaní odpovede na otázku, či sa mesačný plat verejného funkcionára za predchádzajúci kalendárny rok má vypočítavať z ideálneho ročného príjmu (t. j. takého, ktorý by dotknutý verejný funkcionár dosiahol, ak by vykonával príslušnú verejnú funkciu celý rok a poberal by plat, ktorého výška bola ustanovená v súlade s dotknutými právnymi normami), alebo z jeho reálneho ročného príjmu za výkon verejnej funkcie za predchádzajúci kalendárny rok. Vo veci sp. zn. II. ÚS 463/2015 vychádzal druhý senát z prezumpcie racionálnosti ústavodarcu, ktorého súčasťou je pri materiálnom prístupe k právnemu štátu aj rešpektovanie zásady primeranosti uplatňovania sankčných ustanovení právnych predpisov, ktorá vo svojich dôsledkoch garantuje aj všeobecnú akceptovateľnosť rozhodnutí orgánov verejnej moci ako spravodlivých. Za základ pre výpočet pokuty považoval reálny príjem verejného funkcionára za výkon funkcie v predchádzajúcom kalendárnom roku. Tento prístup sa objavil v nadväznosti na uloženie pokuty starostovi obce Markušovce, ktorý sa ujal funkcie 15. decembra 2014. Uznesením obecného zastupiteľstva č. 4/2014 z 15. decembra 2014 mu bol zároveň určený v súlade s § 3 ods. 1 zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest plat v sume 1 789 eur mesačne s účinnosťou od 15. decembra 2014. V roku 2014 tak bol jeho reálny príjem za výkon funkcie starostu 981,06 eur. Následne 21. apríla 2015 obecné zastupiteľstvo konštatovalo porušenie čl. 7 ods. 1 ústavného zákona a uložilo starostovi pokutu vo výške 1 789 eur. Podľa Ústavného súdu mala byť pokuta uložená v sume 81,76 eur (jedna dvanástina z 981,06 eur).<sup>38</sup>

Prístup druhého senátu má *prima facie* svoju logiku, avšak pri uplatnení prezumpcie racionálneho ústavodarcu vedie v územnej samospráve a pri

---

<sup>38</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 463/2015 z 11. februára 2016.

akademických senátoch verejných vysokých k absurdnému záveru. Konkrétne sa to prejaví v situácii, keď sa verejný funkcionár ujme výkonu verejnej funkcie, a ešte v tom istom kalendárnom roku poruší ústavný zákon. Za predchádzajúci kalendárny rok nemal z výkonu verejnej funkcie žiadny príjem. Pri verejných funkcionároch podliehajúcich parlamentnému výboru to problém nie je, pretože sa uplatní čl. 9 ods. 17 („V prípade, ak mesačný plat verejného funkcionára, voči ktorému vedie konanie orgán uvedený v čl. 9 ods. 1 písm. a), je nižší ako priemerná mesačná nominálna mzda zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, pri výpočte sumy podľa odseku 10 sa za mesačný plat považuje priemerná nominálna mesačná mzda zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za uplynulý kalendárny rok.“). Parlamentný výbor je totiž orgánom uvedeným v čl. 9 ods. 1 písm. a) ústavného zákona.<sup>39</sup> Mechanické použitie výkladu o tom, že za základ pre výpočet pokuty sa má považovať reálny príjem verejného funkcionára za výkon funkcie v predchádzajúcom kalendárnom roku vedie k tomu, že verejným funkcionárom v územnej samospráve a vo verejných vysokých školách by v prvom roku výkonu verejnej funkcie nebolo možné uložiť finančnú pokutu. To však naráža práve na prezumpciu racionálneho normotvorcu, ako aj na predchádzajúce závery Ústavného súdu o tom, že počas celého obdobia, v každom momente aktívneho výkonu funkcie musí byť dodržiavaný ústavný zákon a z tohto dôvodu musí byť jeho dodržiavanie kontrolované (uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 1/2010). Vytvorilo by sa totiž obdobie aktívneho výkonu funkcie, kedy by skupina verejných funkcionárov mohla ústavný zákon porušovať bez hrozby finančnej pokuty.

## Záver

Zmyslom a účelom ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. je zabezpečiť právny mechanizmus ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií spočívajúci v zamedzení vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s uvedeným verejným záujmom v súvislosti s výkonom svojej funkcie a predchádzať zneužívaniu verejnej funkcie,

---

<sup>39</sup> „Výška mesačného platu verejného funkcionára bola stanovená (...) vo výške priemernej nominálnej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky za rok 2009, keďže verejný funkcionár v tomto období ešte nevykonával uvedenú funkciu a nepoberal za ňu ani mzdu.“ Pozri uznesenie sp. zn. II. ÚS 64/2011 zo 17. februára 2011.

prípadne postavenia s ňou spojeného, na osobný prospech.<sup>40</sup> Tento ústavný zákon, ako aj všetky jeho novelizácie navrhli poslanci Národnej rady, a to buď ako skupina poslancov, alebo prostredníctvom parlamentného výboru pre nezlučiteľnosť funkcií, ktorého členmi môžu byť iba poslanci Národnej rady. Ako bolo uvedené, v texte ústavného zákona sa nachádzajú ustanovenia, ktoré sú interpretačne otvorené. Orgánom, ktorý má pri ich interpretácii posledné slovo, je Ústavný súd. Za takmer dvadsať rokov účinnosti ústavnej úpravy ochrany verejného záujmu sa mohla jeho rozhodovacia činnosť v tejto veci prikloniť k zásade *in dubio pro libertate* a interpretačné spory riešiť automaticky v prospech verejných funkcionárov. Z tohto príklonu by tak mohli benefitovať okrem iného aj tvorcovia nedokonalých ústavných noriem, ktorí ich môžu trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov kedykoľvek opraviť. Ústavný súd sa však pri zjednocovaní právnych názorov senátov v rôznom zložení priklonil k interpretácii ústavných noriem založenej v prvom rade na zmysle a účele ústavnej úpravy ochrany verejného záujmu. To ešte v roku 2010 vyjadril slovami, že nejde o akúsi „kriminalizáciu“ verejných činiteľov, ale o naplnenie rozumného, ústavne korektného účelu ústavného zákona. V kontexte celkového trvania samostatnej Slovenskej republiky a účinnosti ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. možno vzhľadom na časové rozpätie troch analyzovaných uznesení Ústavného súdu (sp. zn. PLz. ÚS 1/2010, sp. zn. PLz. ÚS 1/2017 a sp. zn. PLz. ÚS 4/2022) uvažovať o konsolidovanom interpretačnom prístupe pri zjednocovaní právnych názorov. Bolo by žiaduce, ak by sa ústavodarca z týchto skúseností poučil a ďalšie novelizácie ústavného zákona tvoril v štandardnom legislatívnom procese, rešpektujúc potrebu jednoznačného jazyka a zrozumiteľnosti právnych noriem.<sup>41</sup>

### Zoznam použitej literatúry

1. BARAK, A.: Purposive Interpretation in Law. Princeton: Princeton University Press, 2005, 448 s. ISBN 978-0691133744.
2. BARANÍK, K.: Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike. In: Právny obzor, 104, 2021, č. 1, s. 3 – 25. ISSN 0032-6984.
3. ČIČ, M.: Národ a štát. Martin: Matica slovenská, 2012, 238 s. ISBN 978-80-8128-040-5.

---

<sup>40</sup> Napríklad nález sp. zn. IV. ÚS 177/07 z 25. októbra 2007.

<sup>41</sup> Pozri nález sp. zn. PL. ÚS 15/98 z 18. marca 1999.

4. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, 246 s. ISBN 978-80-8152-929-0.
5. HODÁS, M.: Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. In: Právny obzor, 2011, roč. 94, č. 4, s. 365-377. ISSN 0032-6984.
6. KLÍMA, K. a kol.: Odpovednosť verejné moci. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, 536 s. ISBN 978-80-86855-94-3.
7. OROSZ, L.: Systémové väzby v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: FISCHEROVÁ, I., FOREJTOVÁ, M., KLÍMA, P., KRAMÁŘ, K. (eds.): Pocta Karlu Klímovi k 70. narodeninám. Ústavnost jako kritérium právního řádu (národního i evropského). Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2021, 544 s. ISBN 978-80-7598-982-6.
8. OROSZ, L.: Justičná novela Ústavy (solídne zámery – rozpačité závery). In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (eds.): Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni. Košice: ŠafárikPress 2021, s. 79 – 97. ISBN 978-80-574-0008-0.
9. SOMOROVÁ, Ľ., RAKUŠANOVÁ, S.: Právne postavenie prezidenta v historickom kontexte. In: MAJERČÁK, T., PERDUKOVÁ, V. (ed.): Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky. Zborník vedeckých prác. Košice: Equilibria, s. r. o., 2012, s. 75 – 98. ISBN 978-80-7097-942-6.
10. SVÁK, J., BALOG, B.: Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave. In: Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012. 1.vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 23 – 39. ISBN 978-80-87382394.
11. Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2 Sžo 90/2008 z 3. septembra 2008
12. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 141/2010 zo 4. mája 2010
13. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 1/2010 zo 7. júla 2010
14. Uznesenie Krajského súdu Nitra sp. zn. 11 S/137/2010 z 30. novembra 2011
15. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012
16. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 611/2013 z 3. októbra

- 2013  
17. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 639/2013 z 10. októbra  
2013  
18. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 633/2013 z 10. októbra  
2013  
19. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 484/2013 z 29. októbra  
2013  
20. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 786/2014 z 13. novembra  
2014  
21. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 789/2016 z 2. marca 2017  
22. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 1/2017 z 1. februára  
2017  
23. Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2018 z 10. novembra 2021  
24. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 153/2022 z 10. marca  
2022  
25. Nález Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 129/2022 zo 14. apríla 2022  
26. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 4/2022 z 23. novembra  
2022

### **Kontaktné údaje**

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra ústavného práva

# SANKČNÁ ZODPOVEDNOSŤ VEREJNÝCH FUNKCIONÁROV (A JEJ MOŽNÉ ČASOVÉ OHRANIČENIE)

## THE LIABILITY OF PUBLIC OFFICE HOLDERS (AND ITS POSSIBLE TIME LIMITATION)

Simona Farkašová<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Úvodné teoretické uchopenie a vysvetlenie zmyslu princípu časového obmedzenia sankčnej zodpovednosti osôb v materiálnom právnom štáte prostredníctvom konceptu premlčania/preklúzie smeruje k snahe autorky o odôvodnenie záveru, že je potrebné časovo ohraničiť aj sankčnú zodpovednosť verejných funkcionárov v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Príspevok sa zameriava na ústavno-právne úskalia načrtnutého legislatívneho opomenutia, ktoré sú premietnuté najmä v aplikačno-interpretáčnej a rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky.

**Kľúčové slová:** legislatívne opomenutie, Ústavný súd Slovenskej republiky, právna istota, ústavný zákon č. 357/2004 Z. z., princíp časového obmedzenia deliktuálnej zodpovednosti

**Abstract:** Introductory theoretical explanations of the principle of the limitation the liability, leads the author to the effort to prove the conclusions concerning the need to enact the appropriate limitation period for decision by a competent authority imposing penalties according to the Constitutional Act No. 357/2004 Coll. on the protection of the public interest in the exercise of public functions by the public office holders. The contribution is also focused on the constitutional challenges of that legislative omission which are reflected in existing the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

---

<sup>1</sup> Ústavný súd Slovenskej republiky

**Key words:** legislative omission, The Constitutional Court of the Slovak Republic, legal certainty, the Constitutional Act N. 357/2004 Coll. the principle of the limitation the liability for unlawful conducts

## Úvod

Integrálnou súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky je kontrola výkonu verejnej moci a uplatňovanie právnej zodpovednosti voči osobám, ktoré ju vykonávajú. Ako notoriu možno uviesť všeobecné vymedzenie *zodpovednosti* v teórii práva v podobe sekundárnej povinnosť niesť následky svojho správania či konania, a teda strpieť sankciu v prípade porušenia zákonom stanovenej primárnej povinnosti.<sup>2</sup> Pri ochrane princípov demokratického a právneho štátu zohráva dôležitú úlohu ústavná zodpovednosť<sup>3</sup>, ktorej osobitným druhom je zodpovednosť verejných funkcionárov za nesplnenie či porušenie povinností alebo obmedzení podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej aj „ústavný zákon č. 357/2004 Z. z.“). V judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sa mechanizmus uplatňovania tohto druhu verejnoprávnej zodpovednosti etabloval a vzhľadom na sledovaný verejný záujem bol vyhodnotený ako dostatočne legitímny a kompatibilný s ústavou.<sup>4</sup> Aj napriek nespochybniteľnej ústavnosti právnej úpravy konfliktu záujmov<sup>5</sup> nemožno opomenúť legislatívne nedostatky, ktoré sa stali predmetom

---

<sup>2</sup> JIRÁSEK, Jiří: Ústavní sankce. In: Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013, 733 s.

<sup>3</sup> FÁBRY, Branislav - KASINEC, Rudolf – TURČAN, Martin: Teória práva. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 252 s.

<sup>4</sup> Por. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 789/2016-60 z 2. marca 2017, Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. IV. ÚS 115/2008-16 z 10. apríla 2008, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 114/2008-22 z 27. mája 2008.)

<sup>5</sup> BUJŇÁK, Vincent: Ústavný zákon o konflikte záujmov: lex specialis alebo lex inferior? IN: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, 49 s.



kritiky zo strany ústavného súdu<sup>6</sup>, ako aj zo strany právnej doktríny.<sup>7</sup> Táto kritika však nesmeruje k spochybneniu k jeho ústavnosti, skôr predstavuje (slovami V. Bujňáka) „*dobré mienené odporúčania delegovanému ústavodarcovi pri možnej novelizácii ústavnej úpravy*“.<sup>8</sup> Touto formou ústavný súd opakovane vyzýva ústavodarcu, aby v záujme naplnenia princípu právnej istoty odstránil nedostatok právnej úpravy a pre ukladanie sankcií podľa ústavného zákona zadefinoval primerané premlčacie doby tak, ako to je v prípade iných verejnoprávnych deliktov [napr. prvá veta § 20 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov alebo § 87 Trestného zákona].<sup>9</sup> Jedným dychom je však potrebné dodať, že dlhodobý a opakovaný apel ústavného súdu zostáva bez akejkoľvek odozvy. Podstatná časť tohto príspevku sa preto bude kriticky orientovať práve na uvedený legislatívny nedostatok, ktorý spôsobuje, že ústavná hodnota ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií sa dostáva do kolízie s inou ústavnou hodnotou, ktorou je právna istota dotknutých osôb. Tento stav tak prirodzene vytvára v rozhodovacej praxi ústavného súdu priestor pre rôzne interpretačno-aplikačné úvahy.

### **Časové obmedzenie sankčnej zodpovednosti ako súčasť princípu právnej istoty**

Ak sa v konaní vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov preukáže, že verejný funkcionár nesplnil alebo porušil povinnosti či obmedzenia pri nástupe do funkcie, počas jej výkonu, ako aj po jej skončení, nastupuje obligatórny následok ukladania sankcií (v podobe pokuty, či straty verejnej funkcie), ktorým je v odbornej literatúre prisudzovaný prívlastok „prísnosti“, avšak vzhľadom na účel sledovaný

---

<sup>6</sup> Por. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 789/2016-60 z 2. marca 2017, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 878/2014 z 11. júna 2015, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 185/2014 z 13. novembra 2014

<sup>7</sup> OROSZ, Ladislav: Poznámky k novej právnej úprave konfliktu záujmov. In: Justičná revue. - Roč. 56, č. 11 (2004). 1179-1199 s.

<sup>8</sup> BUJŇÁK, Vincent: Ústavný zákon o konflikte záujmov: lex specialis alebo lex inferior? In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, 50 s.

<sup>9</sup> Pr. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 148/2022 z 14. decembra 2022, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. I. ÚS 369/2021 z 13. októbra 2021 z 13. októbra 2021, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. I. ÚS 129/2022 z 14. apríla 2022

ústavným zákonom<sup>10</sup> ide o hodnotenie v pozitívnom kontexte.<sup>11</sup> Na uplatnenie sankcií, ktoré možno v konaní vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov uložiť je však nutné nahliadať v širších súvislostiach, a to aj nad rámec samotného účelu posudzovaného ústavného zákona. Z ľudsko-právneho hľadiska je potrebné akcentovať, že rozhodnutiami orgánov verejnej moci, ktoré nespĺňajú kritéria nezávislého a nestranného súdneho orgánu dochádza k zásahu do základných práv dotknutých verejných funkcionárov na prístup k voleným funkciám a iným verejným funkciám (čl. 30 ods. 4 ústavy) a na ochranu vlastníctva (čl. 20 ods. 1 ústavy).<sup>12</sup> Takéto širšie nazeranie na ukládanie sankcií by mohlo naznačovať viaceré závery; pri uplatňovaní osobitnej verejnoprávnej zodpovednosti verejných funkcionárov, ako aj akéhokoľvek iného druhu verejnoprávnej zodpovednosti je nevyhnutné, aby boli sankcie ukladané na základe dostatočne jasnej a predvídateľnej zákonnej (resp. ústavnej) úpravy (čo zodpovedá princípu právnej istoty a jej integrálnej súčasť, ktorou je aj dôvera občanov v právny poriadok)<sup>13</sup>, aby uložené sankcie boli primerané intenzite porušenia verejného záujmu<sup>14</sup> (čo v zásade zodpovedá princípu proporcionality), a aby voči uloženým sankciám existoval právny mechanizmus účinnej ochrany základných práv a slobôd prostredníctvom nezávislého a nestranného súdnictva (v korelácii s právom dotknutých verejných funkcionárov na preskúmanie rozhodnutí o uložení sankcie ako naplnenie ústavnej požiadavky vyplývajúcej z čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky podľa čl. 10 ods. 2, ods. 3 ústavného

---

<sup>10</sup> Ústavný súd vo viacerých svojich rozhodnutiach (II. ÚS 185/2014, II. ÚS 188/2014, II. ÚS 878/2014, II. ÚS 483/2018) týkajúcich sa konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov zdôraznil, že zmyslom a účelom ústavného zákona je zabezpečiť právny mechanizmus ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií spočívajúci v zamedzení vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s uvedeným verejným záujmom v súvislosti s výkonom verejnej funkcie a predchádzať zneužívaniu verejnej funkcie, prípadne zneužívaniu postavenia s ňou spojeného na osobný prospech.

<sup>11</sup> OROSZ, Ladislav: Poznámky k novej právnej úprave konfliktu záujmov. In: *Justičná revue*. - Roč. 56, č. 11 (2004), 1195 s.

<sup>12</sup> MACEJKOVÁ, Iveta – BĀRĀNY, Eduard – BARICOVĀ, Jana – FIAČAN, Ivan – HOLLĀNDER, Pavel, SVĀK, Ján a kolektív: *Zákon o ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, 1478 s.

<sup>13</sup> *Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 29/05 z 3. septembra 2008*

<sup>14</sup> OROSZ, Ladislav: Poznámky k novej právnej úprave konfliktu záujmov. In: *Justičná revue*. - Roč. 56, č. 11 (2004), 1198 s.

zákona č. 357/2004 Z. z.).<sup>15</sup>

Nasledujúci text bude akcentovať prvý z naznačených záverov, a to požiadavku predvídateľnosti právnej úpravy, integrálnou súčasťou ktorej je zásada, zmysle ktorej nie je možné sankcie za porušenie povinností stanovených právnych predpisom ukladať bez časového obmedzenia. Na realizáciu tejto požiadavky slúži koncept premlčacej (resp. prekluzívnej) lehoty, ktorej uplynutie má za následok zánik sankčnej zodpovednosti za porušenie právom stanovenej povinnosti.

V naznačenom smere je možné poukázať predovšetkým na systém trestnoprávnej zodpovednosti, v rámci ktorej trestnosť činu zaniká priamo zo zákona uplynutím doby v Trestnom zákone uvedenej, ktorá je spravidla odstupňovaná podľa závažnosti spáchaného činu. Je však potrebné dodať, že princíp právnej istoty nie je absolútny, čoho dôkazom je, že v prípade niektorých najzávažnejších, najmä vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti bola zásada premlčania trestného stíhania prelomená, pretože premlčanie trestného stíhania takýchto zločinov vylúčili viaceré medzinárodné dokumenty.<sup>16</sup> Inštitút premlčania trestného stíhania vychádza z toho, že uplynutím času postupne zaniká potreba trestnoprávnej reakcie na trestný čin tak z hľadiska generálnej ako aj individuálnej prevencie.<sup>17</sup>

Ďalší príklad rešpektovania požiadavky časového obmedzenia sankčnej zodpovednosti možno nájsť aj v systéme administratívnoprávnej zodpovednosti, teda zodpovednosti za správne delikty (priestupky a iné správne delikty), za ktoré správny orgán ukladá správne sankcie regulované v osobitných zákonoch. V nich sú spravidla popri vecnej príslušnosti orgánov verejnej správy na konanie o správnych deliktoch ustanovené aj podmienky zániku sankčnej administratívnoprávnej zodpovednosti a to vo forme subjektívnej a/alebo objektívnej premlčacej lehoty.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> MACEJKOVÁ, Iveta – BÁRÁNY, Eduard – BARICOVÁ, Jana – FIAČAN, Ivan – HOLLÄNDER, Pavel, SVÁK, Ján a kolektív: Zákon o ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, 1479 s.

<sup>16</sup> MADLIAK, Jozef – MIHAL'OV, Ján – ŠTEFANKOVÁ, Simona: Trestné právo hmotné I., Všeobecná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010, 302 s.

<sup>17</sup> BURDA, Eduard, ČENTĚŠ, Jozef - KOLESÁR, Juraj – ZÁHORA, Jozef: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár I. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010.

<sup>18</sup> Por. napr. § 107 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), § 66 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon).

Možno preto konštatovať, že premietnutie požiadavky, resp. zásady časového obmedzenia sankčnej zodpovednosti do systému verejnoprávnej zodpovednosti zásadne rešpektuje podstatné prvky právnej istoty, ktorými sú orientačná istota (*certitudo*) vo vzťahu k právnym predpisom, ako aj sociologická istota (*securitas*) vo vzťahu k skutočnej aplikácii a realizácii práva v praxi.<sup>19</sup> Legislatívne zakotvenie zodpovednosti za spáchanie deliktov súčasne s primeranou úpravou časového ohraničenia zodpovednosti vo verejnom práve predznamenáva predvídateľnosť zákonnej úpravy, keďže umožňuje dotknutej osobe zistiť, nielen to, aké konania a opomenutia zakladajú jej deliktuálnu zodpovednosť, ale aj za akých podmienok táto zodpovednosť zaniká. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že legislatívne zakotvenie časového ohraničenia deliktuálnej spôsobilosti napĺňa aj princíp legality vyjadrený v čl. 2 ods. 2 ústavy, ktorý vyžaruje právnu istotu do vzťahov vertikálnych v tom, že orgány verejnej moci nebudú voči osobám konať v rozpore so svojou právomocou. Inými slovami, právomoc príslušného orgánu verejnej moci konať o právach a povinnostiach dotknutých osôb je zásadným spôsobom determinované tak, že konanie o uložení sankcie ani nezačne, ak orgán verejnej moci zistí, že od spáchania deliktu uplynul zákonom stanovený čas.

V kontraste k vyššie uvedenému prístupu je možné poukázať na posudzovaný ústavný zákon č. 357/2004 Z. z., v ktorom delegovaný ústavodarca opomenul významný právny komponent, z hľadiska integrity inštitútu sankcionovania verejných funkcionárov nepochybne želateľný, ktorým je práve časové ohraničenie doby pretrvávania zodpovednosti verejných funkcionárov. Vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu, podľa ktorej je porušenie povinnosti podľa ústavného zákona osobitným verejnoprávnym deliktom, vyznieva uvedený legislatívny nedostatok o to závažnejšie, keď bez akéhokoľvek logického či racionálneho dôvodu vylučuje uplatnenie princípu právnej istoty vo vzťahu k špecifickému okruhu adresátov ústavného zákona, teda vo vzťahu k verejným funkcionárom. Vyvodzovanie právnej zodpovednosti spojenej s uložením sankcií pritom nemôže byť výsledkom právneho posúdenia bez jasnej normatívnej opory, a to ani v rovine noriem ústavného práva (III. ÚS 312/2021).

Ústavodarca, aktivujúc svoju normotvornú činnosť mal možnosť vyššie

---

<sup>19</sup> FÁBRY, Branislav a kolektív: Aktuálne otázky teórie práva. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 193 s.

uvedený nedostatok napraviť, a to už v krátkom čase po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona na podklade návrhu skupiny poslancov vo svojom 3. volebnom období (parlamentná tlač 1282). Ako premárnenú príležitosť možno vyhodnotiť vyslovenie nesúhlasu so zavedením objektívnej štvorročnej a subjektívnej dvojročnej lehoty pre rozhodnutie príslušného orgánu o strate mandátu, funkcie alebo uložení pokuty podľa ústavného zákona. Z dôvodovej správy k návrhu zákona pritom explicitne vyplývala nevyhnutnosť stanovenia takejto lehoty s tým, že sankčná zodpovednosť nemôže byť bezbrehá a stanovenie lehoty pre jej uplatnenie je bežným atribútom každého právneho štátu. Hoci ústavodarca mal príležitosť (nielen) v priebehu 7. volebného obdobia (v ktorom boli prijaté tri ústavné zákony, ktorými sa menil a doplnil ústavný zákon č. 357/2004 Z. z.)<sup>20</sup> uvedený nedostatok napraviť, nevyužil dostupné možnosti a prostriedky na to, aby odstránil stav právnej neistoty verejných funkcionárov. Slovam ústavného súdu, ani v modernom právnom štáte sa nemožno vyhnúť medzerám či iným nedostatkom v zákonných právnych predpisov.<sup>21</sup> Súčasne je potrebné dodať, že forma tvorby práva v podobe chybných právnych aktov, ktoré spôsobujú poškodzovanie základných ústavných princípov, na ktorých by mal stáť demokratický právny poriadok nemôže byť označená ako racionálna.<sup>22</sup>

V ďalšom texte bude preto pozornosť zameraná na snahu ústavného súdu prekonať načrtnutý legislatívny nedostatok pri hľadaní spôsobu ako časovo ohraničiť zodpovednosť za nesplnenie povinnosti, či obmedzení, ktoré vyplývajú z ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.

## **Trvanie sankčnej zodpovednosti verejných funkcionárov v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky**

Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. je v rámci konania o ochrane verejného

---

<sup>20</sup> FARKAŠOVÁ, Simona: Ústavnoprávne zhodnotenie ústavodarnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky v 7. volebnom období (2016-2020) s osobitným zreteľom na ústavnú iniciatívu opozičných poslancov. In: Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992-2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky). Košice: Šafárik Press, 2021, 161 – 163 s.

<sup>21</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007

<sup>22</sup> BARÁNIK, Kamil: Racionálny zákonodarca, nová ústavná doktrína. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore, 2014. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, 150 s.

záujmu pravidelne predmetom interpretácie zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky. V type konania podľa dvadsiatej druhej hlavy zákona o ústavnom súde, v ktorom je návrh na preskúmanie rozhodnutia podľa § 234 zákona o ústavnom súde jediným opravným prostriedkom, ústavný súd plní úlohu správneho súdu, keď rozhodnutie príslušného orgánu verejnej moci potvrdí (§ 239 ods. 1 zákona o ústavnom súde) alebo zruší a vec vráti na ďalšie konanie (§ 239 ods. 2 zákona o ústavnom súde).<sup>23</sup> Keďže podľa platného a účinného zákona o ústavnom súde, ako aj podľa niekdajšieho zákona č. 38/1993 Z. z. je v právomocí senátov rozhodovať o návrhoch verejných funkcionárov, tie od zakotvenia ústavnej úpravy konfliktu záujmov zaujali rôzne protichodné interpretácie textu, a preto sa k jeho interpretácií vyjadrovalo plénum v zjednocujúcich stanoviskách.<sup>24</sup>

Zjednocovaniu odlišných právnych názorov senátov sa plénum ústavného súdu (sp. zn. PLZ. ÚS 4/2022) nevyhlo ani v súvislosti s otázkou trvania sankčnej zodpovednosti verejnej funkcionárov. Bez explicitnej úpravy primeranej premlčacej lehoty (ktorej uplynutie by malo za následok zánik sankčnej zodpovednosti za delikty podľa ústavného zákona) dospeli jednotlivé senáty (I. senát a III. senát) v prípade dvoch rôznych navrhovateľov zastúpených tým istým právnym zástupcom pri obdobnej skutkovej a právnej situácii k rozdielnym právnym záverom.

Skutková a právna podobnosť spočívala v tom, že bývalým verejným funkcionárom bola rozhodnutím Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) uložená pokuta za nesplnenie povinnosti podať písomné oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., s tým, že konanie sa začalo až po uplynutí jedného roka od skončenia výkonu ich funkcie, počas ktorej sa ešte považovali za verejných funkcionárov podľa ústavným zákonom

---

<sup>23</sup> MACEJKOVÁ, Iveta – BÁRÁNY, Eduard – BARICOVÁ, Jana – FIAČAN, Ivan – HOLLÄNDER, Pavel, SVÁK, Ján a kolektív: Zákon o ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, 1476 s.

<sup>24</sup> Senáty ústavného súdu zakotvenia ústavnej úpravy konfliktu záujmov zaujali rôzne protichodné interpretácie textu, k jeho interpretácií sa tie vyjadrovalo plénum v zjednocujúcich stanoviskách (Uznesenie sp. zn. PLZ. ÚS 1/07 z 2. mája 2007, uznesenie sp. zn. PLZ. ÚS 1/2010 zo 7. júla 2010, uznesenie sp. zn. PLZ. ÚS 1/2016 z 3. februára 2016 a uznesenie sp. zn. PLZ. ÚS 1/2017 z 1. februára 2017), por. aj BUJNAK, V.: Možné dopady rozhodnutia PL. ÚS 21/2014 na ústavnú úpravu konfliktu záujmov. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2019, 609 s.

stanovenej fikcie čl. 3 ods. 1 druhej vety ústavného zákona. Podľa názoru navrhovateľov malo ísť o premlčaciu/prekluzívnu lehotu, po uplynutí ktorej výbor nemôže začať konanie proti bývalému verejnému funkcionárovi a sankcionovať ho za nesplnenie povinností podľa ústavného zákona.

Prístup I. senátu ústavného súdu k otázke časového ohraničenia zodpovednosti verejného funkcionára zameraný na prepojenie pretrvávania sankčnej zodpovednosti so samotným trvaním výkonu verejnej funkcie (vrátane doby na základe ústavným zákonom stanovenej fikcie v čl. 3 ods. 1 ústavného zákona) viedol k vydaniu nálezu č. **k. I. ÚS 129/2022 z 14. apríla 2022**, ktorým napadnuté rozhodnutie výboru zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Základom tohto prístupu je téza, že nedostatočnosť a nejasnosť právnej úpravy nemá znášať jej adresát a jeho dôsledkom je jednoznačné uprednostnenie právnej istoty dotknutého navrhovateľa (bývalého verejného funkcionára).

Odlišnosť prístupu III. senátu ústavného súdu spočíva v interpretácii právnej normy v čl. 3 ods. 1 ústavného zákona, v zmysle ktorej (vo svetle dôsledného naplnenia účelu ústavného zákona) nejde o lehotu, po uplynutí ktorej už nie je možné začať konanie o uložení sankcie. Daná interpretácia je postavená na tom, že v niektorých prípadoch by splnenie povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona nebolo možné vôbec skontrolovať a to na podklade nedovoleného diskriminačného konceptu, teda rozdelenia bývalých verejných funkcionárov do dvoch skupín, podľa toho, či skončili výkon verejnej funkcie do 30.4. bežného roka alebo po 1.5 bežného roka. Pri prieskume ústavnosti napadnutého rozhodnutia výboru sa III. senát ústavného súdu sústredil na základnú otázku, či časové aspekty prípadu navrhovateľa signalizujú také porušenie princípov právnej istoty, ktoré by odôvodňovalo záver ústavného súdu o rozpore napadnutého rozhodnutia s ústavou. Negatívna odpoveď na nastolenú otázku napokon vyústila do vydania **uznesenia č. k. III. ÚS 153/2022 z 10. marca 2022**, ktorým bol návrh odmietnutý ako zjavne neopodstatnený. Podstata tohto prístupu spočíva v skĺbení teleologického prístupu (zabezpečenie účinnej kontroly dodržiavania ústavného zákona „bývalými“ verejnými funkcionármi) s ústavným princípom rovnosti a zákazu nedovolenej diskriminácie.

Ústavný súd tak poskytol na rovnaké otázky rozdielnu odpoveď. V súlade s teóriou neurčitosti práva, podľa ktorej nie je možné tvrdiť, že na každý právny problém existuje jediná správna odpoveď (naproti teórii jedinej

správnej odpovede)<sup>25</sup> sa potom prirodzene javí prístup pléna ústavného súdu pri zjednocovaní odlišných právnych záverov oboch senátov **uznesením č. k. PLz. ÚS 4/2022 z 23. novembra 2022** vyzdvihujúci snahu jednotlivých senátov **napraviť** nedostatočnú právnu úpravu v záujme právnej istoty účastníkov konania. Poukázaním na jednotlivé medzery právnych záverov I. senátu ústavného súdu preferujúceho výlučne právnu istotu adresátov právnej normy sa prostredníctvom vecnej argumentácie priklonil k prístupu III. senátu ústavného súdu. Uvedený prístup pléna pritom nasvedčuje, že voľba medzi viacerými možnými odpoveďami nezávisí od vyvodenia odpovede z nejakého vyššieho princípu (z právneho axiómu), ale voľba medzi viacerými možnosťami vyplynula skôr z vhodnejšej argumentácie použitej III. senátom, ku ktorej sa plénum napokon priklonilo a ktorú (poukazujúc na účel ústavnej ochrany verejného záujmu) argumentačnej ďalej podporil. Uvedený prístup tak naznačuje, že právo je argumentatívne, nie axiomatické.<sup>26</sup> Podstatnú a rozhodujúcu časť predmetného uznesenia tvorí explicitná interpretácia čl. 3 ods. 1 druhej vety ústavného zákona tak, že *„ide o úpravu deliktuálnej spôsobilosti dotknutej osoby, teda jej zodpovednosti za porušenie povinností alebo obmedzení vyplývajúcich z ústavného zákona, ktorého následkom je uloženie sankcií. Označené ustanovenie však **nevymedzuje** lehotu na začatie ani na skončenie konania o uložení sankcie.“*

Recentný postoj ústavného súdu k nedostatočnej právnej zodpovednosti za porušenie povinností vyplývajúcich z ústavného zákona je ovplyvnený **prístupom vzájomného vyvažovania**. Podľa tohto prístupu je potrebné - v prípade kolízie dvoch ústavných hodnôt - vyvažovať ich tak, aby každá z týchto hodnôt zostala zachovaná v čo najširšej možnej miere, resp. aby žiadna z nich nebola úplne popretá (PL. ÚS 12/2001, PL. ÚS 13/2010 a ďalšie). Plénum ústavného súdu v záveroch predmetného uznesenia naznačilo možné riešenie o kolízie dotknutých princíпов, v zmysle ktorého *„je potrebné vždy vychádzať z **časových okolností konkrétneho prípadu**, pretože takto zostáva v čo najširšej miere zachovaná každá z dotknutých ústavných hodnôt. Pri skúmaní **časových súvislostí prípadu** bude tiež potrebné prihliadnuť na princípy správneho trestania.“*

Z uvedených záverov pléna ústavného súdu jednoznačne

---

<sup>25</sup> FÁBRY, Branislav a kolektív autorov: Aktuálne otázky teórie práva. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 15 s.

<sup>26</sup> FÁBRY, Branislav a kolektív autorov: Aktuálne otázky teórie práva. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 15 s.



vyplýva uznanie právnej relevancie zmyslu a účelu ústavného zákona (ochrana verejného záujmu na riadnom výkone verejnej funkcie) ako v zásade rovnocennému kritériu (popri právnej istote) pri preklenutí posudzovaného legislatívneho nedostatku. Plénum tak pomerne jasne naznačilo, aby nedochádzalo k eliminácii účelu ústavného zákona v prospech princípu právnej istoty, a teda, aby sa obidve ústavné hodnoty vzájomne vyvažovali a tak čo najširšie harmonizovali. Plénum ústavného súdu však bolo menej jednoznačné pri objasnení relatívne abstraktného pojmu „časové okolnosti konkrétneho prípadu“, prípadne pojmu „časové súvislosti prípadu“. Vzhľadom na všeobecne a široko priznaný diskrečný priestor (hoci čiastočne konkretizovaný potrebou prihliadnuť na princípy správneho trestania) bez uvedenia právneho podkladu, z ktorého by bolo možné vyvodiť primeranosť časového ohraničenia<sup>27</sup> zostáva dôkladné a racionálne zvažovanie časových okolností konkrétneho prípadu na pleciach senátov ústavných súdov ako dominantných určovateľov ústavnosti uloženej sankcii za porušenie povinnosti či obmedzení podľa ústavného zákona. Bez zámeru spochybniť pragmatickosť tohto riešenia, je potrebné poukázať na postranný dopad voľného uváženia, ktorý môže mať podobu subjektívneho prvku pri posudzovaní plynutia času a jeho vplyvu na sankčnú zodpovednosť verejných funkcionárov. V prípade potenciálne nekoherentnej rozhodovacej činnosti jednotlivých senátov tak môže byť právna istota dotknutých osôb opätovne oslabená, pretože nikto nevie, podľa čoho sa bude rozhodovať.

Úvahy vyslovené v zjednocujúcom stanovisku pléna mal ústavný súd (I. senát) po niekoľkých mesiacoch možnosť aplikovať v konaní podľa čl. 10 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. iniciovaného navrhovateľkou – bývalou starostkou obce. V posudzovanej veci išlo o uloženie pokuty za nesplnenie povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona počas jej celého kontinuálneho obdobia výkonu verejnej funkcie v trvaní 12 rokov.<sup>28</sup> Uložená pokuta pozostávala z jednotlivých čiastkových pokút, ktorých výška zodpovedala výške mesačného platu za každý prechádzajúci kalendárny rok výkonu verejnej funkcie navrhovateľky (od roku 2010 do

---

<sup>27</sup> Sudca ústavného súdu Peter Straka sa v Odlišnom stanovisku k uzneseniu č. k. PLz. ÚS 4/2022 z 23. novembra 2022 pýta, že nakoľko zrozumiteľné a jednoznačné je odporúčanie pléna, podľa ktorého je potrebné posudzovať každý prípad individuálne?

<sup>28</sup> Vo veci nebolo sporné, že navrhovateľka ako bývalá starostka nepodala počas obdobia výkonu verejnej funkcie od 27. decembra 2010 do 28. septembra 2022 ani raz písomné oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.

roku 2021). Ústavný súd v prvom rade naznačil, že výkon verejnej moci zo strany obecného zastupiteľstva uložením pokuty za nesplnenie danej povinnosti od roku 2010 sa už na prvý pohľad javí ako bezhraničný. Následne konštatoval, že časové aspekty posudzovaného prípadu signalizujú porušenie princípu právnej istoty odôvodňujúce záver o rozpore napadnutého rozhodnutia s ústavou, čo napokon viedlo k vydaniu nálezu **č. k. I. ÚS 291/2023 z 27. júna 2023**, ktorým bolo napadnuté rozhodnutie obecného zastupiteľstva zrušené a vrátené na ďalšie konanie. Zásadnou je práve snaha ústavného súdu nájsť vhodný právny podklad, z ktorého by mohol vyvodiť časové ohraničenie trvania sankčnej zodpovednosti navrhovateľky. Ten našiel vo výslovnej úprave trvania deliktuálnej zodpovednosti iných podobných protiprávnych a sankcionovaných konaní, konkrétne správnych deliktov normovaných v piatej časti zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (ďalej aj „daňový poriadok“). S ohľadom na podobnosť oboch typov deliktov, ktorú ústavný súd vzhliadol najmä v sankcionovaní za porušenie ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z., resp. daňovým poriadkom stanovenej – oznamovacej povinnosti<sup>29</sup>, ktorú však daňový poriadok v § 155 ods. 12 písm. a) výslovne časovo ohraničuje stanovením premlčacej lehoty piatich rokov od spáchania správneho deliktu. Pri (plénum) priznanej interpretačnej voľnosti, v rámci ktorej mal I. senát pomerne širokú úvahu pri vyvažovaní účelu ústavného zákona a princípu právnej istoty navrhovateľky, posudzujúc časové okolnosti tohto prípadu dospel k záveru, že za primerané považuje sankcionovanie navrhovateľky za porušenie povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona len počas trvania posledného, t. j. tretieho volebného obdobia navrhovateľky (2018-2022). Ústavný súd tak uzavrel, že navrhovateľke zaniká sankčná zodpovednosť za porušenie čl. 7 ods. 1 ústavného zákona za jej prvé a druhé volebné obdobie (2010-2018).

V okolnostiach danej veci ústavný súd vec posúdil v zmysle *analogia legis*, konkrétne využitím analógie zákonného (podústavného) práva do práva ústavného vo verejnoprávnom trestaní. Vo verejnom práve je možnosť analógie ojedinelá,<sup>30</sup> resp. ju možno použiť len v celkom výnimočných

---

<sup>29</sup> čl. 7 ods. 1 zákona č. 357/2004 Z. z. a § 154 ods. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok).

<sup>30</sup> Por. OTTOVÁ, Eva: Teória práva. Šamorín: Heuréka, 2006, 281 s., VEVERKA, Vladimír – BOGUSZAK, Jiří – ČAPEK, Jiří: Základy teorie práva a právní filozofie. Praha: CODEX,

prípadoch. Je však možné sa domnievať, že bazírovanie na pokutovaní tejto navrhovateľky spôsobom uvedeným v napadnutom rozhodnutí obecného zastupiteľstva len s poukazom na to, že neexistuje legislatívne zakotvenie časového ohraničenia sankčnej zodpovednosti v ústavnom zákone by bolo možné považovať za neprimeraný právny formalizmus a úplne popretie princípu právnej istoty navrhovateľky. A práve preto je možné zhodnotiť, že *zámer* ústavného súdu zabrániť načrtnutej ústavne neutržateľnej interpretácie, a súčasne *zámer* zabezpečiť plnohodnotnejšiu realizáciu dotknutých ústavných práv navrhovateľky, a teda *zámer* zlepšiť (nie zhoršiť)<sup>31</sup> právne postavenie navrhovateľky opodstatňuje z imperatívu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) výnimočnosť použitia spornej analógie zákonného práva do ústavného práva. V záujme komplexnosti je možné skonštatovať, že v nespornom skutkovom stave navrhovateľka porušením povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona znemožnila kontrolu dodržiavania povinnosti a obmedzení stanovených ústavným zákonom, čo nepochybne opodstatňuje harmonizáciu princípu právnej istoty s teleologickým účelom ústavného zákona, ktorým je ochrana a presadzovanie verejného záujmu nad osobným záujmom verejného funkcionára. Aj napriek tomu, že proti zámeru, ktorý ústavný súd pri právnom posúdení tejto veci sledoval nemožno mať zásadnejšie výhrady, prirodzene, z ústavnoprávneho hľadiska sa vynára ďalšia relevantná otázka, a tou je zjavný presun moci zákonodarnej moci do moci súdnej a tým otváranie cesty súdnemu aktivizmu., ktorý je už za hranou *dotvárania* práva a ktorý smeruje až k jeho (nepokrytému) *vytváraniu*. Záverom preto možno polemizovať s tým, či sa ústavný súd pri snahe preklenúť legislatívny nedostatok svojim (kreatívnym) výkladom postavil do pozície zákonodarcu (resp. ústavodarcu) a či sa tým narúša princíp delby moci. Súčasne sa tým otvára aj problém demokratickej legitimacy súdneho orgánu.

## Záver

Neúplnosť ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. v podobe absencie časového ohraničenia sankčnej zodpovednosti verejných funkcionárov

---

1996, 139 s., Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 789/2016-60 z 2. marca 2017

<sup>31</sup> VEVERKA, Vladimír – BOGUSZAK, Jiří – ČAPEK, Jiří: Základy teorie práva a právní filozofie. Praha: CODEX, 1996, 139 s.,

znamená nedostatočné zabezpečenie princípu právnej istoty dotknutých verejných funkcionárov ako dôležitej súčasti princípu právneho štátu zakotveného v čl. 1 ods. 1 ústavy. Sebareflexia štátu pri legislatívnom opomenutí významného komponentu ústavno-právnej úpravy ochrany verejného záujmu (ktorým je ochrana proti časovo neohraničenému ukladaniu sankcii, čím je priamo dotknutý princíp právnej istoty) tak nastupuje vo forme ústavného súdnictva a v podobe snahy tohto nezávislého súdneho orgánu ochranu ústavnosti zabezpečiť ochranu práv verejných funkcionárov pred časovo bezbrehým ukladaním sankcií za porušenie povinností podľa ústavného zákona. Uvedený legislatívny nedostatok sa samozrejme dá preklenúť interpretáciou ústavného súdu vyvažujúc princíp právnej istoty a zmysel ústavného zákona v konkrétnom prípade, avšak už samotná konštrukcia a formulácia „časové okolnosti konkrétneho prípadu“ naznačuje voľné uváženie orgánu aplikácie práva, ktoré by malo mať v modernom demokratickom a právnom štáte limitovaný priestor. Okrem tohto primárneho negatívneho dopadu obsahovo nekompletného a nedostatočného ústavného predpisu z pohľadu ústavných požiadaviek možno identifikovať ďalšie postranné dopady, ktoré predstavujú nemenej vážnejšie a pritom koncepčné nedostatky s negatívnym dosahom na celý ústavný systém, a to najmä v podobe súdneho aktivizmu, či vystavenia ústavného súdu do pozície dotvoriteľa práva, zásahu do klasickej doktríny delby moci či parlamentnej suverenity (v zmysle ktorej by za tvorbu zákonov, resp. ústavných zákonov by mal byť výhradne zákonodarný zbor)<sup>32</sup>.

Na základe doteraz uvedeného možno v rovine *de constitutione ferenda* navrhnúť, aby delegovaný ústavodarca do posudzovaného ústavného zákona zakotvil primeranú premlčaciu lehotu, po uplynutí ktorej nebude možné začať a ani skončiť konanie o uloženie sankcie a tak dať zadosť ústavným požiadavkám princípu právnej istoty verejných funkcionárov. Kľúčová hypotéza článku postavená na tom, čo znie v podnadpise článku, - a to možné časové ohraničenie zodpovednosti verejných funkcionárov je tak jednoznačná a pozitívna. Uvedené legislatívne zakotvenie by tiež mohlo znamenať elimináciu relatívne širokej diskrecie ústavného súdu, ktorá môže byť v prípade posudzovania ústavnosti uloženej pokuty

---

<sup>32</sup> BARÁNIK, Kamil: Racionálny zákonodarca, nová ústavná doktrína. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore, 2014. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, 152 s.

z časového hľadiska rozličná. Delegovaný ústavodarca má aj vzhľadom na opakovaný apel zo strany ústavného súdu vedomosť o momentálnej situácii vyvolanej nedostatkom časového ohraničenia sankčnej zodpovednosti verejnej funkcionárov, a práve o to viac by mal čo najrozumnejšie a najefektívnejšie reagovať na daný stav. V danom prípade však môže aj reálna „ochota“ napraviť legislatívny nedostatok prostredníctvom novelizácie sťažená v dôsledku dosiahnutia ústavnej väčšiny.

### Zoznam použitej literatúry

1. BARÁNIK, Kamil: Racionálny zákonodarca, nová ústavná doktrína. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore, 2014. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-7160-371-9. 149-158 s.
2. BUJŇÁK, Vincent: Ústavný zákon o konflikte záujmov: lex specialis alebo lex inferior? In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-7160-465-5. 45-55 s.
3. BUJŇÁK, Vincent.: Možné dopady rozhodnutia PL. ÚS 21/2014 na ústavnú úpravu konfliktu záujmov. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2019. ISBN 978-80-7160-517-1. 608 – 618 s.
4. BURDA, Eduard, ČENTÉŠ, Jozef - KOLESÁR, Juraj – ZÁHORA, Jozef: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár I. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010. 1130 s. ISBN 978-80-7400-324-0.
5. FÁBRY, Branislav - KASINEC, Rudolf – TURČAN, Martin: Teória práva. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. 324 s. ISBN 978-80-5710-127-7.
6. FÁBRY, Branislav a kolektív: Aktuálne otázky teórie práva. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 308 s. ISBN 978-80-8168-802-7.
7. FARKAŠOVÁ, Simona: Ústavnoprávne zhodnotenie ústavodarnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky v 7. volebnom období (2016-2020) s osobitným zreteľom na ústavnú iniciatívu opozičných poslancov. In: Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992-2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky). Košice: Šafárik Press, 2021, ISBN 978-80-574-0018-9. 144 – 174 s.

8. JIRÁSEK, Jiří: Ústavní sankce. In: Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013, ISBN 978-80-7160-359-7. 733 - 738 s.
9. MACEJKOVÁ, Iveta – BĀRĀNY, Eduard – BARICOVĀ, Jana – FIAČAN, Ivan – HOLLĀNDER, Pavel, SVĀK, Ján a kolektív: Zákon o ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, 1640 s. ISBN 978-80-8960-390-9.
10. MADLIAK, Jozef – MIHAL'OV, Ján – ŠTEFANKOVĀ, Simona: Trestné právo hmotné I., Všeobecná časť. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010, 455 s. ISBN 978-80-7097-825-2.
11. OROSZ, Ladislav: Poznámky k novej právnej úprave konfliktu záujmov. In: Justičná revue. - Roč. 56, č. 11 (2004). 1179-1199 s. ISSN 1335-6461.
12. OTTOVĀ, Eva: Teória práva. Šamorín: Heuréka, 2006, 323 s. ISBN 978-80-8912-259-2.
13. VEVERKA, Vladimír – BOGUSZAK, Jiří – ČAPEK, Jiří: Základy teorie práva a právní filozofie. Praha: CODEX, 1996. 319 s. ISBN 80-85963-06-X.

### **Kontaktné údaje**

JUDr. Simona Farkašová, PhD.  
simona.farkasova@ustavnysud.sk  
Ústavný súd Slovenskej republiky

# POVERENÁ VLÁDA V ÚSTAVNOM SYSTÉME SLOVENSKEJ REPUBLIKY

## EMPOWERED GOVERNMENT IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE SLOVAK REPUBLIC

Stanislav Gaňa<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Predmetom úvah prezentovaných v tomto príspevku je postavenie vlády Slovenskej republiky, ktorá neodvodzuje svoju legitimitu od dôvery Národnej rady Slovenskej republiky, ale od poverenia prezidenta v súlade s čl. 115 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Nezáleží na tom, či sa jedná o vládu, ktorá stratila dôveru parlamentu, alebo o vládu, ktorá ju ani nezískala – označujúc ju prívlastkom „úradnícka“ alebo „vláda odborníkov“.

**Klíúčové slová:** ústavný systém, vláda, poverená vláda, prezident

**Abstract:** The subject of my considerations presented in this contribution is the position of the Government of the Slovak Republic, which doesn't derive its legitimacy from the National Council of the Slovak Republic, but from the authorisation of the President in accordance with Article 115 par. 3 of the Slovak Constitution. It doesn't matter whether it is a Government that has lost the confidence of the Parliament or a Government that hasn't even gained it – called „bureaucratic government“ or „government of experts“.

**Key words:** constitutional system, the government, empowered government, the President

### Úvod

Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) v piatej až siedmej hlave upravuje postavenie a právomoci orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej. Analyzujúc ich ústavnoprávnu úpravu môžeme definovať

---

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

vzájomné vzťahy medzi nimi a charakterizovať Slovenskú republiku ako parlamentnú republiku.

Dôležitú úlohu pri riešení prípadných konfliktov medzi jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky<sup>2</sup> – Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) a vládou Slovenskej republiky ako vrcholným orgánom výkonnej moci<sup>3</sup> (ďalej len „vláda“) zohráva v kontexte čl. 101 ods. 1 druhej vety Ústavy<sup>4</sup> prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“). Na pôsobenie vlády, ktorá svoju legitimitu neodvodzuje od dôvery Národnej rady, lebo ju stratila, prípadne ju vôbec nezískala, a jej vzťah k hlave štátu poukazujeme v tomto príspevku.

### **Horizontálna delba moci v Slovenskej republike**

Vzájomné vzťahy medzi najvyššími ústavnými orgánmi Slovenskej republiky sú založené na vzájomnej kooperácii ale aj kontrole, vychádzajúc z princípov, na ktorých parlamentná forma vlády založená je. Vláda je zodpovedná parlamentu, ktorý jej ako celku, alebo ktorémukoľvek jej členovi, môže vysloviť nedôveru.<sup>5</sup> Dôvera Národnej rady je prvým ústavným základom pôsobenia/fungovania vlády.<sup>6</sup> Zároveň predstavuje podstatný atribút riadneho pôsobenia vlády ako vrcholného reprezentanta výkonnej moci. Ostatné štyri ústavné základy pôsobenia/fungovania vlády<sup>7</sup> môžeme označiť zjednodušene za doplnkové. Ich úlohou je vyplnenie medzery v prípade, ak vláda nemôže svoju legitimitu odvodzovať od dôvery parlamentu. Prezident vo vzťahu k parlamentu a vláde nezohráva len úlohu „doplnkového ústavného orgánu“, ale je zároveň tým ústavným činiteľom, od ktorého sa v prípade sporu medzi parlamentom a vládou očakáva aktívne pôsobenie. Popri právomociach označovaných častokrát (i keď nie oprávnene) prívlastkom „ceremoniálne“ smerom k vláde (vymenúvanie a odvolávanie vlády a jej jednotlivých členov, prípadne prijímanie demisie), hlava štátu disponuje

---

<sup>2</sup> Čl. 72 Ústavy.

<sup>3</sup> Čl. 108 Ústavy.

<sup>4</sup> „Prezident reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov.“

<sup>5</sup> Čl. 114 ods. 1, čl. 116 ods. 1, 3 a 6 Ústavy.

<sup>6</sup> Giba, M. a kolektív: Ústavné právo. Bratislava, Wolters Kluwer, s.r.o., 2019, str. 275 až 277.

<sup>7</sup> Tamtiež, str. 277 a n.



právomocou rozpustiť Národnú radu v prípadoch, ak Národná rada v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády neschválila jej programové vyhlásenie alebo ak sa Národná rada neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery,<sup>8</sup> a to v záujme zabezpečenia riadneho fungovania ústavných orgánov vychádzajúc pritom z už spomínaného ustanovenia čl. 101 ods. 1 druhej vety Ústavy. Dôležitým pre riadne fungovanie vlády v prípade, ak svoju legitimitu neopiera o dôveru parlamentu, je poverenie na výkon jej ústavných právomocí od prezidenta, a to v čase od vymenovania vlády do vyslovenia dôvery Národnou radou, ďalej v prípade prijatia demisie vlády alebo v prípade jej odvolania podľa čl. 115 ods. 1 Ústavy.<sup>9</sup>

### **Poloprezidentská forma vlády v Slovenskej republike?**

Keď vláda Ivety Radičovej v októbri 2011 stratila dôveru Národnej rady,<sup>10</sup> naskytla sa otázka: Ako ďalej? Dovtedajšia ústavná úprava vychádzala z logickej premisy, podľa ktorej pri vyslovení nedôvery vláde alebo zamietnutí návrhu vlády na vyslovenie dôvery je vláda odvolaná a mala by byť vymenovaná vláda nová, ktorá ju nahradí a bude plniť tie ústavné právomoci, ktoré jej z postavenia vrcholného orgánu výkonnej moci vyplývajú. Nakoľko však strata dôvery vláde Ivety Radičovej vplynula z vnútorných rozporov vtedajšej vládnej koalície vo veci postoja k schváleniu Dodatku k Európskemu finančnému stabilizačnému nástroju, voči tejto vláde de facto neexistovala alternatíva, ktorá by ju nahradila. Jednoducho povedané: vláda padla na vlastnej nesúdržnosti bez alternatívy zostavenia novej vlády, ktorá by sa opierala o väčšinu v Národnej rade.

Dovtedajšia ústavná úprava odvolania vlády v dôsledku straty podpory v parlamente sa ukázala ako nedostatočná. Riešenie, ktoré následne prišlo v podobe novely Ústavy,<sup>11</sup> pripravenej (a politicky dohodnutej) v podstate z večera do rána upravilo možnosť riešenia situácie, keď bez vlády štát nemôže reálne fungovať. Ústavnoprávna úprava pôsobenia

---

<sup>8</sup> Čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy.

<sup>9</sup> „Ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví vláde nedôveru, alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident Slovenskej republiky vládu odvolá.“

<sup>10</sup> Hlasovanie č. 3 na 24. schôdzi Národnej rady, parlamentná tlač 502, 5. volebné obdobie Národnej rady (bližšie: webové sídlo Národnej rady: [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)).

<sup>11</sup> Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

vlády po jej odvolaní v dôsledku straty dôvery vytvorila v teórii ústavného práva nový – v poradí piaty – ústavný základ pôsobenia/fungovania vlády, ktorým je poverenie odvolanej vlády, ktorá stratila dôveru parlamentu, prezidentom.<sup>12</sup> Novela Ústavy – ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. – navrhnutá Ústavnoprávnym výborom Národnej rady bola prijatá v skrátrenom legislatívnom konaní.<sup>13</sup> Dôvodová správa k predmetnému návrhu novely Ústavy vo všeobecnej časti uvádza: „*Predkladaný návrh novely Ústavy Slovenskej republiky reaguje na aktuálny právny a faktický stav, ktorý vznikol vyslovením nedôvery vláde Slovenskej republiky a ktorý vznikne v prípade odvolania vlády, ktorá nemá politickú podporu Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa čl. 115 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky prezident Slovenskej republiky vládu odvolá, ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví vláde nedôveru, alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery. V texte Ústavy Slovenskej republiky v súčasnosti absentuje možnosť, aby vláda, ktorej nebola vyslovená dôvera, bola poverená vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády. Účelom predkladaného návrhu ústavného zákona je doplniť právnu úpravu čl. 102 o nové písmeno u) a čl. 115 o nový odsek 3 Ústavy Slovenskej republiky tak, aby prezident mohol poveriť vládu, ktorú odvolá vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády v ustanovenom rozsahu a súčasne v určených prípadoch dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti.*“<sup>14</sup> Osobitná časť k bodom 1 a 2 predloženého návrhu novely Ústavy dodáva: „*Navrhované doplnenie čl. 115 o nový odsek 3 umožní prezidentovi Slovenskej republiky poveriť odvolanú vládu vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, pričom mandát takto poverenej vlády bude vyplývať priamo z Ústavy Slovenskej republiky. Doplnenie čl. 102 o nové písmeno u) je zmenou, ktorú vyvoláva doplnenie čl. 115, keďže je potrebné explicitne vyjadriť*

---

<sup>12</sup> **Návrh Ústavnoprávného výboru Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, parlamentná tlač 548**, 5. volebné obdobie Národnej rady (bližšie: webové sídlo Národnej rady: [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)).

<sup>13</sup> **Návrh vlády na skrátené legislatívne konanie o návrhu Ústavnoprávného výboru Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, parlamentná tlač 549**, 5. volebné obdobie Národnej rady (bližšie: webové sídlo Národnej rady: [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)).

<sup>14</sup> Všeobecná časť dôvodovej správy k parlamentnej tlači 548, 5. volebné obdobie Národnej rady (bližšie: webové sídlo Národnej rady: [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)).

*oprávnenie prezidenta poverovať odvolávanú vládu a dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti.*<sup>15</sup> O vhodnosti dôvodov pre skrátene legislatívne konanie, ako boli uvedené v návrhu vlády na jeho vykonanie,<sup>16</sup> by sme mohli polemizovať. Podstatou veci však bolo urýchlené riešenie ústavnej krízy spojenej so stratou dôvery vlády zo strany parlamentu a zároveň potreby mať zabezpečené riadne pôsobenie vlády do predčasných parlamentných volieb, ktorých uskutočnenie bolo Národnou radou schválené 13. októbra 2011.<sup>17</sup> Ústavný zákon o skrátene volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky bol uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 18. októbra 2011 pod číslom 330/2011 Z. z. Z podstaty tejto novely Ústavy vyplýva, že sa posilňuje postavenie prezidenta smerom k vláde – prezident „*rozhoduje o poverení vlády a dáva súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3*“<sup>18</sup> a „*výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky.*“<sup>19</sup> Prezident, ktorý po odvolaní vlády ju poveruje podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy až do vymenovanie novej vlády výkonom jej pôsobnosti v obmedzenom rozsahu (podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r) Ústavy), pričom pri pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je výkon jej pôsobnosti v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta, získava reálne „kontrolu“ nad vládou počas jej pôsobenia po odvolaní. Postavenie prezidenta sa tak reálne v tomto období posilňuje, pôsobenie vlády zoslabuje. Vzťah zodpovednosti vlády k Národnej rade je teda bezvýznamný. Kontrolná pôsobnosť parlamentu k vláde je de iure i de facto nemožná. Obzvlášť zreteľne to vidieť v prípade, ak bolo uznesením Národnej rady podľa čl. 86 písm. n) Ústavy skrátene volebné obdobie Národnej rady. Oprávnenie sa môžeme pýtať, či je takáto právna úprava zlučiteľná so znakmi, na ktorých je parlamentná republika založená.

Právna úprava uskutočnená v kontexte „pádu“ vlády Ivety Radičovej

---

<sup>15</sup> Tamtiež.

<sup>16</sup> Ad: poznámka pod čiarou k odkazu 12.

<sup>17</sup> Vládny návrh ústavného zákona o skrátene volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač. 533, 5. volebné obdobie Národnej rady (bližšie: webové sídlo Národnej rady: [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)).

<sup>18</sup> Čl. 102 ods. 1 písm. u) Ústavy.

<sup>19</sup> Čl. 115 ods. 3 časť vety za bodkočiarkou Ústavy.

ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z.<sup>20</sup> bola vnímaná ako ad hoc riešenie vzniknutej situácie. V tom čase potrebné, no s očakávaniami, že ju nebude potrebné v budúcnosti opätovne použiť. Dnes vieme, že to bolo očakávanie zbytočné.

## Ústavný súd a predčasné voľby

Na tomto mieste chceme v stručnosti poukázať na vzťah Ústavy a predčasných volieb. Do roku 2021, kedy bolo na základe návrhu prezidentky Zuzany Čaputovej v súlade s doručenou petíciou za vyhlásenie referenda o predčasných voľbách nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) č. 280/2021 Z. z. vyslovené, že: *„Predmet referenda s otázkou v znení: „Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?“ nie je v súlade s [čl. 1 ods. 1](#) a s [čl. 1 ods. 1](#) v spojení s [čl. 73 ods. 1](#), [čl. 81a](#), [čl. 82 ods. 5](#) a [čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky](#).”*, boli na Slovensku od nadobudnutia jeho samostatnosti uskutočnené tri predčasné parlamentné voľby v rokoch 1994, 2006 a 2012, a to na základe ústavných zákonov,<sup>21</sup> ktorými sa skrátilo volebné obdobie slovenského zákonodarného zboru. Ako z predmetného nálezu Ústavného súdu vyplýva, doterajšie skrátenie volebného obdobia Národnej rady formou ústavného zákona nebolo v súlade s Ústavou. Možné úvahy o spochybnení troch predčasných volieb do Národnej rady (a ich výsledkov), na základe skrátenia ich volebných období, ktoré by sa v tomto kontexte mohli objaviť, na tomto mieste vynechávam.

Podľa bodu 183.2 nálezu Ústavného súdu č. 280/2021 Z. z. *„Bez ustanovenia ústavy s povahou normatívnej úpravy oprávňujúcej na ďalej uvedený postup (ktoré nie je súčasťou jej platného a účinného znenia) nie je*

---

<sup>20</sup> Na túto zmenu Ústavy nadväzovalo rozhodnutie prezidenta č. 357/2011 Z. z. o poverení vlády Ivety Radičovej vykonávať pôsobnosť jej vlády až do vymenovania novej vlády.

<sup>21</sup> Ústavný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústavný zákon č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

*možné rozhodnutím v referende ani osobitným ústavným zákonom zmeniť pre jednotlivý prípad ústavou kogentne ustanovené a periodicky sa opakujúce funkčné obdobie orgánu verejnej moci alebo takým spôsobom ukončiť jeho činnosť v aktuálnom personálnom obsadení, legálne viazanom na už plynúce funkčné obdobie."*

V tejto súvislosti Národná rada prijala 25. januára 2023 ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov,<sup>22</sup> podľa ktorého „*prebiehajúce volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 možno skrátiť na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa určí čas vyhlásenia a konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky. Návrh uznesenia o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky môže predložiť najmenej pätina poslancov. Uznesenie o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky sa uverejní v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Skrátené volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky uplynie dňom konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky.*"<sup>23</sup>

Ústava tak v súlade so spomínaným nálezom Ústavného súdu umožnila Národnej rade skrátiť si prebiehajúce volebné obdobie ústavnou väčšinou prijatým uznesením parlamentu. Národná rada tak následne urobila prijatím uznesenia z 31. januára 2023 publikovaným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 42/2023 Z. z., na základe ktorého bol termíny predčasných parlamentných volieb určený na 30. septembra 2023. Schválená ústavná zmena však nezohľadnila prípadnú možnosť skrátenia volebného obdobia Národnej rady na základe výsledkov platného referenda, čo zostáva pro futuro úlohou pre ústavodarný zbor. Ak vôbec bude mať záujem sa s touto problematikou vysporiadať.

## **Predčasné voľby a dočasná vláda**

V demokratických štátoch možno každý orgán považovať za dočasný. Parlament má limitované volebné obdobie, prezident rovnako. Obdobne to platí aj pri iných ústavných činiteľoch. Preto sa niekto môže oprávnené pýtať: Prečo pojem „dočasná vláda“?

V kontexte vyššie uvedeného bola 15. decembra 2022 vyslovená vláde Eduarda Hegera Národnou radou hlasmi 78 poslancov nedôvera. V súlade

---

<sup>22</sup> Publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 24/2023 Z. z.

<sup>23</sup> Čl. 73 ods. 3 Ústavy v znení ústavného zákona č. 24/2023 Z. z.

s čl. 115 ods. 1 v spojení s odsekom 3 Ústavy prezidentka vládu odvolala a zároveň ju rozhodnutím č. 454/2022 Z. z. poverila výkonom jej pôsobnosti v súlade s čl. 115 ods. 3 Ústavy až do vymenovania novej vlády. Situácia z októbra 2011 sa tak zopakovala a hlava štátu použila ustanovenie čl. 115 ods. 3 Ústavy, ktoré sa primárne javilo „len ako poistka“ resp. ako ústavná úprava na „jedno použitie“. Prezidentka tak získala faktickú kontrolu nad vládou, ktorá stratila dôveru parlamentu, a zároveň parlament stratil možnosť kontroly vlády a jej jednotlivých členov. „Nadvláda“ nad vládou zo strany hlavy štátu je však spojená aj so zodpovednosťou za takúto vládu. Výhoda či nevýhoda?

Ak sa vrátíme k pojmu „dočasná vláda“, tak by sme v kontexte tohto exkurzu mohli pod tento pojem subsumovať vládu, ktorá nedisponuje dôverou parlamentu, ale opiera sa už spomínaný ústavný základ, ktorým je poverenie zo strany prezidenta podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy.<sup>24</sup>

Na počiatku novelizácie Ústavy riešiac vládnú krízu bol „pád“ Radičovej vlády. Ako nám však ukazuje realita (či už ústavnoprávna alebo ústavnopolitická), potreba použitia spomínanej ústavnej úpravy sa otvorila aj v súvislosti s „pádom“ Hegerovej vlády. Paradoxom však je, že Národná rada svojím uznesením (z 31. januára 2023) č. 42/2023 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky nadväzujúcim na novelu Ústavy realizovanú ústavným zákonom č. 24/2023 Z. z. umožňujúcou parlamentu skrátiť si volebné obdobie, si skrátila volebné obdobie o necelých päť mesiacov,<sup>25</sup> a to tak, že sa mali uskutočniť presne osem mesiacov od schválenia predmetného uznesenia Národnej rady a presne deväť a pol mesiaca od „pádu“ Hegerovej vlády. Vláda, ktorá stratila dôveru parlamentu, tak de facto dostala od neho (aj keď v súlade s čl. 115 ods. 3 Ústavy) mandát na ďalšie takmer ročné pôsobenie ako vrcholný orgán výkonnej moci. Dôsledky na reálny výkon pôsobnosti vlády i legislatívnu činnosť sa naplno prejavili v priebehu roku 2023.

Nakoľko poverená vláda Eduarda Hegera sa postupne začala reálne rozpadáť, prezidentka v súlade so svojou povinnosťou zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 druhej vety Ústavy vymenovala novú vládu pod vedením Ľudovíta Ódora nazvanú „vládou odborníkov“. Či sa hlave štátu podarilo naplniť v predchádzajúcej vete

---

<sup>24</sup> Samozrejme aj v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. u) Ústavy (v celom kontexte spojenom s čl. 115 ods. 3 Ústavy v tomto príspevku).

<sup>25</sup> Riadne voľby do Národnej rady sa mali uskutočniť vo februári 2024.

spomínané ustanovenie Ústavy, je otázne. Prvýkrát v tridsaťročnej histórii dostalo Slovensko tzv. úradnícku vládu. Tá však v parlamente nezískala dôveru, a preto ju prezidentka musela odvolať a rozhodnutím č. 219/2023 Z. z. ju poverila výkonom jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy.

Trikrát sme sa tak do dnešných dní mohli stretnúť s potrebou aplikácie čl. 115 ods. 3 Ústavy. To, čo sa pôvodne zdalo, ako ad hoc riešenie v roku 2011 (možno optimisticky vnímané ako riešenie na „jedno použitie“) sa preukázalo ako potrebné v našom ústavnom systéme.

O vhodnosti rozhodnutia prezidentky v máji 2023 pri vymenovaní „vlády odborníkov“ alebo „úradníckej vlády“ a jej personálnom obsadení bez predbežného prísľubu podpory programového vyhlásenia takejto vlády (ktorá mala pôsobiť do vymenovania novej vlády po uskutočnení predčasných parlamentných volieb) zo strany parlamentných politických strán a hnutí, máme vážne pochybnosti. Osobne sme však presvedčení, že hlava štátu konala nedostatočne. Ako preukázali nasledujúce mesiace, Ódorova vláda nebola schopná nielen získať dôveru parlamentu, ale ani presadiť prijímanie potrebných zákonov v Národnej rade. Bolo to len zlyhanie vlády alebo to bolo nezvládnutie úlohy hlavy štátu zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov? Na túto otázku si musí dať odpoveď každý sám. Osobitne v kontexte toho, čoho sme boli svedkami, keď Národná rada na konci svojho ôsmeho volebného obdobia preukázala z rôzne motivovaných politických dôvodov svoju nefunkčnosť.

## **Základné práva a slobody**

V súvislosti so spomínaným paralyzovaním činnosti Národnej rady, skrátením jej volebného obdobia a legitimovaním vlády, ktorá stratila dôveru parlamentu, de facto o jeden rok, sa môžeme oprávnene pýtať, či nedošlo k zásahu do základných práv a slobôd jednotlivcov. Či v prípade nečinnosti parlamentu nedošlo k ohrozeniu bezpečnosti. Kladieme na tomto mieste hypotetické otázky, ktoré sú však spojené s reálnym stavom našej spoločnosti. Potreba stabilizácie zdravotníctva alebo ochrany Slovenska pred nelegálnou migráciou, ktoré sa stali aktuálnymi na prelome leta a jesene 2023, nám otvárajú otázky, či nemohlo dôjsť resp. či aj nedošlo k ohrozeniu napríklad práva na ochranu zdravia podľa čl. 40 Ústavy. Obdobne by sme mohli v širších dimenziách uvažovať nad volebným právom, tak aktívnym ako aj pasívnym. Ak už majú byť predčasné voľby voľbami predčasnými, mali by byť časované tak, aby

nevytvárali dojem predčasnosti len teoreticky, ale aj reálne. Aby zároveň v období od prijatia rozhodnutia o uskutočnení predčasných volieb do ich realizácie bol zabezpečený riadny chod ústavných orgánov, vládu a parlament zdôrazňujú.

## Záver

Ústavný rámec pôsobenia poverenej vlády v podmienkach Slovenskej republiky sa javí na jednej strane ako vhodná poistka riešenia vládnej krízy, ktorú nedokážeme reálne riešiť inak ako predčasnými parlamentnými voľbami. Na strane druhej aj pôsobenie takejto vlády má mať svoje časové limity, aby nedochádzalo k súbežnému pôsobeniu vlády limitovanej „kontrolou“ prezidenta podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy a Národnej rady, ktorá vykazuje znaky neschopnosti uznášať sa na zákonoch. Zodpovednosť prezidenta smerom k vláde i ústavnému systému je v čase pôsobenia poverenej vlády posilnená, čo je potrebné spájať s jeho úlohou hlavy štátu, ktorá má zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov. V prípade úradníckej vlády je tu potrebné pri jej kreovaní akcentovať potrebu spolupráce prezidenta a parlamentu, aby takáto vláda nebola len vládou *pro forma*, ale v čase, keď pôsobí ako vrcholný orgán výkonnej moci (aj keď v obmedzenom rozsahu, ak nemá dôveru parlamentu), aj reálne vykonávala svoje úlohy. Či sa to prvej úradníckej vláde v histórii samostatného Slovenska podarilo, zhodnotí budúcnosť.

Zároveň musíme poukázať na to, že novela Ústavy (ústavný zákon č. 356/2011 Z. z.) riešiaci vládnu krízu v súvislosti s „pádom“ Radičovej vlády nedala odpovede na všetky otázky, ktoré sa poverenej vlády týkajú. Osobitne poukazujeme na problematiku odňatia poverenia člena takejto vlády riadiť príslušný rezort alebo poverenia iného člena vlády riadiť rezort po členovi poverenej vlády, ktorému bolo poverenie odňaté. A to najmä v kontexte čl. 2 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého „*štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon.*“ Ale to už by bolo na ďalšiu diskusiu či príspevok.

## Zoznam použitej literatúry

1. Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina, Eurokódex, 2012.
2. Giba, M. a kolektív: Ústavné právo. Bratislava, Wolters Kluwer, s.r.o., 2019.



3. Orosz, L., Svák, J. a kolektív: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava, Wolters Kluwer, s.r.o., 2021.
4. Orosz, L., Svák, J. a kolektív: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. Bratislava, Wolters Kluwer, s.r.o., 2022.
5. Dôvodová správa k parlamentnej tlači 548, 5. volebné obdobie Národnej rady (bližšie: webové sídlo Národnej rady: [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)).
6. Návrh vlády na skrátené legislatívne konanie o návrhu Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, parlamentná tlač 549, 5. volebné obdobie Národnej rady (bližšie: webové sídlo Národnej rady: [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)).

### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Stanislav Gaňa, PhD.

stanislav.gana@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva

# VYBRANÉ PRÁVNE ASPEKTY VYUŽITIA UMELEJ INTELEGENCIE<sup>1</sup>

## SELECTED LEGAL ASPECTS OF THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Milan Hodás<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Obrovský potenciál využitia umelej inteligencie je zjavný. Aké sú však hrozby, ktoré vytvára pre základné práva a slobody? Využitie umelej inteligencie môže predstavovať hrozbu pre život, zdravie, súkromie. Jej využitie orgánmi verejnej moci tiež môže viesť k šikanóznym praktikám. Je nevyhnutné zakázať niektoré spôsoby využitia, niektoré spôsoby využitia obmedziť a pre niektoré stanoviť ľudský dohľad. Využitie umelej inteligencie neprináša len benefity, ale i značné širokospektrálne riziká pre život, zdravie, súkromie, atď. Je na mieste nemať len ružové okuliare, ale byť opatrný.

**Kľúčové slová:** (umelá inteligencia, ľudské práva, hrozby)

**Abstract:** The enormous potential for the use of artificial intelligence is evident. But what are the threats it poses to fundamental rights and freedoms? The use of AI can pose a threat to life, health, privacy. Its use by public authorities can also lead to bullying practices. It is necessary to prohibit some uses, restrict some uses and impose human supervision on some uses. The use of artificial intelligence does not only bring benefits, but also considerable wide-ranging risks to life, health, privacy, etc. It is appropriate not only to wear rose-tinted glasses, but to be cautious.

**Key words:** (artificial intelligence, human rights, threats)

---

<sup>1</sup> Grantová schéma: tento príspevok je výsledkom riešenia projektu „Inteligentná mobilita vo svete a v Slovenskej republike optikou normotvorby“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (zmluva č. 2/0082/21).

<sup>2</sup> Katedra ústavného práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

## Úvod

Umelá inteligencia nás obklopuje už dlho. Nesporný a zjavný je obrovský potenciál využitia umelej inteligencie. Aké sú ústavnoprávne výzvy využitia umelej inteligencie? Akú sú hrozby, ktoré vytvára pre základné práva a slobody?

Pre plné uvedomenie si potenciálu i hrozieb, ktoré predstavuje využitie umelej inteligencie musíme začať tým, čo to vlastne umelá inteligencia je a že nás už teraz sprevádza na takmer každom kroku. A ešte predtým si musíme uvedomiť a pochopiť, čo je to inteligencia. Je potrebné zohľadniť, že základnými zložkami kognitívnej činnosti je získavanie symbolov a manipulácia so symbolmi.<sup>3</sup> Ľudská inteligencia je vlastne schopnosť manipulovať so symbolmi. Túto činnosť v dnešnej dobe zdieľame s počítačmi. I tie majú schopnosť manipulovať so symbolmi. Ľudský mozog vníma svet zmyslami, snaží sa mu porozumieť, reagovať na reč, učiť sa, plánovať a riešiť problémy.<sup>4</sup> A o to isté sa dnes snaží v rôznych formách a v rôznych situáciách umelá inteligencia.

Je nenápadnou súčasťou nášho každodenného života. Schopnosť smartfónu urobiť dokonale zaostrenú fotografiu, schopnosť poštovej aplikácie vytriediť spam a presunúť ho do osobitného priečinka, schopnosť „internetu“ ponúknuť nám obdobné produkty ako práve hľadáme na webových stránkach, to všetko by nešlo bez použitia umelej inteligencie.

Náš optimizmus však musí byť sprevádzaný i rozumnou mierou opatrnosti. Som presvedčený o tom, že umelá inteligencia a jej využitie je ako práca s ohňom – aj oheň je dobrý sluha, ale zlý pán... .

## Umelá inteligencia v doprave

Umelá inteligencia si našla svoje významné miesto v doprave. Vízia niečoho, čo nás zázračne a "samo" prepraví z miesta na miesto je veľmi stará. I rozprávkový Aladin mal svoj zázračný lietajúci koberec. Najskôr nesmelý pokrok v technologickom rozvoji dopravy má dnes exponenciálnu rýchlosť. V polovici 50. rokov 20. storočia sme sa mohli na

---

<sup>3</sup> KOLERS, A. Paul, SMYTHE, E. William: Symbol Manipulation: Alternatives to the Computational View of Mind. *Journal of Verbal Learning and Verbal Behavior* 23, 1984, s. 289.

<sup>4</sup> SPANO, Martin: Umelá inteligencia v orechovej škrupinke. Stručný úvod do umelej inteligencie, strojového učenia, neurónových sietí, hlbokého učenia a robotov. 2019. s. 17.

univerzite Reading University of Berkshire stretnúť s traktorom riadeným elektrickým prúdom prenášaným v drôte uloženom pod povrchom zeme. V roku 1958 bol na trh uvedený prvý tempomat, v roku 1995 adaptívny tempomat a dnes už sa stretávame s vozidlami schopnými vykonávať činnosti namiesto vodiča,<sup>5</sup> či autonómnymi doručovacími robotmi schopnými autonómne prepravovať tovar<sup>6</sup> ... Nie, nie je to fikcia. Todd Litman z Viktoriinho inštitútu dopravnej politiky dokonca optimisticky predikuje, že v roku 2025 už budú jestvovať spoľahlivé a bezpečné autonómne vozidlá a od roku 2030 budú dostupné i komerčne.<sup>7</sup> Potenciál vozidiel schopných autonómnej (samostatnej) jazdy bez vodiča je obrovský. Sú spájané s menšími kongesciami, menším dopravným znečistením, nižšou spotrebou paliva, sociálnou inklúziou či so zvýšenou bezpečnosťou.<sup>8</sup> Národný úrad pre bezpečnosť cestnej premávky v USA („NHTSA“, čiže „National Highway Traffic Safety Administration“) vo svojej štúdii uvádza, že až 94 % nehôd je spôsobených ľudským zlyhaním.<sup>9</sup> Podľa Svetovej zdravotníckej organizácie („WHO“) v dôsledku dopravných nehôd zahynie ročne na celom svete 1,3 milióna ľudí.<sup>10</sup> A práve autonómne vozidlá sú spájané s potenciálom eliminovania ľudských chýb pri vedení vozidla.

A tu začína etický a ústavnoprávny problém. Vodič, ľudský vodič v zlomky

---

<sup>5</sup> K stupeňom automatizácie vozidiel bližšie napr. ANDRAŠKO, Jozef a kol.: Regulácia autonómnych vozidiel v Európskej únii a Slovenskej republike. Bratislava: Právnická fakulta Univerzita Komenského v Bratislave 2022. s. 8 a nasl.

<sup>6</sup> Bližšie napr. HODÁS, Milan: Autonómne doručovacie roboty (regulácia potenciálne disruptívnej technológie). Právny obzor, 105, 2022, č. 3. s. 233 – 245.

<sup>7</sup> LITMAN, Todd: Autonomous Vehicle Implementation Predictions. Implications for Transport Planning. Victoria Transport Policy Institute 2023, s. 1 – 49 <https://www.vtpi.org/avip.pdf> navštívené dňa 15.10.2023.

<sup>8</sup> Pozri napr. KHAN, Firoz, KUMAR, Lakshmana, KADRY Seifedine, NAM. Yunyoung, MEQDAD. N. Maytham: Autonomous vehicles: A study of implementation and security. International Journal of Electrical and Computer Engineering. Vol. 11, No. 4/2021, s. 3013 alebo EZIKE, Richard, MARTIN, Jeremy, CATALANO, Katherine, COHN, Jesse: Where Are Self-Driving Cars Taking Us?. Union of Concerned Scientists, 2019, s. 2 [cit. 2023-01-02]. Dostupné na internete:

<https://www.ucsusa.org/sites/default/files/attach/2019/02/Where-Are-Self-Driving-Cars-Taking-Us-web.pdf>

<sup>9</sup> SINGH, S. Critical Reasons for Crashes Investigated in the National Motor Vehicle Crash Causation Survey. National Highway Traffic Safety Administratiho, DOT HS 812 115, February 2015.

<sup>10</sup> [cit. 2023-01-02]. Dostupné na internete: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>

sekundy trvajúcej krízovej situácii na ceste často reaguje pudovo, intuitívne, či cez „optiku“ zúženého videnia vyvolaného adrenalínom. Naopak softvér ovládajúci plne automatizované vozidlo<sup>11</sup> je voči „stresu“ imúnny a v zlomku sekundy dokáže vyhodnotiť situáciu i rôzne možné varianty jej riešenia vrátane implikácií použitia jednotlivých riešení. Je napríklad schopný vyhodnotiť, že jedno riešenie znamená obetovanie posádky vozidla, ale záchranu chodcov nachádzajúcich sa pred vozidlom. Iné riešenie spočíva v obetovaní chodcov pred vozidlom, pri súčasnej záchrane posádky vozidla. Čo má umelá inteligencia riadiaca plne autonómne vozidlo urobiť? Vieme mu to ústavno-konformne „povedať“? Zjavne nebude postačovať len aplikácia bazálnych zákonov robotiky autora science fiction I. Asimova:

1. zákon: robot nesmie ublížiť ľudskej bytosti, ani neaktivitou dovoliť, aby si ľudská bytosť ublížila,
2. zákon: robot musí poslúchať príkazy dané ľudskou bytosťou okrem prípadu, ak by príkaz kolidoval s prvým zákonom,
3. zákon: robot musí chrániť svoju existenciu okrem prípadu, ak by to kolidovalo s prvým alebo druhým zákonom.<sup>12</sup>

Ak je smrteľná zrážka neodvratná, umelá inteligencia sa bude nachádzať v situácii tzv. dilemy električkovej trate („trolley car dilemma“) a bude musieť „rozhodnúť“, kto v danej situácii zomrie. Koho má v takej chvíli chrániť? Aké jej môžeme stanoviť kritériá. Má favorizovať staršieho človeka, či mladšieho človeka, fyzicky postihnutého, či fyzicky zdravého, muža, či ženu, tehotnú ženu, recidivistu, či bezúhonného človeka? Je vôbec v dnešnom demokratickom právnom štáte možné také kritérium stanoviť?<sup>13</sup>

## Internet of things

Za koncept, ktorý multiplikuje spôsoby a benefity praktického využitia umelej inteligencie je možné považovať koncept „internet vecí“ („Internet of Things“). Koncept „Internet vecí“ („IoT“) označuje sieť

---

<sup>11</sup> V článku 3 bode 22 nariadenia EÚ 2019/2144 je „plne automatizované vozidlo“ definované ako motorové vozidlo navrhnuté a skonštruované tak, aby sa dokázalo pohybovať bez dohľadu vodiča.

<sup>12</sup> ASIMOV, Isaac: Runaround. In: I, Robot. New York City: Doubleday, 1950, s. 40.

<sup>13</sup> Bližšie napr. MIKHAIL, John: Moral Grammar and Intuitive Jurisprudence: A Formal Model of Uncoscious Moral and Legal Knowledge. Psychology of Learning and Motivation Vol. 50, 2009, s. 27 – 100.

fyzických objektov, t.j. „vecí“, ktoré sú vybavené rôznymi snímačmi, softvérom a inými technológiami umožňujúcimi vzájomné prepojenie a výmenu údajov prostredníctvom internetu.<sup>14</sup> Ilustrujem to na príklade autonómneho auta, ktoré ma samé (plne autonómne) vezie domov z práce. Ja len pohodlne sedím a umelá inteligencia za mňa vykonáva všetky úlohy spojené s vedením vozidla. Koncept vecí prepojených prostredníctvom internetu autonómnemu vozidlu umožní komunikovať s inými vozidlami a inteligentnou cestnou infraštruktúrou, takže bude vedieť identifikovať dopravnú kongesciu, vybrať alternatívnu trasu bez kongescie, všimnúť si, že na novej trase sa nachádzajú otvorené potraviny, pričom komunikáciou s chladničkou nachádzajúcou sa v mojej domácnosti zistí, že už tam nie je žiadne maslo, tak sa ma spýta, či sa nechcem v tých potravinách zastaviť... . Príjemná predstava.

### Ústavnoprávne riziká využívania umelej inteligencie

Život nie je čiernobiely a pozitíva vecí sú často mohutne vyvažované ich negatívami. Inak tomu nieje ani v prípade umelej inteligencie. Široké spektrum potenciálnych benefitov je plným priehŕstím vyvažované rizikami – hrozbami pre základné práva a slobody. Možné sú optimistické i pesimistické scenáre. Umelou inteligenciou stimulovaná vysoká produktivita priemyslu zabezpečovaná bez ľudskej činnosti môže viesť k hromadnej „technologickej“ nezamestnanosti.<sup>15</sup> To môže byť hrozbou pre naše hospodárske a sociálne práva.<sup>16</sup> Nevieme, ako sa nami bude zaobchádzať emancipovaná umelá superinteligencia. Martin Spano sa zamýšľa, či by vôbec o nás premýšľala, pretože z jej pohľadu by sme mohli byť takí bezvýznamní ako mravce pre nás. „Je nepravdepodobné, že by nás zámerne chcela zničiť. Ale ak by sme stáli v ceste za jej cieľmi,

---

<sup>14</sup> MUKHOPADHYAY, Chandra Subhas (ed.): *Internet of Things, Challenges and Opportunities*, Heidelberg: Springer 2014. s. 1.

<sup>15</sup> Pozri napr. McAfee, Andrew, Brynjolfsson, Erik *Human Work in the Robotic Future: Policy for the Age of Automation*. *Foreign Affairs*. July/August 2016, Vol. 95, No. 4, s. 139 – 150.

<sup>16</sup> V tejto súvislosti sa ako „protiopatrenie“ často uvádza nevyhnutnosť zaviesť tzv. základný príjem (“basic income”) predstavujúci paušálnu platbu štátu vyplácanú občanovi bez akejkoľvek práce. Tento prístup síce môže predstavovať zabezpečenie financií pre saturovanie základných životných potrieb človeka, ale nezohľadňuje sociálne a psychologické faktory pracovného nasadenia človeka (naplnenie pocitu sebarealizácia, sociálna stratifikácia, atď.).

jednoducho by s nami skoncovala.<sup>17</sup> M. Spano tu uvádza výstižný príklad mraveniska, ktoré „stojí v ceste“ výstavbe obchodného centra. Ani my ľudia sa v takom prípade nestaráme.. Použitie umelej inteligencie v doprave je spojené so slepou ulicou normatívnych pravidiel pre krízovú situáciu. Plne automatizovanému vozidlu nevieme dopredu stanoviť pravidlo, koho má v kritickej situácii obetovať. Bráni nám v tom koncept ľudskej dôstojnosti, či koncept rovnosti ľudí a z toho vyplývajúca povinnosť právneho štátu chrániť každý život, nie len ten vybraný... Ďalšie hrozby pre základné práva vyplývajú zo širokej škály praktického využitia umelej inteligencie. Možno napríklad hovoriť o probléme pozitívnej zaujatosti v prospech umelej inteligencie. Ako príklad možno uviesť lekárov, ktorí ignorovali svoje stanovenie diagnózy, aj keď bolo správne, iba preto, že ich výsledok diagnostiky nebol odporúčaný/potvrdený systémom umelej inteligencie.<sup>18</sup> To ohrozuje naše právo na ochranu zdravia. Nevyhnutnosť zhromažďovania obrovských množstiev dát spojených s využitím umelej inteligencie vytvára hrozbu pre naše súkromie. Ak mi umelá inteligencia na webe vždy len „podsúva“ obdobu toho, čo som už čítal, stráca sa pluralita názorov a je ohrozovaná podstata demokracie... Umelú inteligenciu bude potrebné citlivo regulovať.

## **Akt o umelej inteligencii**

Vzhľadom na celkom zjavné cezhraničné implikácie predstavuje umelá inteligencia tému, ktorú je potrebné regulovať na nadnárodnej úrovni. V kontexte Európskej únie to implikuje nevyhnutnosť normotvornej aktivity nad úrovňou členských štátov. Európska komisia v roku 2021 pripravila nariadenie Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú pravidlá v oblasti umelej inteligencie (akt o umelej inteligencii) a menia niektoré legislatívne akty únie.<sup>19</sup> Európsky normotvorca si uvedomuje, že obrovský potenciál využitia umelej inteligencie nevyhnutne implikuje obrovský potenciál pre jej zneužitie. Vzhľadom na túto skutočnosť bolo v návrhu potrebné identifikovať systémy umelej

---

<sup>17</sup> SPANO, Martin: Umelá inteligencia v orechovej škrupinke. Stručný úvod do umelej inteligencie, strojového učenia, neurónových sietí, hlbokého učenia a robotov. 2019. s. 21.

<sup>18</sup> MESKE, Christian, BUNDE, Enrico, SCHNEIDER, Johannes, GERSCH, Martin: Explainable Artificial Intelligence: Objectives, Stakeholders, and Future Research Opportunities. In: Information Systems Management, roč. 39, č. 1, (2020), s. 54.

<sup>19</sup> Návrh z 21.04. 2021, COM(2021) 206 final.

inteligencie, ktoré je potrebné považovať za jednoznačnú hrozbu a preto sa navrhuje ich zakázanie. Navrhuje sa zakázať biometrické identifikačné systémy schopné napríklad na diaľku identifikovať človeka podľa jeho tváre. Rovnako sa navrhuje zakázať systémy umožňujúce kognitívnu manipuláciu správania osôb vo všeobecnosti alebo manipuláciu správania špecifických zraniteľných skupín osôb. Zakázané by tiež mali byť systémy umelej inteligencie umožňujúce orgánom verejnej moci hodnotenie alebo klasifikáciu dôveryhodnosti fyzických osôb na základe ich spoločenského správania alebo známych, či predpokladaných osobných alebo osobnostných charakteristík, pričom sociálne skóre by viedlo k nepriaznivému zaobchádzaniu s týmito fyzickými osobami.<sup>20</sup> Limitované bude musieť byť tiež používanie systémov diaľkovej biometrickej identifikácie v reálnom čase vo verejne prístupných priestoroch na účely presadzovania práva.<sup>21</sup> Ďalej bude potrebné rozlišovať vysokorizikové systémy umelej inteligencie. Podľa návrhu nariadenia EÚ Vysokorizikové systémy umelej inteligencie musia byť koncipované a vyvinuté tak, aby nad nimi počas obdobia používania systému umelej inteligencie mohli fyzické osoby vykonávať účinný dohľad, a to aj pomocou vhodných nástrojov rozhrania človek – stroj.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ide o tzv. sociálne bodovanie, čiže klasifikácia ľudí na základe sociálno-ekonomického postavenia, osobných charakteristík, či správania.

<sup>21</sup> Také použitie bude musieť byť len v nevyhnutnej miere a výlučne na dosiahnutie úzko špecifikovaných legitímnych cieľov, akými je cielené pátranie po konkrétnych potenciálnych obetiach trestných činov, vrátane nezvestných detí, či predchádzanie konkrétnemu, závažnému a bezprostrednému ohrozeniu života alebo fyzickej bezpečnosti fyzických osôb alebo teroristickému útoku.

<sup>22</sup> Tieto opatrenia musia osobám, ktorým je zverený ľudský dohľad, umožniť, aby podľa okolností:

- a) plne pochopili kapacity a obmedzenia vysokorizikového systému umelej inteligencie a boli schopné riadne monitorovať jeho prevádzku tak, aby bolo možné čo najskôr odhaliť a odstrániť príznaky anomálií, porúch a neočakávaného správania systému;
- b) si boli neustále vedomé novej tendencie automatického spoliehania sa alebo nadmerného spoliehania sa na výstupy vytvorené vysokorizikovým systémom umelej inteligencie („automatizačné skreslenie“), a to najmä v prípade vysokorizikových systémov umelej inteligencie používaných na poskytovanie informácií alebo odporúčaní pre rozhodnutia, ktoré majú prijať fyzické osoby;
- c) boli schopné správne interpretovať výstupy vysokorizikového systému umelej inteligencie, najmä spríhľadnutím na charakteristiky systému a dostupné interpretačné nástroje a metódy;



## Záver

Umelá inteligencia môže byť dobrý sluha, ale zlý pán. Má potenciál nahradiť množstvo práce vykonávanej človekom. Zároveň má potenciál byť pre človeka hrozbou. Potenciál zasiahnuť do našich základných práv a slobôd. A tento potenciál sa zvyšuje pri nevyhnutných technických implikáciách využitia umelej inteligencie. Je nevyhnutné niektoré spôsoby využitia umelej inteligencie zakázať, niektoré spôsoby využitia obmedziť a pre niektoré stanoviť ľudský dohľad. Využitie umelej inteligencie neprináša len benefity, ale i značné širokospektrálne riziká pre život, zdravie, súkromie, atď. Je na mieste nemať len ružové okuliare, ale byť opatrný. Doterajšie skúsenosti ukazujú, že umelá inteligencia nám môže významne uľahčiť mnohé činnosti. Okrem optimizmu je však na mieste i opatrnosť. I významní stakeholderi v oblasti vývoja umelej inteligencie vyzvali na spomalenie...<sup>23</sup> Paušálne odmietnutie umelej inteligencie však tiež nie je na mieste. Je potrebné zohľadniť i skutočnosť, že digitálny priemysel (ktorého súčasťou je aj umelá inteligencia) predstavuje v USA 10% HDP a v Európe cca 5-6% HDP.

## Zoznam použitej literatúry

1. ANDRAŠKO, Jozef a kol.: Regulácia autonómnych vozidiel v Európskej únii a Slovenskej republike. Bratislava: Právnická fakulta Univerzita Komenského v Bratislave 2022. 71 s.
2. CATH, Corine, WACHTER, Sandra, MITTELSTADT, Brent, TADDEO, Mariarosaria, FLORIDI, Luciano: Artificial Intelligence and the 'Good Society': the US, EU and UK approach, *Sci Eng Ethics* (2018) 24, s. 505-528,
3. DIGNUM, Virginia: Ethics in artificial intelligence: introduction to the special issue. *Ethics and Information Technology* (2018), 20:1-3,
4. FAISAL, A., YIGITCANLAR, T., KAMRUZZAMAN, M., CURRIE, G.: Understanding autonomous vehicles: A systematic literature review on

---

d) boli schopné v akejkoľvek konkrétnej situácii rozhodnúť, že sa vysokorizikový systém umelej inteligencie nebude používať alebo sa výstup vysokorizikového systému umelej inteligencie inak nezohľadní, potlačí alebo zvráti;

e) boli schopné zasiahnuť do prevádzky vysokorizikového systému umelej inteligencie alebo ho prerušiť tlačidlom zastavenia alebo podobným postupom.

<sup>23</sup> KELLY, Murphy, Samantha: Elon Musk and other tech leaders call for pause in 'out of control' AI race, <https://edition.cnn.com/2023/03/29/tech/ai-letter-elon-musk-tech-leaders/index.html> visited on Jun 1., 2023.

capability, impact, planning and policy, *The Journal of Transport and Lane Use*, Vol. 12, No. 1, 2019, s. 45 – 72.

5. FIALOVÁ, Eva, KRAUSOVÁ, Alžběta: Otázky uplatňování prevenční povinnosti při výrobě a provozu autonomních vozidel. *Časopis pro právní vědu a praxi*. XXLX, 4/2021, s. 759 – 777.

6. FIALOVÁ, Eva: Poskytovatelé datové infrastruktury, jejich role v autonomním řízení a odpovědnost za škodu. *Revue pro právo a technologie*. Roč. 13, č. 26/2022, s. 41 – 70.

7. GABRIEL, Iason: Artificial Intelligence, Values, and Alignment. In: *Minds and Machines*, 30 (2020), s. 411 – 437,

8. HAPLA, Martin: Utilitarismus a filozofie lidských práv. Praha: Leges. 2022. 240 s. ISBN: 978-80-7502-640-8.

9. IWAN, Dominika: Autonomous Vehicles – a New Challenge to Human Rights?. *Adam Mickiewicz University Law Review*, 2019, s. 65 – 76.

10. KELLY, Murphy, Samantha: Elon Musk and other tech leaders call for pause in 'out of control' AI race, <https://edition.cnn.com/2023/03/29/tech/ai-letter-elon-musk-tech-leaders/index.html> visited on Jun 1., 2023.

11. KORN, Ferdinand: Objektivně právo ako spoločenský normatívny systém. Brno: Tribun EU 2019, 192 s. ISBN: 978-80-263-1454-7,

12. KRIEBITZ, Alexander, MAX, Raphael, LÜTGE, Christoph: The German Act on Autonomous Driving: Why Ethics Still Matters. *Philosophy & Technology* (2022) 35:29,

13. MANHART, Klaus: Künstliche Intelligenz und menschlicher Verstand: Grundprobleme psychologisch orientierter KIForschung. *Psychologische Beiträge*, 33(3-4), s. 281-313.

14. MESKE, Christian, BUNDE, Enrico, SCHNEIDER, Johannes, GERSCH, Martin: Explainable Artificial Intelligence: Objectives, Stakeholders, and Future Research Opportunities. In: *Information Systems Management*, roč. 39, č. 1, (2020), s. 53-63.

15. MICHIE, Donald: Turing's Test and conscious thought. *Artificial Intelligence* 60 (1993), s. 1 – 22,

16. MIKHAIL, John: Moral Grammar and Intuitive Jurisprudence: A Formal Model of Uncoscious Moral and Legal Knowledge. *Psychology of Learning and Motivation* Vol. 50, 2009, s. 27 – 100.

17. MUKHOPADHYAY, Chandra Subhas (ed.): *Internet of Things, Challenges and Opportunities*, Heidelberg: Springer 2014. 261 s. ISBN:

978-3-319-04223-7

18. KOLERS, A. Paul, SMYTHE, E. William: Symbol Manipulation: Alternatives to the Computational View of Mind. Journal of Verbal Learning and Verbal Behavior 23, 1984, s. 289 -314.

19. OTHMAN, Kareem: Exploring the implications of autonomous vehicles: a comprehensive review. Innovative Infrastructure Solutions (2022), 7:165,

20. SINGH, Sehajbir, SAINI, Singh, Baljit: Autonomous cars: Recent developments, challenges, and possible solutions. IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering 1022 (2021) 012028 doi:10.1088/1757-899X/1022/1/012028 <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/1022/1/012028/pdf> visited on Jun 1., 2023,

21. SPANO, Martin: Umelá inteligencia v orechovej škrupinke. Stručný úvod do umelej inteligencie, strojového učenia, neurónových sietí, hlbokého učenia a robotov. 2019. 44 s. ISBN: 978-80-570-0680-0

22. TURČAN, Martin: Ľudské práva v kontexte kresťanskej teológie a dnes. Praha: Advent-Orion 2021. 228 s. ISBN: 978-80-7172-525-1,

23. TURING, Alan, Mathison: Computing Machinery and Intelligence. Mind 49: 433-460.

### **Kontaktné údaje**

doc. JUDr. Milan Hodás, PhD.

e-mail milan.hodas@flaw.uniba.sk

Katedra ústavného práva,

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

# ÚSTAVNĚPRÁVNÍ VZTAH STÁTU A ČLOVĚKA V SYSTÉMU RADY EVROPY JAKO MOŽNÝ KONCEPT EVROPSKÉHO „ÚSTAVNĚ-PRÁVNÍHO STÁTU“?

## EUROPEAN LEGAL STATE AND FAIR TRIAL PROCEDURE

Karel Klíma<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Klasickou teorii konceptu právního státu je třeba posoudit v jejím aktuálním vývoji v kontextu s vývojem systému Rady Evropy. Tento smluvní systém je jednoznačně nastaven i vyvíjen jako řešení vztahu státní moci a člověka, a to s důrazem na jeho ochranu před státní mocí. Tento koncept vychází ze zásadního smluvního dokumentu, jímž je Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách. Státní moc tak musí být vymezována ústavními normami a její rozhodování konkretizováno zákony. Systém Rady Evropy je založen na soudním prosazování práva, což je závazné i pro vnitrostátní ústavní systémy. Prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva jsou precedenční judikaturou rozvíjeny principy mezi státní moci při jejím rozhodování o lidských právech a svobodách a současně i garance pro možnost lidí obracet se k soudům při prosazování svých práv. Vzhledem k tomu, že se jedná o řešení vztahu ústavně rozdělené státní moci, včetně výkonu spravedlnosti, jakož i zásad ochrany lidských práv a svobod, lze konstatovat, že v současném pojetí Rady Evropy a ústavně garantovaných lidských práv a svobod v jeho členských státech se rozvinul koncept evropského ústavněprávního státu.

**Klíčová slova:** právní stát, Rada Evropy, Evropský soud pro lidská práva, ústavní základy, meze výkonu státní moci, ochrana lidských práv a svobod, evropský ústavněprávní stát

**Abstract:** The classical theory of the concept of the rule of law must be assessed in its current development in the context of the

---

<sup>1</sup> Metropolitní univerzita v Praze

development of the Council of Europe system. This contractual system is clearly set up and developed as a solution to the relationship between state power and man, with an emphasis on his protection from state power. This concept is based on a fundamental treaty document, which is the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. State power must thus be defined by constitutional norms and its decision-making made concrete by laws. The Council of Europe system is based on judicial enforcement, which is also binding on national constitutional systems. Through precedential jurisprudence, the principles of the limits of state power in its decision-making on human rights and freedoms are developed through the European Court of Human Rights, as well as guarantees for people's ability to turn to the courts to assert their rights. Given that this is a solution to the relationship of constitutionally divided state power, including the administration of justice, as well as the principles of protection of human rights and freedoms, it can be stated that in the current concept of the Council of Europe and constitutionally guaranteed human rights and freedoms in its member states, it has developed the concept of the European constitutional state.

**Keywords:** rule of law, Council of Europe, European Court of Human Rights, constitutional foundations, limits on the exercise of state power, protection of human rights and freedoms, European constitutional state

## Úvodem.

Vývoj systému Rady Evropy cíleně zaměřený na dodržování lidských práv a svobod ze strany členských států významně ovlivnil a ovlivňuje jak chování států vůči fyzickým (i nestátním právnickým) osobám, tak soudní prosaditelnost jejich práv. Je tak základní hypotézou tohoto článku analyzovat a zhodnotit tento vztah kritériem doktríny právní státnosti. Tento koncept je požadavkem založený na té maximě, zda ještě vůbec toto kritérium je dostatečně inspirativní, motivační i regulativní. Nutno především posoudit tuto doktrínu zejména ve směru jejího kultivačního efektu, který by odpovídal požadavkům doby spjaté s procesy elektronizace, digitalizace, ochrany osobních údajů, ale také s migračními procesy v rámci Evropy. Nutno také současný stav doktríny

posoudit i konfrontací nadstátního vlivu mocenského systému Evropské unie a její expanze nejen do hospodářsko-sociální, ale i do lidskoprávní oblasti. Lze tak hovořit v případě tohoto zkoumání o určité postmoderně a jejím hledání?

Idea konceptu tzv. právního státu nemůže být konzervována a působit v neměnném požadavku tak jak je poměrně ustáleně (a učebnicově) chápán.<sup>2/1</sup> Jde v zásadě o požadavek v tomto směru kladený na orgány státu v tom smyslu, aby stát rozhodoval striktně v pravomocích a působnostech, jakož i postupem, který mu pouze zákony stanovují, což zřetelně zužuje i konzervuje podstatu věci. Přitom je i přístupem legislativně *bariérovým*, až hodnotově omezeným, který totiž sleduje hranice zákonnosti, a nikoliv požadavky ústavnosti. Ty totiž je třeba hledat v hodnotovém systému ústavních demokracií, ctících principy ústavně založeného i ústavně regulovaného státu, a tudíž i respektujících dopady rozhodování všech jeho ústavních mocí na lidskoprávní oblast.<sup>3</sup> Současná ústavně demokraticky nastavená většina států Evropy je po II. Světové válce smluvně integrována do systému Rady Evropy jako lidskoprávního mechanismu ochrany lidských práv a svobod. Aby tedy mohlo být vůbec uvažováno o „právní státnosti“ bylo nutno stabilizovat státnost ústavní.<sup>4</sup> Mnohaletá a pokračující jurisdikční činnost Evropského soudu pro lidská práva zakládá zejména v rámci kontinentální Evropy kodexového typu práva soudní kreativitu ústavně-právní povahy. Tato činnost průběžně ovlivňuje i jurisdikci ústavních soudů, neboť ty byly v některých ústavních systémech zřízeny.<sup>5</sup> Porovnání stylu této kreativity

---

<sup>2</sup> Srov. k tomu in: KLÍMA, K. et al. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 262 a násl.

<sup>3</sup> K tomu autor v kapitole „Ústavní demokracie jako historická varianta po pádu autoritářských režimů“, in: KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 28 a násl.

<sup>4</sup> V současné době je téměř celá Evropa co do povahy státních režimů založena na principech klasických ústavních demokracií. Tudíž oba nynější evropské mezinárodně integrační systémy (Rada Evropy i Evropská unie) sdružují pouze státy tohoto typu. To také znamená, že zachovávání principů ústavnosti, včetně právní státnosti, je v obou systémech smluvně „kontrolováno“.

<sup>5</sup> V uplynulém více než tři desetiletí probíhajícím ústavním vývoji Evropy se počet zemí s existujícími ústavními soudy značně zmnožil. Ústavní instalace specializovaného ústavního soudnictví se k kontextu právě s nezbytnými garancemi ochrany lidských práv a svobod stala nezbytností, viz k tomu autor in: *Ústavní právo srovnávací ...*, tamtéž, s. 154 a násl.

umožňuje uvažovat, zda tato jurisdikční činnost má prvky modernizační, případně i charakter přesahující modernizaci a modifikaci kvazi ústavního postavení (obou) evropských soudů či ústavního postavení vnitrostátních soudů. Je tedy další řešitelskou otázkou tohoto pojednání, zda systém Rady Evropy (případně i Evropské unie) umožňuje potvrdit, že existuje model evropského právního státu jako nové ústavní hodnoty nadstátního charakteru a efektivního systému ochrany lidských práv a svobod.

Evropský kontinent je totiž místem, kde začala filozofie, revoluční vývoj, a tedy historie lidských práv jako ústavního fenoménu. Tyto dějiny jsou založeny na filozofických myšlenkách řeckých filozofů, římskoprávním fenoménu soukromého práva, hodnotách křesťanské úcty k člověku atd.<sup>6</sup> Dále mohou být založeny na vývoji konceptu parlamentarismu, na vývoji anglické ústavnosti.<sup>7</sup> Francouzská revoluce, stejně jako vliv rozvinuté americké ústavnosti (po vzniku USA v roce 1787) byly pak pokračováním vývoje základů nejen dělby moci se týkající, ale i fundamentu lidskoprávní ochrany.<sup>8</sup> Evropský systém ochrany lidských práv je aktuální dosahovanou hodnotou, fenoménem celosvětového významu. Především dokumenty francouzské revoluce a americké pojetí konceptu svobody člověka se staly základem internacionalizace lidských práv a svobod nejprve v dokumentech OSN a posléze v založení Rady Evropy v roce 1949. Evropský model rozvinul pojetí ideou smluvní prosaditelnosti systému hodnot a jejich procesní vymožitelností (a vymahatelností). Tento systém znamená koexistenci národních ústavních systémů a

---

<sup>6</sup> Jistý autonomní vývoj americké revoluce dokládá skutečnost, že první psané zákony o lidských právech pocházejí již let 1776 (státy Virginia a Maryland), přičemž na jejich základě se vyvíjelo již právo tvořené soudy, tedy – podle anglického vzoru.

<sup>7</sup>Fenomén anglické lidskoprávní ochrany je mnohočetný, vedle řady „psaných“ dokumentů ústavněprávní povahy existuje množství judikatury anglických soudů založených na kazuistice. V ní totiž soudy formulují zásady podle principu „nedovoleného zasahování do sféry lidských práv“, čili – převládá negativní způsob formování práv a svobod člověka. K tomu blíže J. Blahož, in: Ústavní koncepce a interpretace lidských a občanských práv.: srovnávací pohled. *Právník*, 11998, č.7, s. 588.

<sup>8</sup> V tradicích právní kultury a konstitucionalismu v Evropě vykazují shodné rysy zakotvení práv a svobod země evropské kontinentální lidskoprávní kultury (a odlišné anglosaské tradice). Po II. Světové válce se tento ústavněprávní modus projevuje v podobě katalogu lidských práv a svobod. Zvláštní je pak ústavní úprava francouzská, která odkazuje na známou Deklaraci práv člověka a občana, a *konstitucionalizuje* ji atrahováním do tzv. *bloku ústavnosti* čili jakéhosi souhrnu pramenů francouzského ústavního systému.

určitého „dvoustupňového“ evropského právního řádu, což se projevuje nejen v systému Rady Evropy (ale i Evropské unie). Jde tedy o dva systémy přímo vymahatelného práva mezinárodní smluvní povahy, tzn. systémy jejich vymahatelné ochrany v členských státech. Ochrana lidských práv a svobod je tedy jedním ze základů a nedílnou součástí ústavní demokracie, neboť ochrana lidských práv a svobod je zejména v systému Rady Evropy základním „posláním“. Tento pojem je třeba považovat nejen za evropskou ústavní hodnotu, ale i za mantru pro posuzování současného pojetí evropské ústavněprávní státnosti.

### **Instruktivní a metodologické kritérium konceptu „právního státu“ jako východisko k řešení.**

Založíme-li naši hypotézu na tvrzení, že lze navodit možnou koncepci evropského ústavně-právního státu na základě systému vymahatelnosti ochrany lidských práv na úrovni evropských orgánů, pak se modelem řešení stává právě systém Rady Evropy. Tento mechanismus fungující na základě Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, je ve své podstatě založen na účinnosti služby státní moci člověku a na přímé použitelnosti „vlastního“ hmotného a procesního práva (zejména této Úmluvy). Tato pravidla jsou navíc vykládána a také „dotvářena“ prostřednictvím vlastního soudu, Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP).<sup>9</sup> Takto fungující model můžeme označit jako konstituční mechanismus *sui generis*, jakousi evropskou lidskoprávní *quasi* ústavnost. Fenomén ESLP spočívá totiž v tom, že tento soud soudí státy na základě výrokového usnesení o porušení Úmluvy členským státem. Jeho rozhodnutí navíc může uložit členskému státu určité plnění. V případě ESLP se sice jedná o typ mezinárodního soudu (podle mezinárodního práva), ale procesní mechanismus jeho dostupnosti ze strany soukromých osob členských států z jeho činnosti fakticky činí *sui generis* evropský „federální“ *quasi* ústavní soud.<sup>10</sup>

V postupu při našem řešení vycházejme z toho, že základní premisou

---

<sup>9</sup> K tomu nejlépe výklad J. Skály, pod indexovým heslem „Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod“ in: KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s.155 a násl

<sup>10</sup> Evropský soud pro lidská práva totiž odsuzuje státy k plnění, a to z důvodu porušení Úmluvy. Čili, nadstátního zavazujícího dokumentu. Úmluva má tak charakter „federativní ústavy“, jednotící uplatňování lidských práv a odpovědnost států za toto dodržování.



konceptu „právní stát“ je tvrzení, že orgán veřejné moci, zejména správní orgán nebo soudní instituce, jsou vázány zákonem, přičemž systémy jsou založeny ústavami. To se projevuje, a tedy je důležité zejména při uplatňování jakýchkoli osobních, politických a dalších práv lidí (a i soukromých právnických osob). Soudní jurisdikce vrcholných soudních orgánů a obecná závaznost jejich judikatury jsou sice původním anglickým historickým fenoménem (stejně jako u původní americká verze po vzniku USA), ale následně se staly i moderním pojetím evropské kontinentální právní kultury právě prostřednictvím ESLP.<sup>11</sup> Jejich protagonisty se tedy staly, jak již bylo zmíněno výše, dvě linie „evropského práva“, tedy soudní judikatura ESLP (systému Rady Evropy) a soudní pravomoc Evropského soudního dvora, kterýžto modus převzaly a následně rozvíjejí ústavní či jiné vrcholné soudy členských států obou systémů.<sup>12</sup>

Zvláštní pozornost v našich úvahách nutně musí být dále věnována pojetí doktríny „právo na spravedlivý proces“, jež se stala díky Evropskému soudu pro lidská práva koncepční soudní doktrínou, která zasahuje do právních systémů členských států Rady Evropy právě prostřednictvím činnosti zejména jejich ústavních a nejvyšších soudů. Podstatným bodem je nicméně skutečnost, že pro soudní kulturu evropsko-kontinentálního „psaného práva“ kodexového typu to znamenalo upřesnit vztah k novému prameni práva, zjevně paralelnímu se zákony. Hypoteticky to uznáváme a jsme schopni vysvětlit a akceptovat soudní jurisdikci práva evropských soudních institucí i „národních“ institucí nejvyššího soudu jako zdroje spravedlnosti, navíc jako zdroje ústavně právní povahy.<sup>13</sup> Evropský soud pro lidská práva v něm rozhoduje o stížnostech nestátních

---

<sup>11</sup> Jistým evropsko-kontinentálním protagonistou této „soudní tvorby práva“ je nepochybně německý Spolkový ústavní soud. Jeho ústavně stabilizační a kreativní činnost v ústavním systému SRN je významně v Evropě sledována právě pro interpretační konkretizaci ochrany lidských práv a svobod.

<sup>12</sup> Evropský soud pro lidská práva postupně v rámci svého rozhodování vytvořil nejen četná pilotní rozhodnutí, ale i četná východiska, hlediska, kritéria, principy atd. přístupu k posuzování chování států a jejich orgánů, zejména represivního charakteru, k tomu konkrétně srov. in: KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 404 a násl

<sup>13</sup> Je svým způsobem velmi paradoxní, jak se soudní kreativita precedenčního práva spojuje s interpretací práva „psaného“. V praxi zejména ústavních soudů jde často o výklad zákonů s cílem posoudit, jestli je dotýčný text v souladu nebo v nesouladu s normami ústavními.

osob členských států, pokud jsou stížnosti zaměřeny proti rozhodnutím jejich soudních orgánů z důvodu zásahu do lidských práv a svobod, jak je specifikováno Evropskou úmluvou ve smyslu jejího článku 6 (*sic*). Tento typ justiční kontroly (ochrany) je tedy typem ochrany „*nadstátní ústavnosti*“. Systém práva Rady Evropy i ve vztahu k jeho jurisdikční činnosti, která prostřednictvím soudních precedentů rozvíjí hodnotový kontext Úmluvy, lze pak charakterizovat jako evropský systém ústavní *super* kontroly.<sup>14</sup>

Rada Evropy ve své historii učinila řadu rozhodnutí a uzákonila řadu normativních dokumentů deklaračního typu, které se svým obsahem i povahou týkají hmotného i procesního práva obsahově ústavněprávního charakteru. Obsah deklarací a úmluv má v zásadě stejné základní rysy jako část ústavní úpravy současných evropských ústavních textů.<sup>15</sup> Jedná se většinou o systémy tzv. parlamentních forem vlády a samozřejmě také o systém *prezidenční* (francouzský) či jinak osobitý švýcarský, neboť upravují práva a svobody standardního mezinárodně právně uznávaného katalogu. Každá mezinárodní smlouva po druhé světové válce, která se týkala práv a svobod, se pak stala součástí mezinárodního potenciálu právní úpravy standardu lidských práv a svobod. Proto se po druhé světové válce vytvořil určitý společný mezinárodní hodnotový systém ústavního typu. Podstatou tohoto hodnotového systému jsou totiž v zásadě deklarace hmotně právních principů klasických lidských práv a svobod tvořící určitý konsolidovaný standardní katalog enumeračního typu.<sup>16</sup> Toto nadstátní *quasi ústavní* právo hmotné tak v evropském kontextu tvoří nezbytný základ pro posuzování konceptu evropské ústavněprávní státnosti v její současné podobě.

---

<sup>14</sup> Blíže autor v komparativní studii „K možnému pojetí evropského ústavního práva“, in: *Ústavní právo srovnávací .....*, tamtéž, s. 276 a násl.

<sup>15</sup> Lze takto jen připomenout, že například původně československá Listina základních práv a svobod byla cíleně koncipována jako principiální reflexe na mezinárodní lidskoprávní dokumenty a zejména pak právě na text Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách.

<sup>16</sup> Bylo právě hlavní motivací vzniku Rady Evropy a přijetí Úmluvy o lidských právech a základních svobodách v reflexi na genocidní průběh II. světové války vybudovat evropský systém ochrany lidských právech, přičemž stěžejním způsobem je pak takový mechanismus kontroly států, v němž budou dodržovat regule jednání vůči fyzickým osobám a budou osoby efektivně chránit.

## **Procesní fenomén stížností k Evropskému soudu pro lidská práva a selektivita kauz preferující kultivaci procesu rozhodování států.**

Fenomén Rady Evropy nepochybně zvyšuje jeho ústavněprávní hodnotu tím, že jeho procesní konstrukce je založena na možnosti, podle níž mohou fyzické a právnické osoby ze členských států svými stížnostmi zahájit řízení u soudu. Tyto stížnosti jsou takto zaměřeny proti rozhodnutím orgánů veřejné moci členského státu a vedou tudíž k mezinárodně právní odpovědnosti státu zvláštního druhu.<sup>17</sup> V selektivním a precedenčním řešení pak na základě podané stížnosti Evropský soud pro lidská práva následně ověřuje soulad rozhodnutí s principiálními a ideovými hodnotami Úmluvy. Na základě principu *subsidiarity* posuzuje ESLP totiž soulad rozhodnutí zpravidla posledního vnitrostátního soudního orgánu, který ukončuje soudní proces v rámci členského státu s konceptem interpretační judikatury ESLP. Ve své podstatě jde o individuální ověření soudního problému předtím řešeného justicí členského státu. Pokud však v systému existuje ústavní soud a do jeho kompetencí patří i řešení ústavních stížností, pak je nutné se na něj také před podáním stížnosti k ESLP obrátit. Stížnostní *petit* má podle Úmluvy povahu určovacích návrhů, které ve stížnostním textu vyžadují určení konstatující specifikaci porušení Úmluvy členským státem.<sup>18</sup>

Pokud soudní systémy členských států Rady Evropy fungují na základě hmotněprávních a procesních ustanovení Úmluvy, vycházejí z této Úmluvy a vykládají je rozhodnutími vlastního soudu, lze tento model označit za ústavní mechanismus *sui generis*. Evropský soud pro lidská práva vydává rozhodnutí (rozsudky) navíc s důrazem na formulaci soudních doktrín. Působnost Evropského soudu pro lidská práva tak trvale ovlivňuje právní řády členských států zejména tím, že se promítá do různých oblastí jejich vnitrostátního právního řádu. Komplexní dedukce charakteru této jurisdikce vytváří určitý jednotný právní systém

---

<sup>17</sup> Stížnosti fyzických a právnických osob k ESLP směřují totiž proti rozhodnutí (rozhodování) zejména justičních orgánů členských států se zásadní konstatací, že stát určitou takovou činností porušil Úmluvu, takže jde o subsidiární a vůči systému výkonu spravedlnosti ve členských státech podpůrnou (následnou) odpovědnost. Stěžejní informaci o celé této problematice podává komentář k Úmluvě, srov. k tomu in: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech Komentář*. I. vydání. Praha: CH. Beck, 2012.

<sup>18</sup> K rozboru podmínek přijatelnosti stížnosti viz zevrubně: *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář ....., tamtéž, s.184 a násl.

založený na různých (typických) oblastních kategoriích charakteru: a) ústavněprávního, (např. v oblasti dělby moci, právního státu, odpovědnosti veřejné moci, nezávislosti soudnictví, práva na spravedlivý proces), b) administrativněprávního (např. v oblasti odpovědnosti za úkony ze služebního poměru, zavinění orgánů sankční povahy, represivní zásahy bezpečnostních složek), c) trestněprávní (např. v souvislosti s výkladem klasických trestně právních zásad (*nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege, presumpce nevinny*),<sup>19</sup> d) ve vztahu k organizaci spravedlnosti - např. týkající se realizace jednotlivých procesních principů jako jsou rovnost zbraní, rovnost účastníků, právo na obhajobu, právo na odvolání, e) a vstupuje i do kategorií soukromého práva, kdy rozvíjí pojmy soukromý život, svoboda myšlení, ochrana rodiny, ochrana svobody médií a také vlastnické právo.<sup>20</sup>

Nicméně, z předchozího v zásadě vyplývá, že celková kauzální preference při výběru (selektivitě) kauz vhodných k formulaci jurisdikčních doktrín ESLP je postavena na formulaci takových dispozic, které mají procedurální (postupový) charakter. Takováto kultura rozhodování je tak schopna vymezovat (omezovat) či jinak upravovat diskreci orgánů státní moci členských států, zejména pak orgánů soudních.<sup>21</sup> Uplatňování jejich pravomocí je tak podřízeno určitým pravidlům, zákonodárná moc reprezentovaná parlamenty je tedy vázána hmotným a procesním právem, kdy i případné legislativní excesy národních parlamentů se mohou dostat do dvojí kontroly, a to jak národních ústavních (či nejvyšších) soudů, tak i orgánů Rady Evropy. Orgány výkonné moci (správní orgány, jiné státní instituce, orgány bezpečnosti, sankce, vězeňství atd.) jsou pod revizním dohledem zejména parlamentní

---

<sup>19</sup> Zejména oblasti trestního řízení je v evropsko-kontinentálním právu sférou, kde se legislativně striktně zobrazují kautely právní státnosti. Je to systém, v němž státy vystupují ex offa a užívají zákonem založených právních prostředků represivního, donucovacího a vynucovacího charakteru, včetně různých druhů následného trestání. Právní hrozba trestu odnětí svobody je potom nejtvrdějším zásahem do života odsouzených (při současném totálním konvenčním zákazu trestu smrti).

<sup>20</sup> K tomu autor v kapitole „Evropské pojetí lidských práv jako součást internacionalizace lidských práv“ in: KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 11 a násl.

<sup>21</sup> Právě v souvislosti s postupem orgánu státní moci, v němž rozhoduje o právu fyzické osoby plnit zásadní úlohu „uvažování“ (řekněme služební diskrece), v níž by měl zejména respektovat zásadu proporcionality, a tudíž nedopouštět se „vykročení“ z ústavních kautel, tudíž porušení jedné z doktrín ESLP, což je zákaz svévole.

kontroly, správního soudnictví, ombudsmanů, systému stížností atd., ale i jejich činnost může být nepřímo (i výjimečně přímo) posouzena orgány Rady Evropy. Odpovědnost soudní moci za aplikaci doktrín ESLP je pak zvláštní, což zajišťuje jak zmíněné správní soudnictví (kontrola zákonnosti), tak zejména ústavní soudnictví (kontrola ústavnosti).

### **Testování jako kritérium „ústavnosti“ a jako způsob kontroly rozhodování státu, jakož i vymezení jeho zásahů.**

Evropský soud pro lidská práva „v zájmu zajištění právní jistoty, předvídatelnosti a rovnosti práva“ stanovil určitou dynamiku precedentu jako kultivaci soudní činnosti a jurisdikce členských států. Soud proto vybírá nové a mimořádně důležité konfliktní situace, a to jak pro *procesní*, tak případně výjimečně, i pro *hmotné* právo. Klíčovou otázkou jeho vymahatelnosti (prosaditelnosti) je proto princip „rule of law“, zavazující členské státy k tomu, že vnitrostátní právo chrání fyzické a právnické osoby před svévolnými zásahy orgánů veřejné správy. Současná evropská jurisdikční kultura ochrany lidských práv a svobod se tak projevuje v zavádění a přijímání nových interpretačních metod, které jsou pro ústavní (respektive nejvyšší) soudy členských států většinou inspirativní a tím je také v různé míře rozvíjejí. Tradiční (evropsko-kontinentální) princip právního státu tak nelze chápat jako stabilní (strnulou, konzervovanou) mantru, ale pojetí, které se tak modernizuje, když užijeme induktivní aplikaci konceptu „ústavně-právního státu“. Na rozdíl od požadavků pojetí klasického právního státu tedy tento pojem kautel výkonu státní moci vedle měřítka kvality právního řádu určuje i určité požadavky na způsoby rozhodování, uvažování orgánů rozhodujících jménem státu, intenzity rozhodování, ohledy na humanitu tohoto rozhodování, včetně lidskoprávní přirozenosti. Zejména pojetí tzv. materiálně právního státu zahrnující i respektování základních lidských práv a svobod, a s tím spojenou garanci práva na spravedlivý proces, značně přesahují standard dosavadních kritérií „právní státnosti“.<sup>22</sup>

Výše uvedené svědčí o *modernizaci* ústavnosti a její ochraně prostřednictvím vývoje evropské jurisdikce ústavněprávního charakteru. To se projevuje v řadě nových právních postupů, z nichž vyplývají různé

---

<sup>22</sup> K pojetí právní státnosti autor vymezuje atributy právního státu v jeho současném moderním pojetí, včetně souvislostí s dělbou moci, nezávislostí soudnictví a mechanismu kontroly uplatňování práva, srov. k tomu in: KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 211 a násl.

metody soudního přezkumu. Účelově takto vybíráme princip (a také test) *proporcionality*, jímž se ověřuje zejména vztah prostředků a cílů rozhodování státních orgánů. Tento postup takto posuzuje rozhodnutí státu, a sice pokud jde o: a) vhodnost, b) účelnost, c) vzájemný vztah prostředků a cílů.<sup>23</sup> Princip *proporcionality* tedy vymezuje i materiální hranici omezení základních práv, vztahuje se tedy k principu respektování povahy a smyslu základního práva. Požadavky na dopad zásahů do oblasti lidských práv při rozhodování orgánů veřejné moci totiž usilují jednak o respekt k nim, ale i o prosazení těchto práv ve vztazích mezi veřejnou mocí a jednotlivcem. Přitom tento koncept tzv. vertikální aplikace lidských práv je zaměřen právě na ochranu jednotlivce ve vztazích s veřejnou mocí. Nicméně, je také nutné garantovat ochranu při tzv. horizontální aplikaci lidských práv, neboť základní lidská práva jsou (samozřejmě) aplikovatelná i mezi jednotlivci. Od orgánů státní moci se tedy očekává, že poskytnou fyzické či právní osobě zejména efektivní a přiměřenou (zejména soudní) ochranu.

Další moderní metodikou testování porušování lidských práv ze strany států, kterou používá Evropský soud pro lidská práva, je koncept tzv. *limitačních klauzulí* a dalších typů omezení lidských práv a svobod.<sup>24</sup> Standardní limitační klauzule jsou na tzv. legitimních cílech zásahů veřejné moci, což jsou obecně uznávané hodnoty ústavního systému, které se promítají ve funkcích veřejné moci.<sup>25</sup> I Ústavní soud České

---

<sup>23</sup> Princip *proporcionality* považuje E. Wagnerová za „obecnou mez omezování“, k tom srov. in: Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2012, s. 26.

<sup>24</sup> Již ze samotného pojetí Úmluvy a jejích Dodatků řada klauzulí vyplývá, a to jako následující *omezující* klauzule: 1. standardní klauzule o omezení (články 8 až 11 Úmluvy), 2. upravené klauzule o omezení, 3. společná omezení pro více práv, 4. imanentní omezení. Různé typy těchto doložek zakládají relativitu lidských práv, což zejména znamená, že lidská práva nejsou neomezená. K tomu ESLP při rozhodování o stížnostech použije ještě tzv. pětistupňový test (ve vztahu k článkům 8 až 11 Úmluvy) podle následujících kritérií: a) je to případ, na který se vztahuje tento článek, b) došlo k zásahu do namítaného práva stěžovatele, c) byl tento zásah v souladu se zákonem (?), d) sledoval tento zásah alespoň jeden z legitimních cílů, e) byl tento zásah nezbytný v demokratické společnosti, srov. k tomu in: *Evropská úmluva ....*, tamtéž, s. 100 a násl.

<sup>25</sup> Jako jsou veřejná bezpečnost, předcházení nepokojům, včetně řešení nepokojů, předcházení zločinnosti i řešení a vyšetřování zločinů, včetně jejich trestání, ochrana zdraví, morálky, práv jiných, atd.

republiky přinesl do interpretačních konceptů kontrolně testovacího charakteru řadu návodných kritérií.<sup>26</sup>

### **Koncepce ochrany ústavních práv člověka, zejména základních, a především jako ochrana ústavního práva hmotného.**

Je třeba posoudit jakou pozici v systému konstruktů ústavněprávní státnosti plní pojetí i vývoj hmotně právní povahy lidských práv a svobod. Z hlediska ústavního práva hmotného je třeba se soustředit především na pojetí práva na život, které Úmluva zakládá a ESLP zdůrazňuje jako preferovanou evropskou dominantu „nadústavního charakteru“.<sup>27</sup> Právo na život přitom zavazuje členské státy požadavkem jak v tzv. vertikálním tak i v horizontálním pojetí. Členské státy proto nemohou na jedné straně nejen způsobit (či trvale způsobovat) porušení takového práva samy, ale jsou rovněž povinny věnovat veškerou péči případům, kdy k takovému jednání dojde, ať už ve veřejnoprávních nebo soukromoprávních vztazích. V první uvedené situaci jde o „nadřazenou“ pozici státu vůči podřazeným fyzickým či právnickým osobám, ve druhém případě je pak vztah založen na rovnosti postavení účastníků. Evropská koncepce zakazující mučení, nelidské či ponižující zacházení zejména garantuje, že stát musí zajistit podmínky slučitelné s uznáním lidské důstojnosti, kdy chování jakéhokoliv právního subjektu nesmí překročit nevyhnutelnou míru nátlaku dovoleného zákonem a či zákonné represe. Úmluva nepřipouští žádné omezení tohoto práva, a proto se jedná o právo absolutně neomezené. Právo na svobodu a osobní bezpečnost podle čl. 5 Úmluvy je jedním z nejpoužívanějších ustanovení v rámci činnosti Evropského soudu pro lidská práva, jakož i ústavními soudy členských států.<sup>28</sup> Přičemž tyto hodnoty (svoboda a osobní bezpečnost) jsou uznávány jako záruky ze strany státu při zasahování do svobody jednotlivce. Úmluva však sama určuje oblasti povoleného zásahu, kdy může dojít k omezení či dokonce

---

<sup>26</sup> K tomu blíže autor in: *Ústavní právo srovnávací ...*, tamtéž, s. 243 a násl.

<sup>27</sup> To se výrazně ukázalo především ve vlivu Úmluvy a jejího textu při konstituování systémů tzv. nových demokracií po roce 1990, a tedy po režimových změnách formy vládnutí, k tomu autor blíže in: Klíma, K. *O právu ústavním*. Praha Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 238 a násl.

<sup>28</sup> V judikatuře ESLP je výrazný akcent zejména na problematice přípustných důvodů zbavení svobody, přiměřené délky vazby, práva být předveden před soudce, nebo jinou úřední osobu, právo na odškodnění apod., k tomu in: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář, .....*, tamtéž, s. 479 a násl.

ke ztrátě svobody. Nicméně, v rámci povolených způsobů zásahu Úmluva vyžaduje zejména legitimitu a její dodržování při aplikaci vnitrostátního práva státními orgány, zejména pak zákonnost případného zbavení svobody jednotlivce, ESLP pak prosazuje dodržování příslušných procesních postupů konkrétního státu.

Právo na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8 Úmluvy) zakazuje státním orgánům zasahovat do soukromého a rodinného života, pobytu a korespondence. Zákon, který to umožňuje, musí být podle soudu zvláštní a musí upravovat nejen okolnosti, ale i přesný způsob zásahu do soukromí. Dále je jako zcela zásadní posuzována otázka nezbytnosti takového opatření a jeho přiměřenosti ve vztahu ke konkrétní situaci. Soukromý život podle soudu zahrnuje jak fyzickou a mravní integritu, tak oblast vnitřního myšlení člověka a také rodinné vztahy. Svoboda pohybu a pobytu podle čl. 2 Dodatkového protokolu č. 4, představuje nedílnou součást obecné svobody. Jde zejména o právo na určení vlasti, dále právo svobodně překračovat hranice, svobodně pobývat a usazovat se na jakémkoli místě, volbu bydliště, svobodu pobytu, svobodu cestování, zákaz zbavení občanství, zákaz bránění návratu do vlasti atd.<sup>29</sup> Na základě Dodatkového protokolu č. 1 je každá fyzická nebo právnická osoba oprávněna pokojně užívat svůj majetek, přičemž osoba může být zbavena majetku pouze v případě veřejného zájmu a za podmínek stanovených zákonem. Z Úmluvy vyplývá, že každý zásah do vlastnického práva musí být v souladu se zákonem, přičemž záruka vlastnického práva nebrání státům zbavit vlastnictví soukromé osoby, ale pouze ve veřejném zájmu. Zásah státu do soukromé sféry vlastnictví proto musí respektovat přiměřený vztah proporcionality mezi požadavky obecného zájmu společnosti a potřebou ochrany základních práv subjektu.

### ***Procesní verze „evropského ústavně právního státu“.***

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva jsou, jak již výše řečeno, většinou zaměřena na problematiku soudního procesu a nikoli tolik na otázky hmotného práva. V jurisdikci ESLP tak dominuje právo na spravedlivý proces, což znamená justiční konstrukt procesně právních

---

<sup>29</sup> K problematice náležejí i otázky svobody opustit kteroukoliv zemi, svoboda pobytu v rámci státu, svoboda zvolit si místo pobytu, zákaz vyhoštění státních občanů apod., k tomu srov. in: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. ....*, tamtéž, s. 1357 a násl.



záruk vymahatelnosti práv a svobod. Vzhledem k tomu, že v čl. 6 odst. 1 písm. 1 Úmluvy je veškerá problematika soustředěna do principu „přístupu k soudu“, Úmluva zakládá procesně právní záruky vymahatelnosti práv a svobod v pojetí funkčního soudního systému.<sup>30</sup> Tím je koncepčně potvrzena určitá autonomní veřejnoprávní funkce výkonu soudnictví, a to jako zvláštních a nezávislých orgánů veřejné moci. Koncepce Úmluvy pak rozvíjí model kvalitního soudního procesu založený na důsledné realizaci určitých zásad typických pro soudní řízení a právo každé fyzické či právnické osoby na účinné právní prostředky nápravy zaručené čl. 13 Úmluvy každému, jehož práva a svobody byly porušeny. Úmluva tímto ukládá členským státům poskytnout osobám na vnitrostátní úrovni účinné právní nástroje k efektivnímu uplatnění jejich porušených práv u vnitrostátního orgánu. Je tedy na jednotlivých ústavních systémech, jak si svůj systém soudní moci uspořádají, aby své povinnosti splnily. Náprava musí být zejména účinná, tedy právní systém musí obsahovat prostředky schopné zastavit nebo napravit porušení práva či jiné pochybení orgánu veřejné moci apod.<sup>31</sup> Stát musí být případně schopen poskytnout přiměřenou náhradu (satisfakci) za porušení.

Postupná kultivace zejména soudního řízení v doktrínách Evropského soudu pro lidská práva tak zřejmě nejvýrazněji přispěla k rozvoji koncepce právního státu, jakož i její určité konvergenci, zkvalitnění úrovně legality soudního procesu. ESLP k tomu totiž dále garantuje i právo na možnost následné kontroly rozhodnutí soudu prvního stupně, zásadu rovnosti stran, rozhodnout v tzv. přiměřené lhůtě atd. Přiměřenost doby rozhodování soudu (tzv. přiměřená doba celého soudního řízení) znamená, že jsou vyloučeny okolnosti a důvody časových komplikací trvání procesu jak na straně orgánů spravedlnosti, tak na straně účastníků řízení. Veřejná moc tak odpovídá pouze za průtahy způsobené státními

---

<sup>30</sup> Koncept spravedlivého procesu lze chápat jako souhrn kvalitativních nároků zejména na chování soudní moci jakož i orgánů přípravného řízení trestního, prokuratury atd. Klíčovým principem zde je koncept „přístupu k soudu“, a tento soud zřízený zákonem, musí být: nezávislý a nestranný, zajistit kontradiktornost jednání, rovnost účastníků. Osoby mají právo na přítomnost u soudu, být slyšeny, právo neobviňovat samy sebe, platí presumpce nevinoty atd. K tomu in: *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář ...., tamtéž, s. 619 a násl.

<sup>31</sup> Úmluva nestanoví způsob, jakým státy mají koncipovat procesní systém k zajištění „účinných opravných prostředků“ ochrany účastníků, srov. blíže in: *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář ...., tamtéž, s.1198 a násl.

orgány (přípravného trestního řízení, průtahy soudní apod.), nikoli za průtahové okolnosti, které zavinil jiný účastník řízení (např. trestně stíhaná osoba).<sup>32</sup>

Z hlediska potenciálního nejvýraznějšího možného (a legálního) zasahování do oblasti svobody individua (logicky tedy pouze jako fyzické osoby) je zvláštní pozornost třeba věnovat trestní linii „evropského“ práva na spravedlivý proces. Celková koncepce judikatury ESLP je tak soustředěna do legálních postupů veřejné moci vůči lidské osobě, a takto zaměřena zejména na ochranu takové osoby před represivními složkami státu.<sup>33</sup> Na základě této koncepce sem patří zejména posouzení důvodnosti jakéhokoli rozhodnutí státní moci, jímž je omezována svoboda jednotlivce – tedy vazba, výkon trestu odnětí svobody, jakož i další druhy *detenčních* rozhodnutí státu. Soud dále garantuje právo na právní pomoc již při přípravě trestního řízení, právo na přiměřenou dobu přípravy obhajoby a další opatření, která by měla zaručit profesionalitu obhajoby. Výše uvedené znamená, že v rámci koncepce „evropského“ spravedlivého procesu je garantován tzv. minimální standard, totiž, že státům není bráněno poskytovat vyšší úroveň ochrany práv a svobod, zejména v oblasti trestního práva. Úmluva takto zajišťuje určitý ochranný štít pro ty, proti kterým jsou nástroje trestního práva namířeny, zejména osoby obviněné z trestné činnosti.<sup>34</sup>

### **Je možné dedukovat, dovodit či teoreticky konstruovat i určité unijní pojetí právní státnosti?**

Evropská unie je na Radě Evropy zcela nezávislým smluvním systémem, přičemž dokonce odmítla se k ní připojit (i když to bylo nejprve v roce

---

<sup>32</sup> Soudní systémy v Evropě se více či méně potýkají s průtahovým řízením, což je častý předmět stížností k ESLP. Autor se takto jako advokát setkal s rozhodnutím ESLP (proti České republice), kdy ESLP konstatoval, že v jednom trestním procesu český stát zavinil průtahy tím, že krajský soud jako prvostupňový otálel s vyžadováním posudku 8 měsíců, který uložil zpracovat.

<sup>33</sup> Výklad trestního práva ze strany Soudu v tom neupřednostňuje ani kontinentální (inkvizice) ani anglo-americký (obžalobní) způsob vedení trestního řízení. Lze souhlasit s tím, že koncepce Evropského soudu pro lidská práva významně přispívá k určitému sblížení obou typů soudního trestního řízení.

<sup>34</sup> V tomto smyslu je úkolem Soudu vždy rozhodnout, zda bylo namítané řízení jako celek spravedlivé podle Úmluvy. Soud tímto zjišťuje, zda je proces v souladu s principy spravedlnosti, které jsou de facto principy ústavní povahy a jsou také skutečně prosazovány v ústavních systémech států Rady Evropy.

2009 preambulí Lisabonské smlouvy „smluvně sľibováno“). Systém Evropské unie je od počátků integrace cílově nastaven zcela jiným směrem, než systém Rady Evropy, přičemž ani jeho evoluční smluvní „přerod“ na základě *Lisabonských smluv* nemá apriorní řešení systému ochrany lidských práv a svobod. Toto konstatování přitom bere i v úvahu, že deklaratorní katalogizaci konceptu „Unijních“ práv a svobod zamýšlela jak tzv. *Nicejská smlouva* z roku 1999, tak i v roce 2005 nepřijatý *Návrh Ústavy pro Evropu*.<sup>35</sup> O „evolučním“ smluvním vývoji však hovoříme proto, že se v podobě *Listiny práv Evropské unie* tuto problematiku podařilo „vtělit“ do rámce tzv. *Lisabonské smlouvy* čili stala se součástí tzv. *primárního práva* EU. Nicméně již předtím, zejména postupná interpretační judikatura Evropského soudního dvora (dále jen ESD) od let šedesátých, koncipovala určitý *nadstátní* charakter tohoto systému, jakož i rozhodování jeho dalších orgánů s dosahem do oblasti lidskoprávní a hospodářsko-sociální. Lze konstatovat, že i současný Soudní dvůr EU (dále jen SDEU) je samostatným animátorem a pojítkem aktualizace zakladatelských smluv (nyní Lisabonská smlouva Evropské unie). Existuje řada dřívějších tzv. komunitárních rozhodnutí již od let sedmdesátých, která zasahovala zejména do oblasti sociálních práv.<sup>36</sup> Pokud v tomto článku je předmětem našeho zkoumání vývoj koncepce *právního státu* s jeho aktuální funkční ústavněprávní konvergencí, pak podobné kritérium posouzení vývoje koncepce nutno vztáhnout analyticky i na možnou přínosnost zde posuzované evropské integrace politicko-ekonomického charakteru. Při posuzování možného (a reálného) příspěvku Evropské unie a zejména „jejího“ SDEU je nutno vzít v úvahu především fundamentální smluvní dokument EU, jímž je *Listina práv EU*. Tato součást primárního práva EU je totiž přímo závazná ve členských státech Unie, a lze tudíž k ní vést i její potenciální procesní užití v soudních systémech členských států EU.<sup>37</sup> Přestože SDEU není orgánem v zásadě nijak procesně navazujícím na soudní systémy členských států EU, smluvní dokumenty primárního práva užívá a interpretuje. Zvláště je třeba zmínit tzv. nepřímou žalobu k SDEU, již je

---

<sup>35</sup> K návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu viz in: Blahož, J. et al. *Ústavní právo Evropské unie*. I. vydání. Vydavatel: Aleš Čeněk, Dobrá Voda 44, 2003, s. 518 a násl.

<sup>36</sup> K tomu konkrétně in: *Evropské právo* ....., tamtéž, s. 394 a násl.

<sup>37</sup> Touto problematikou se významně zabývá zejména slovenský ústavní soud, viz sborník: OROSZ, L., MAJERČÁK, T. (eds) *Ochrana lidských práv a sľobod ústavními súdmi a medzinárodnými súdnými orgánami – III. Ústavné dni*. UPJŠ Košice, 2014.

tzv. řízení o předběžné otázce. Vzhledem k tomu, že se vztahuje vždy k probíhajícímu soudnímu řízení ve určitém členském státě EU, je *de facto* zařazeno do ústavního pojetí práva na spravedlivý proces. V podstatě však je záměrem tohoto řízení řešení (a prosazování) práva EU v jeho konotaci s vnitrostátním právem.<sup>38</sup>

Smluvní systém EU je v zásadě veřejnoprávně založen na přenosu některých funkcí veřejné moci a zejména veřejné správy, a tudíž na *quasi* federativní vertikalitě rozdělení rozhodovacích kompetencí mezi Evropskou unii a členské státy. Dosah na soudní systémy má v námi sledovaném směru především justiční součinnost členských států a činnost některých agentur, od roku 2022 potom i nově ustavený unijní rezort Evropského veřejného žalobce. V zájmu koordinovaného postupu proti trestné činnosti jakéhokoliv druhu a v souvislosti s rozšiřováním pohybu po Schengenském prostoru se velmi rozvinula trestně právní spolupráce, a tím i zasahování do soukromého prostoru lidských práv a svobod. Jde tak jak o informační součinnost orgánů policejních (vyhledávacích a vyšetřovacích), tak i o některé společné právně-procesní instituty trestně-právního charakteru (jako je například tzv. evropský zatýkací rozkaz, nebo evropský zajišťovací rozkaz).<sup>39</sup> I když rozhodovací systém Evropské unie apriorně nesměřuje ani do soudnictví a ani do ochrany lidských práv a svobod, lze se v námi sledovaném pojetí zaměřit na hmotně-právní koncept *Listiny*. Její strukturální a obsahové nepochybně ideu lidskoprávní ústavnosti rozvíjí a kultivuje.

### **Koncept evropské ústavně-právní státnosti rozvíjený „národní“ justicí.**

Zvláštní roli v rozvoji pojetí evropského ústavně-právního státu nepochybně plní nejvyšší národní justiční instituce v podobě nejvyšších soudů a zejména ústavních soudů. V souvislosti se zkoumáním činnosti ústavních soudů a především pak tzv. nových demokracií, akceleroval

---

<sup>38</sup> Pokud se však advokátovi podaří procesně vnitrostátnímu soudu položení otázky k SDEU vnuknout, pak jistě sleduje efekt potenciální výhodnosti právní úpravy Evropské unie pro svého klienta. V tomto případě tak nasměrování postupu k prosazení soukromého práva je zřejmý.

<sup>39</sup> Lze tak akceptovat vědecko-pedagogické pokusy o formulaci tzv. Evropského trestního práva, srov. k tomu: Jelínek, J., Gřivna, T., Romža, S., Tlapák Navrátilová, J., Syková, A, et al. Trestní právo Evropské unie. Praha: LEGES, 2019.

význam specializovaného ústavního soudnictví, a tím i motivační efekt přímého zdroje v podobě jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva. Okamžité přijetí jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva po vzniku dvou samostatných států v podobě České republiky a Slovenské republiky znamenalo nejen nový typ pramene práva, ale také převzetí klíčových jurisdikčních koncepcí Evropský soud pro lidská práva, zcela precedenční povahy, zejména tzv. práva na spravedlivý proces. Česká justice velmi rychle a postupně převzala jako „samozřejmost“ klíčové koncepty a principy z odůvodnění rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, které mají poté v českém právním řádu fakticky stejnou úroveň normativní závaznosti jako vlastní normy ústavní. Pokud jde o ústavní systémy členských států Rady Evropy, význam jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva trvá na kultivaci rozhodovací činnosti obecných soudů, jakož i ve vývoji právní státnosti s dopadem na omezení tzv. "svévole" orgánů veřejné (státní) správy. Kreativita ústavních soudů tak vstoupila do normativních základů nových ústavních demokracií.

Lze se tedy ptát, kde jsou důvody interpretační aktivity národních ústavních soudů a jaké je místo jejich kreativity v systému moderní zastupitelské demokracie. I v tzv. postsocialistických zemích se potvrdila hypotéza, že autentickým „znalcem“ ústavy musí být pouze specializované ústavní soudnictví. I s ohledem na neomezené možnosti zákonodárce upravit zákonem jakoukoli věcnou otázku, musí ústavní soud v situaci, kdy je určitý zákon zpochybňován, posoudit, co se ve vztahu k věci rozumí určitým ústavním principem. Ústavní soud však při tomto výkladu vstoupí i do legislativy jiných právních oborů, než je právo ústavní. A pokud pak soudní kontrola ústavnosti zahrnuje institut ústavních stížností fyzických a právnických osob, uplatňuje se tzv. *konvenční* právo (Rady Evropy) na spravedlivý proces jako možnost nestátních subjektů využít Evropský soud pro lidská práva a jejich doktríny hájit soukromoprávními důvody a zájmy soudní cestou, a jejich procesní problematiku podřizovat evropské *kvaziústavní* dimenzi. Fenomén ústavních stížností ovlivňuje chování ústavních soudů, a to jak kvantitativně, tak kvalitativně (procesně i obsahově). Přezkoumávání ústavních stížností ústavním soudem je tak co do počtu kauz většinou nejčastější kompetencí ústavních soudů.

## Závěrečné shrnutí.

Úmluva spolu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vytváří zvláštní a ucelený právní řád, který je zaměřen zejména na kultivaci rozhodování orgánů veřejné moci v otázkách fyzických a právnických osob, popř. jiných mocenských zásahů. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva nepochybně posouvá klasické pojetí právního státu do polohy kvalitativní intenzity nejen ochrany lidských práv a svobod, ale zejména kultivace veřejné správy a rozhodovací činnosti soudů. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva se proto zaměřuje nejen na vymahatelnost evropského práva v členských státech, ale i na požadavky organizační, intervenční a rozhodovací právní úrovně činnosti orgánů veřejné moci. Je tedy možné potvrdit, že dochází nejen k aktualizaci ústavních hodnot, ale i k jejich nasměrování na ochranu lidských práv a svobod a tím i k vymezení hranic rozhodovací činnosti států. Lze tak dovodit, že máme co do činění s určitým modelem *evropského ústavněprávního státu*.

Tvůrčí činnost vrcholných soudů členských států, a zejména soudů ústavních, má pozitivní a kvalitativní vliv na dotváření hodnotového systému chování států a jejich moci soudní. Jde zejména o jakési sebeomezování orgánů veřejné moci, rozhodují-li o právech občanů nebo právnických osob. V tomto smyslu má justiční tvorba práva rysy *ústavněprávního modernismu*, přičemž naplňuje smysl konvergence současného psaného ústavního práva. To se přitom děje v situaci duálního evropského nadstandardu v podobě paralelního působení obou systémů, tedy Rady Evropy a také systému Evropské unie. Po dominovém efektu rozpadu režimu jedné politické strany v bývalých tzv. socialistických zemích byl programový návrat k demokratické ústavnosti spojen s návratem ke konceptu právního státu, což se podařilo právě se vstupem do systému Rady Evropy jako záruky evropského systému ochrany lidských práv a svobod. A hlavně, jako záruku fungování obecné justice a vymahatelnosti práv měly (a mají) právě ústavní soudy zajistit vrcholný dohled nad soudní vymahatelností práva.

A na úplný závěr, je otázkou, jaký má zde zkoumaná teoretická konstrukce konceptu evropského ústavně-právního státu význam jak teoretický, tak případně i praktický. Z našeho pojednání vyplývá, že sledujeme vztah státní moci a člověka. Je to vztah apriorně veřejnoprávně vertikální – vrchnostenský: státní moc tento vztah vymezuje, ale i aplikuje ex offio i z podmětů soukromých osob. Státní moc také plní nesčetně

veřejnoprávních funkcí v zájmu fyzických a právnických osob, přičemž jejich pozici i chování tak namnoze vymezuje (například v konceptu tzv. veřejných subjektivních práv). Lidská práva jsou nezbytnou součástí novodobé ústavnosti, kdy aktuální evropské ústavní demokracie stojí na jakýchsi „dvou nohou“, tedy na ústavním systému dělby moci (včetně systému nezávislého soudnictví), a také na státem garantovaném katalogu lidských práv a svobod. Apriorně vrchnostenská pozice státní moci může zejména v souvislosti s její realizací jak mocí výkonnou, tak i mocí soudní vést k její „převaze“, a to i s rizikem aplikačních jejích vykročení (neústavnosti, nezákonnosti, svévole atd.). Jak tedy dojít k jisté možné efektivní rovnováze mezi dvěma odlišnými globálními segmenty ústavní úpravy. Právě smluvní nastavení Rady Evropy a kultivační charakter jurisdikce ESLP tím, že sleduje bariéry uplatňování veřejné moci na jedné straně a na straně druhé pak vnější bariéry (nezasahování) soukromoprávního prostoru, určitou funkční i akční rovnováhu mezi dvěma ústavními konstitutivními segmenty nejen nastavuje ale i rozvíjí. Proto je v jurisdikci jak ESLP, tak soudů národních, kladen důraz na kontrolu postupové a rozhodovací činnosti státních orgánů. Při zachování ústavněprávní i mezinárodněprávní suverenity členských států Rady Evropy je tento systém dvoustupňový, a to i s očekávanou kreativitou národních ústavních orgánů. Jistý globálně evropský model je i tak pro ně motivem i korektivem.

### **Seznam použité literatury:**

1. Berger, V. *Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Paris:Dalloz, 2009, ISBN 978-2-247-08275-9.
2. Gronowska, B. *Europejski Tribunal praw czlowieka (w poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki)*, Toruń, 2011, ISBN 978-83-7285-615-9.
3. Gerloch. A., Wintr, J., (eds.) *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 978-80-7380192-2.
4. Jelínek, J., Gřivna, T., Romža, S., Tlapák, Navrátilová, J., Syková, A et al. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: LEGES, 2019, ISBN 978-80-7502-9.
5. Klíma, K. et al. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha, ASPI, a.s., 2007, ISBN 978-80-7357-295-2.
6. Klíma, K. et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, ISBN 978-80-7380-335-3.

7. Klíma, K. Ústavní právo srovnávací. Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, ČR, 2012, ISBN 978-80-7638-012-7.
8. Klíma, K. Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2014, ISBN 978-80-7478-647-1.
9. Klíma, K. Ústavní právo. 5. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, ISBN 078-80-7380-606-4.
10. Kmec, J., Kosař, D. Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. I. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, ISBN 97880-7400-365-3.
11. Mezzeti, L. Human Rights. Bolonia University Press, 2010, ISBN 978-88-7395-562-7.

### **Kontaktné údaje**

Prof. et Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

Metropolitní univerzita v Praze

karel.klima@mup.cz

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9360-883X>



# ÚSTAVNOST A KOVIDISMUS

## CONSTITUTIONALITY AND COVIDISM

Zdeněk Koudelka<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Text se zabývá ústavními problémy vládních zákazů v době covidové 2020-22 v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Uvidí i soudní judikaturu.

**Klíčové slova:** Ústava, covid.

**Abstract:** The text deals with the constitutional problems of government bans in the period of covid 2020-22 in Bohemia, Moravia and Silesia. They will also see court jurisprudence.

**Key words:** Constitution, covid.

### Úvod

Pojem kovidismus zavedl bývalý prezident republiky Václav Klaus, jenž kovidismus vnímá jako zneužití covidu v mimomedicínské oblasti: „*V mém chápání je kovidismus – jako jeden z klíčových momentů boje o dnešek – málo ohraničená, málo vymezená, nicméně evidentně levicová, dirigistická, etatistická ideologie. Představuje novou, mírně pozměněnou verzi dobře známých a dlouho prováděných útoků na svobodu člověka a na demokracii. Patří do progresivistického, pokrokářského proudu myšlení, který v posledních desetiletích stále více dominuje v současném západním světě.*“<sup>2</sup>. Václav Klaus se dovolal i slov z dopisu Churchilla H. G. Wellsovi napsaném v roce 1901: „*Nemohlo by nastat nic horšího, než aby se vláda státu dostala do rukou expertů. Expertní znalost je velmi omezenou znalostí.*“ Role expertů je smutným aspektem covidové éry.

Ministerstvo zdravotnictví stavělo svou pozici na zdravotnické odbornosti. Přitom se neštítelo svou politiku prosazovat za pomoci lží. Za největší covidistickou lež Ministerstva zdravotnictví považují výrok

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, Morava. AMBIS vysoká škola.

<sup>2</sup> KLAUS, Václav: *Covid ustupuje, kovidismus nikoli*, Václav Klaus na semináři u Fleků 17. 2. 2022, <https://www.klaus.cz/clanky/4876>.

ministra zdravotnictví Jana Blatného, který v Senátu tvrdil, že po covidovém očkování nemůže očkovaný nikoho nakazit a sám neonemocní.<sup>3</sup>

Moc v demokracii nemají úzce zaměřeni odborníci, ale volení politikové. Politika je umění možného, které politici různě zvládají. Je politickým uměním vybrat řešení, které zohlední více požadavků. Někteří odborníci uzavření do zdí svého oboru by mohli společnost zničit. Funkční zdravotnictví nebude v hospodářsky rozvráceném státě. Politici musí zvažovat náklady každého opatření i zachovávat ústavu. Bývalý prezident Václav Klaus to v knize *Karanténa* vystihl slovy: „*Nelze přijmout zdravotnický absolutismus.*“<sup>4</sup> Navíc jsou odborníci v daném oboru často finančně závislí na globálních společnostech. Zdravotnický právník Ondřej Dostál výstižně hovoří o akademicko-medicínském komplexu.<sup>5</sup> Mnozí profesori lékařských fakult jsou svými granty závislí na farmakologických společnostech.

## **Zákon o ochraně veřejného zdraví**

Symbolem vládních opatření v roce 2020 proti covidu bylo plošné nařízení nosit ochranu úst a nosu (roušku). Možnost této povinnosti však výslovně nestanovil žádný zákon. Na jaře 2020 byl vyhlášen nouzový stav 12. 3. 2020,<sup>6</sup> tedy bylo v kompetenci vlády nařídit i tuto povinnost dle ústavního zákona o bezpečnosti krizovým opatřením. Po skončení nouzového stavu tak činilo Ministerstvo zdravotnictví mimořádným opatřením.

Povinnost nosit roušku zůstala zachována i po zrušení nouzového stavu 17. 5. 2020, i když byla omezená na metro v Praze a zdravotnická zařízení. Následně došlo od 1. 9. 2020 k jejímu rozšíření na zarouškování lidí uvnitř budov a ve veřejné dopravě, když nouzový stav byl vyhlášen až od 5. 10.

---

<sup>3</sup> GAVENDA, Jaroslav, RAMBOUSKOVÁ, Michaela: Naočkovaný se nenakazí, ujišťoval Blatný. Odborníci kroutí hlavou. *SeznamZpravy.cz* 18. 3. 2021, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/naockovany-se-nenakazi-ujistoval-blatny-odbornici-krouti-hlavou-147643>.

<sup>4</sup> KLAUS, Václav. *Karanténa*. Institut Václava Klause Praha 2020, ISBN 978-80-7542-061-9, název kapitoly III.

<sup>5</sup> „Akademicko - medicínský komplex“. Kdo vládne českému zdravotnictví? Ministr to není. *Parlamentní listy.cz* 12. 8. 2023, <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/-Akademicko-medicinsky-komplex-Kdo-vladne-ceskemu-zdravotnictvi-Ministr-to-neni-741121>.

<sup>6</sup> Usnesení vlády č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu z 12. 3. 2020 č. 194.

2020.<sup>7</sup> Ministerstvo zdravotnictví tak učinilo svým opatřením, které ani neoznačilo jako opatření obecné povahy, ale které tak bylo obecně posuzováno. Již na jaře 2020 uvedli právní akademici Jakub Dienstbier, Viktor Derka a Filip Horák k právní úpravě vydávání těchto opatření, že „je přinejmenším ústavně značně problematická“.<sup>8</sup>

Ministerstvo se opíralo o § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který mu umožňuje uložit zákaz nebo nařízení určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Jde o neurčité obecné zmocnění, což je rozdíl vůči ostatním zmocněním, kdy zákon výslovně umožňuje zakázat či naopak přikázat výslovně uvedené činnosti uvedeným adresátům – např. zdravotnickým zařízením, provozovatelům divadelních představení.

Nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Pakliže žádný zákon výslovně neumožňuje Ministerstvu zdravotnictví stanovit povinnost nošení roušek, je narušena tato ústavní zásada, která byla zavedena v reakci na totalitní období do roku 1989, kdy řada povinností byla stanovena pouhými podzákonnými předpisy.

V případě roušek Ministerstvo zdravotnictví pro stanovení této povinnosti nepoužívá právní předpis, ale opatření obecné povahy. Tím je vyloučena rychlá abstraktní kontrola právních předpisů Ústavním soudem v řízení o návrhu na zrušení právního předpisu, který může podat i skupina poslanců a senátorů, tedy i opozice. U opatření obecné povahy sice není vyloučena kontrola Ústavním soudem zcela, ale je vázána na skončení řízení v rámci správních soudů, což může trvat roky.

Významnost rychlého přístupu k abstraktní kontrole ústavnosti v této věci potvrdil i svými problémovými rozhodnutími Městský soud v Praze. Ten v rámci správního soudnictví zprvu akceptoval praxi Ministerstva zdravotnictví, které opakovaně v krátkých intervalech rušilo svá vlastní opatření a nahrazovalo je formálně novými, ale obsahově shodnými. Přitom ministerstvo žádalo Městský soud, aby návrh na přezkum již zrušených opatření odmítl a nepřipustil změnu žaloby na přezkum jeho „nových“ opatření. Městský soud přání ministerstva vyhověl, byť Ústavní soud již takovou praxi v případě cenové regulace nájemného

---

<sup>7</sup> Usnesení vlády č. 391/2020 Sb.

<sup>8</sup> DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor, HORÁK, Filip: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník* 5/2020, ISSN 0231-6625, s. 417-432 (432).

neakceptoval.<sup>9</sup> Musel zasáhnout až Nejvyšší správní soud tím, že zrušil rozhodnutí Městského soudu a prohlásil, že je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření, připustí soud změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření. Neučiní-li to soud, a návrh odmítne pro nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, poruší právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu.<sup>10</sup>

Rovněž Městský soud v Praze původně odmítl přezkum opatření stanovící povinnosti s tím, že jde o právní předpis, který nemůže zrušit. Přitom Ústavní soud konstatoval, že tato opatření nejsou právním předpisem a tedy je zrušit Ústavní soud nemůže, ale podléhají přezkumu ve správním soudnictví.<sup>11</sup> Postižení lidé se tak ocitli v kruhu, kdy žádný soud nechtěl rozhodnout o jejich návrhu. I zde zasáhl Nejvyšší správní soud a přikázal Městskému soudu v Praze věc projednat v rámci řízení o návrhu na přezkum opatření obecné povahy.<sup>12</sup>

Opatření Ministerstva zdravotnictví nebyla, na rozdíl od krizových opatření vlády, publikována ve Sbírce zákonů, zveřejnila se na úřední desce a webu Ministerstva zdravotnictví. Ovšem v rámci jejich opakovaných změn byla někdy obtížně vyhledatelná. Pokud by měla formu právního předpisu, byla by jasná jejich publikace ve Sbírce zákonů, která má i elektronickou formu a tedy nehrozí žádné nebezpečí z prodlení.

Výslovně zákon o ochraně veřejného zdraví neznal možnost stanovit povinnost nošení roušek. Připustí-li se, že ministerstva mohou lidem stanovit povinnost, jež není výslovně umožněna zákonem, pouze na základě obecného a neurčitého zmocnění a že mohou stanovit povinnosti a zákazy jen za určitým cílem bez toho, aby zákon stanovil obsah tohoto

---

<sup>9</sup> Nález Ústavního soudu č. 528/2002 Sb., kdy bylo původně navrhováno zrušení cenového výměru Ministerstva financí 1/2002, ale po jeho nahrazení výměrem 6/2002 Ústavní soud ve stejném řízení pokračoval i ve věci nového výměru.

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 6. 2020, 6 As 88/2020-44, rušící usnesení Městského soudu v Praze z 30. 3. 2020, 15A 31/2020-59. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 9. 2020 5 As 191/2020-45, rušící usnesení Městského soudu v Praze z 1. 6. 2020, 11 A 52/2020-52.

<sup>11</sup> Body 55-65 usnesení Ústavního soudu z 22. 4. 2020, Pl.ÚS 8/20.

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 13. 10. 2020, 4As 258/2020 rušící usnesení Městského soudu v Praze ze 7. 8. 2020, 3A 76/2020-104.

zákazu, vyprázdni se ústavní norma, že povinnost lze uložit jen zákonem. To nás vrací před rok 1989 a výkonná moc se stane zdrojem nových povinností. Takové zmocnění je ústavně nedostatečné. Přitom sám zákon o ochraně veřejného zdraví na jiných místech uvádí konkrétní povinnosti, které lze uložit. Pokud by zákonodárce chtěl, aby Ministerstvo zdravotnictví ukládalo povinnost nosit roušky, mohl tak učinit. Jestliže tak neučinil, je to vůle Parlamentu, že mimo povinnosti v zákoně uvedené jiné povinnosti uložit plošně neomezenému počtu lidí nelze.

Neurčité zmocnění je možné užít ke stanovení povinností vůči podřízeným subjektům v působnosti ministerstva (hygiena, nemocnice). Snad lze připustit stanovení povinnosti individuálním rozhodnutím vůči konkrétní osobě s patřičným odůvodněním. Pokud však ministerstvo ukládá povinnost lidem jen z preventivních důvodů plošně, jde o nesprávný postup. Není-li vyhlášen nouzový stav, stát je v normálním ústavním režimu, musí být dodržovány požadavky dané ústavou na ukládání povinností. Navíc je tato povinnost spojena i s finanční zátěží pro lidi. Většina lidí nepoužívala roušku tak, jak by se mělo, tedy několikrát denně vyměněnou. Pro rodinu se dvěma dětmi by takový postup byl znatelným finančním zásahem do jejich rodinného rozpočtu.

Pakliže vláda má nástroje na stanovení povinností svým rozhodnutím za nouzového stavu podle ústavního zákona o bezpečnosti, má je využívat. Ovšem toto její právo je omezeno jen na dobu nouzového stavu. Zákon o ochraně veřejného zdraví nemá sloužit k rozsáhlým plošným zákazům a příkazům směřujícím vůči všem lidem v době mimo nouzový stav, kdy tak vláda nemůže činit sama, aniž by rozsah těchto povinností stanovil zákon.

### **Pandemický zákon**

Ministerstvo zdravotnictví si bylo vědomo problematičnosti svých opatření, proto připravilo vládní návrh zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (pandemický zákon) v roce 2020. Zde již bylo výslovně uvedeno, že může být příkázáno použití ochranných prostředků (tedy i roušek) a to formou opatření, které vydá s předchozím souhlasem vlády a v případě nebezpečí z prodlení by byl nutný následný

souhlas vlády.<sup>13</sup> Návrh vláda schválila 7. 5. 2020<sup>14</sup> a téhož dne postoupila do Poslanecké sněmovny. Pak však vláda ztratila zájem na jeho projednání a první čtení bylo navrženo až na schůzi Poslanecké sněmovny započaté 20. 10. 2020. To za situace, kdy pro jiné zákony vláda využila zrychlené projednání ve stavu legislativní nouze. Pakliže není zákon přijat, neznamená to, že dané zákazy lze uplatnit i bez něj. Nakonec byl zákon č. 94/2021 Sb. přijat až s účinností od 27. 2. 2021.

Zákon umožňoval rozsáhlé zásahy do práv lidí. Původně měla jeho účinnost skončit v únoru 2022, ale Fialova vláda prosadila jeho prodloužení do konce listopadu 2022 proti vůli Senátu a za porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, když bylo vládní většinou prosazeno hlasování o zákonu, byť nemohli vystoupit v rozpravě všichni přihlášení opoziční poslanci. Pozitivum zákona bylo v tom, že umožnil přezkum mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví přímo Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud pak svedl bitvu ve prospěch práv občanů s Ministerstvem zdravotnictví, které opakovaně stanovovalo povinnosti, které Nejvyšší správní soud prohlásil za nezákonné. Jako příklad lze uvést to, že pandemický zákon umožňoval jen omezit provozovny služeb, nikoliv zakázat. Ministerstvo však fakticky stanovilo jejich zákaz.

Jeho ukončení bylo až po dvou letech obrovského mrhání prostředky umožněno tím, že vláda přistoupila na to, co někteří lékaři, právníci i politici říkali od začátku – chovejme se ke covidu jako k jinému virovému onemocnění. Nepanikařme, ale lečme těžký průběh a chraňme rizikové skupiny, obdobně jako u jiných virových onemocnění. Covid není mor.

V době kovidismu probíhal excesivní výkon moci Ministerstvem zdravotnictví. Ve svých rozsudcích Nejvyšší správní soud od počátku a trvale určoval, že ministerstvo nemůže služby zakazovat, ale ani omezovat, přičemž zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách je faktickým zákazem služby. Pandemický zákon č. 94/2021 Sb. totiž dával Ministerstvu zdravotnictví právo omezit jen obchodní a výrobní provozovny, nikoliv provozovny služeb. Ministerstvo tedy omezovalo a fakticky zakazovalo provoz hotelů, restaurací, bazénů a wellness bez

---

<sup>13</sup> § 2 odst. 2 písm. i) a § 3 vládního návrhu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v roce 2020 a o změně některých souvisejících zákonů. Tisk Poslanecké sněmovny 859, 8. volební období 2017-21.

<sup>14</sup> Usnesení vlády z 7. 5. 2020 č. 515.

zákonného oprávnění.<sup>15</sup>

Ministerstvo zdravotnictví však nereagovalo na soudní rozsudky a i po vydání rozsudku z 22. 4. 2021, 6Ao 11/2021, zatvrzele porušovalo pandemický zákon a práva lidí tím, že vydávalo následná opatření obsahující zákazy obchodu a služeb, kdy již šlo o úmysl zákon porušit i s vědomím, že působí škodu velkého rozsahu značnému množství osob. Jednání Ministerstva zdravotnictví nebylo prostou nezákonností, ale vědomé excesivní zneužití moci. Šlo o hrubou neústavnost narušující ústavní princip zákonnosti při výkonu státní moci (čl. 2 Ústavy a Listiny) a dělbu moci.

Ministr zdravotnictví Petr Arenberger při vydání prvního opatření připustil, že uvedené opatření je nezákonné, ale počítá s tím, že soud jej zruší až za určitou dobu a to mu stačí: „*Arenberger předpokládá, že se lidé budou podle nařízení chovat, dokud ho případně za čtrnáct dnů soud nezruší*“.<sup>16</sup>

Novináři Markéta Dobiášová, Petr Švihel v článku „Věděli, že zastavují život v Česku nezákonnou kličkou. Tady je důkaz“ (*SeznamZpravy.cz* 28. 5. 2021),<sup>17</sup> uvedli, že vedení ministerstva vědělo od počátku, že postupuje nezákonně a to již od 24. 2. 2021, kdy úředník Ministerstva zdravotnictví zaslal mail hlavní hygieničce Jarmile Rážové a náměstkovi Radku Polícarovi, kde výslovně upozorňuje, že při přechodu z nouzového stavu do režimu pandemického zákona nelze obchody a služby zcela zakazovat, ale jen omezovat.

## **Tlak na očkování rodičů nemocných dětí**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 8. 2022, 3 Ao 24/2021–58, prohlásil za nezákonné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví z 18. 11. 2021, které umožnilo platit z veřejného zdravotního pojištění covidové testy očkovaným a neočkovaným. Toto opatření bylo vydáno

---

<sup>15</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 28. 12. 2021, 8 Ao 28/2021, či později rozsudek z 21. 4. 2022, 2 Ao 21/2021.

<sup>16</sup> Stahují se mračna soudních bitev? Češi se bouří proti Arenbergerovi, *iDnes.cz* 11. 4. 2021, [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/ministr-zdravotnictvi-petr-arenberger-pravnici-pandemicky-zakon-ustavni-pravo.A210411\\_164336\\_domaci\\_misl](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/ministr-zdravotnictvi-petr-arenberger-pravnici-pandemicky-zakon-ustavni-pravo.A210411_164336_domaci_misl)

<sup>17</sup> DOBIÁŠOVÁ Markéta, ŠVIHEL Petr: Věděli, že zastavují život v Česku nezákonnou kličkou. Tady je důkaz. *SeznamZpravy.cz* 28. 5. 2021, [https://www.seznamzpravy.cz/clanek/mame-velky-problem-varoval-urednik-ministerstvo-presto-nedbalo-zakona-156178#utm\\_campaign=&utm\\_medium=z-boxiku&utm\\_source=www.seznam.cz](https://www.seznamzpravy.cz/clanek/mame-velky-problem-varoval-urednik-ministerstvo-presto-nedbalo-zakona-156178#utm_campaign=&utm_medium=z-boxiku&utm_source=www.seznam.cz)

z důvodu tlaku na „nepovinné“ očkování, o které nebyl zájem, a Ministerstvo zdravotnictví se bálo, že se začne vyvozovat individuální odpovědnost vůči lidem, kteří objednali obrovské množství vakcín za drahé peníze, které následně nenašly uplatnění. Ministerstvo přistoupilo k řešení, které mělo podpořit reklamu na spotřebu vakcín. Důsledkem toho bylo, že očkovanému z veřejného zdravotního pojištění byly placeny covidové testy, byť potvrzení potřeboval na dovolenkový pobyt na Maledivách nebo Mauriciu. Zatímco chudá neočkovaná matka nemocného malého dítěte v nemocnici si musela platit test sama, pokud s ním chtěla být.

Toto opatření považuji za vrchol covidistické manipulace, když pro odbytky vakcín, jejichž účinnost je velmi omezená asi na 6-9 měsíců, bylo schopno mrhat prostředky zdravotního pojištění pro bohaté dovolenkáře a odmítat tutéž službu matkám těžce nemocných dětí v nemocnici. Šlo o hrubé nemorální jednání státní moci. Ministerstvo argumentovalo, že se tyto matky mohly nechat naočkovat. Tím by se podvolily obrovskému farmaceutickému byznysu okolo covidového očkování a podílely se na tunelování státních peněz pro podporu výrobců vakcín.

Člověk má právo neposlechnout doporučení ministrů, kterým nevěří, a odmítnout nepovinné očkování. Vláda nesmí nemorálním způsobem k nepovinnému očkování tlačit. Opatření vydal ministr Adam Vojtěch (ANO) a následující ministr Vlastimil Válek (TOP) jej ponechal v platnosti až do února 2022.

### **Studenti proti covidové svévoli univerzit**

Některé vysoké školy podmiňovali účast na řádné prezenční výuce očkovaním na covid, testováním či proděláním nemoci opatřeními rektora či děkana bez zákonného zmocnění. Krizová opatření vlády a mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví přístup studentů na vysoké školy neomezovala. V demokratickém právním státě mohou povinnosti ukládat vrchnostensky příslušné orgány veřejné moci v rámci zákona, nesmí si tuto pravomoc nikdo svévolně přisvojovat. Právo na vzdělání je zakotveno v čl. 33 Listiny základních práv a svobod. Listina dovoluje regulovat základní práva, ale jen zákonem. Žádný zákon nedává rektorovi, ani děkanovi právo zakázat zdravému studentu účastnit se řádné výuky v budově školy. Za tuto výuku dostává škola od státu dotace ze státního rozpočtu.

Vztah studenta k veřejné vysoké škole je vztahem veřejnoprávním.



Vysoká škola musí ke studentům jednat podle ústavní zásady, že moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zákon neumožňuje škole zakazovat účast na řádné výuce ve vazbě na „dobrovolné“ očkování. Vnitřní předpisy určuje zákon a jejich závaznost je podmíněna registrací na ministerstvu školství. Pouhé opatření rektora či děkana bez opory v zákoně či ve vnitřním předpisu nemůže zakázat studentům účast na výuce. Protože vztah studenta ke škole je vztahem veřejnoprávním, je nesmyslné, pokud škola segregáční a diskriminační zákaz účasti na výuce určité skupině studentů odůvodňuje soukromoprávními předpisy jako je občanský zákoník či zákoník práce. Nelze takové segregáční a diskriminační zacházení opřít ani o § 26 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách, který stanoví, že do samosprávné působnosti školy patří rozhodování o právech a povinnostech studentů. Toto ustanovení umožňuje ukládat povinnosti, které zákon zná. Například přijímat studijní a zkušební řád a rozhodovat v konkrétních případech, ale obsah všech povinností musí být založen zákonem či alespoň na základě zákona vydaným vnitřním předpisem vysoké školy registrovaným ministerstvem školství, což opatření rektora ani děkana nespĺňuje.

Pokud zakazuje univerzita určité skupině studentů účast na řádné výuce, ale vykazuje tyto studenty pro potřeby získání dotace ze státního rozpočtu, jde o dotační podvod. Je-li studijní program akreditován jako prezenční, nemůže být nahrazován skupinově dálkovou distanční výukou pro zdravé studenty. Informace o očkování je informací zdravotnickou a citlivým osobním údajem. Žádný právní předpis neopravňuje vysokou školu ke sběru informací o postoupeném dobrovolném očkování studenta.

Na Masarykově univerzitě segregaci neočkovaných studentů zavedla opatření děkanů fakult, přičemž nebyla stejná a měnila se. Například na lékařské fakultě byl po vlně nesouhlasu s tím, že byl zakázán vstup neočkovaným studentům bez prokázaného prodělání nemoci či testu PCR, který nebyl původně hrazen, zajištěn bezplatný PCR test pro studenty.

V září 2021 rektor Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně vydal opatření, kdy chtěl po zaměstnancích i studentech pro vstup na univerzitu informaci o tom, zda byli očkovaní na covid, nemoc prodělali či se nechali testovat na covid. Tento postup zlínské univerzity prověřovala policie, zda nejde o trestný čin přisvojení si pravomoci úřadu. Zajímavá je obrana samotné

univerzity, když pro policii komentovala zápis kolegia rektora z 3. 9. 2021, že požadavek na prokázání očkování, prodělání nemoci či testování nebude vymáhán a v policejním přípisu z 24. 11. 2021 je k tomu uvedeno: „Univerzita k uvedenému zápisu ve své odpovědi policejnímu orgánu doplnila, že u studentů byla vnitřní norma pojata jako motivační s tím, že žádnému studentovi nebylo zabráněno ve vstupu do budov univerzity a v účasti ve výuce, a to i v případě odmítnutí předložení dokladů. Žádnému studentovi tak nebylo zabráněno ve výkonu jeho práv na vzdělání a tudíž nemohla být naplněna skutková podstata předmětných trestných činů, a to způsobení vážné újmy.“<sup>18</sup> Tedy univerzita jako představitelka veřejné moci si byla vědoma právní nepodloženosti svých požadavků a rozhodla se je sice vydat, ale nevymáhat. Ale věděli to studenti?

### **Testování u pražské policie**

Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 z 25. 5. 2022, 7C 171/2021-61, přikázal Krajskému policejnímu ředitelství v Praze zaplatit náhradu platu civilním zaměstnancům, kteří se odmítli testovat na covid a zaměstnavatel jim zakázal přístup na pracoviště. Šlo o dobu září – listopad 2021, kdy testování na covid nenařizovalo mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví. Avšak někteří zaměstnavatelé vyžadovali testování, přestože testování nenařizoval žádný právní předpis (Česká spořitelna, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Krajské policejní ředitelství Praha).

Někde se zaměstnanci nezalekli. To byl případ dvou civilních zaměstnanců Policie ČR v Praze. Poté, co jim byl zakázán vstup na pracoviště, a nebyla poskytnuta náhrada platu, se obrátili na soud. Obvodní soud uvedl, že zaměstnavatel může nepřidělovat práci a to i bez udání důvodu, ale musí poskytnout náhradu mzdy. Zaměstnanci, kteří se netestovali, neporušili žádnou právní povinnost, byli připraveni k výkonu práce a bylo rozhodnutím zaměstnavatele, že jim zakázal vstup na pracoviště. Šlo tedy o překážku v práci na straně zaměstnavatele a ten musí vyplatit náhradu mzdy. Ani Ministerstvo zdravotnictví po zavedení povinnosti testování zaměstnanců v listopadu 2021 neznemožňovalo netestovaným výkon práce, ale jen je chtělo nahlásit krajským hygienickým stanicím.

---

<sup>18</sup> Vyjádření Územního odboru Policie ČR Zlín, Oddělení hospodářské kriminality z 24. 11. 2021, č.j. KRPZ-102272-14/TC-2021-150581.

## Omezení svobody shromažďování

V Brně se konala 14. 3. 2021 demonstrace proti kovidistické politice vlády, která byla řádně ohlášena. Shromáždění rozpustil tajemník Úřadu městské části Brno-střed proto, že jeden řečník mluvil proti nošení roušek. Po rozpuštění demonstrace na Zelném trhu v Brně 14. 3. 2021 na základě žaloby účastníka demonstrace Zdeňka Koudelky Krajský soud v Brně prohlásil toto rozpuštění za nezákonné rozsudkem z 20. 7. 2021, 65 A 3/2021-85, což potvrdil rozsudek Nejvyššího správního soudu z 28. dubna 2023, 7 As 255/2021-17, a Ministerstvo vnitra vyplatilo náhradu škody pořadatelům shromáždění. Rozpustit shromáždění lze z důvodu výzvy k porušení ústavy či zákona, ale povinnost nošení roušek nestanovil zákon, ale jen mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví. Pokud ohlášeným účelem shromáždění byl protest proti covidovým opatřením, musel úřad očekávat, že na něm zazní obdobné projevy. Rozpuštěním shromáždění byla dotčena i svoboda projevu.

## Závěr

Bude-li uznána možnost vlády či správních úřadů i mimo nouzový stav ukládat povinnosti, které zákon nezná, jen na základě obecného neurčitěho zmocnění, který stanoví jen cíl těchto opatření, dojde k plíživému návratu zmocňovacích zákonů do našeho právního řádu a v jejich důsledku materiálního vydávání nouzového nařizovacího zákonodárství ze strany výkonné moci, byť tak nebude formálně nazváno. Je pravděpodobné, že vláda využije takové možnosti i v jiných případech a začne do zákonů vkládat možnost stanovit neurčité povinnosti a zákazy k dosažení nějakého pozitivního cíle. A všechny vlády tvrdí, že vládnou pro blaho občanů. Zaštítění se pozitivním cílem pro žádnou vládu problém nebude. Vládou stanovené povinnosti však pro lidi problém být mohou.

## Seznam použité literatury

1. DIENSTBIER, Jakub, DERKA, Viktor, HORÁK, Filip: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník* 5/2020, ISSN 0231-6625, s. 417-432 (432).
2. DOBIÁŠOVÁ Markéta, ŠVIHEL Petr: Věděli, že zastavují život v Česku nezákonnou kličkou. Tady je důkaz. SeznamZpravy.cz 28. 5. 2021.
3. GAVENDA, Jaroslav, RAMBOUSKOVÁ, Michaela: Naočkovaný se

nenakazí, ujišťoval Blatný. Odborníci kroutí hlavou. SeznamZpravy.cz  
18. 3. 2021.

4. KLAUS, Václav: *Karanténa*. Institut Václava Klause Praha 2020, ISBN 978-80-7542-061-9.
5. KLAUS, Václav: *Covid ustupuje, kovidismus nikoli*. Václav Klaus na semináři u Fleků 17. 2. 2022, <https://www.klaus.cz/clanky/4876>.

### **Kontaktné údaje**

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

Zdenek.koudelka@mail.muni.cz

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

# ÚSTAVNÝ SÚD AKO OCHRANCA ZÁKLADNÝCH PRÁV V PRÍPADOCH ICH PORUŠENIA ŠTÁTNYMI ORGÁNMI

## THE CONSTITUTIONAL COURT AS A PROTECTOR OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN CASE OF THEIR VIOLATION BY STATE AUTHORITIES

Anna Kseňáková<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Už samotný názov príspevku evokuje pomerne dost široký záber. Cieľom príspevku je však načrtnúť základné mantinely, v ktorých sa pohybuje ústavný súd ako ochranca základných práv v prípade ich porušenia štátnymi orgánmi. Nepovšimnuté nemôže ostať ani to, že tým, že ústavný súd chráni, resp. pôsobí ako ochranca ľudských práv a základných slobôd, automaticky sa dostáva do kolízie alebo konfliktu so štátnymi orgánmi.

**Kľúčové slová:** ústavný súd, judikatúra, ústavná sťažnosť, princíp delby moci, právny štát.

**Abstract:** Already the title of the contribution evokes a fairly broad scope. However, the aim of the contribution is to outline the basic borders in which the constitutional court moves as a protector of fundamental rights in the event of their violation by state authorities. The fact that the constitutional court protects or acting as a protector of human rights and fundamental freedoms, it automatically comes into collision or conflict with state authorities.

**Key words:** constitutional court, case law, constitutional complaint, the principle of separation of powers, legal state.

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

## Úvod

Štát vykonáva svoju činnosť prostredníctvom štátnych orgánov. Okrem štátnych orgánov disponujú verejnomocenskými oprávneniami aj ďalšie orgány verejnej moci, a to napr. orgány územnej samosprávy. V procese vývoja moderných štátov môžeme zaznamenať výraznú expanziu verejnej moci do života celej spoločnosti, čo sa prejavuje narastajúcou mierou regulácie spoločenských vzťahov prostredníctvom právnej úpravy. Príčin tohto stavu je zaiste mnoho, ale jedným zo základných faktorov je aj rozsiahly katalóg základných ľudských práv a slobôd, ktorých dodržiavanie tvorí základnú esenciu demokratického a právneho štátu. Z istým zjednodušením môžeme povedať, že právny štát je štátom základných ľudských práv. Moderný štát, aj z dôvodu technologického pokroku a súvisiacich zmien v spoločnosti, napr. v oblasti demografickej štruktúry obyvateľstva, je aj štátom, ktorý zabezpečuje mnohé sociálne úlohy, ktoré si pôvodne realizovali priamo obyvatelia, a to napr. v oblasti rodinnej solidarity. Expanzia aktivity štátu pri plnení jeho sociálnych politík, a to v oblasti verejného zdravia, vzdelávania, obrany, bezpečnosti a pod. so sebou prináša aj náklady, ktoré štát pokrýva najmä prostredníctvom daňových príjmov, ukladaním povinností platiť odvody do verejných fondov a pod. Ruka v ruke s týmto trendom rastie aj početnosť prípadov, kedy sa subjekt, ktorý nie je nositeľom verejnej moci, bráni proti verejnomocenským zásahom orgánov verejnej moci. Zároveň je právny štát nemysliteľný bez rešpektovania princípu delby štátnej moci. Spomenuté okolnosti sa premietajú aj do potreby existencie štátneho orgánu súdneho typu, ktorý je nezávislý a ktorý disponuje ústavnou licenciou posudzovať zásahy iných štátnych orgánov, pokiaľ by tieto ústavne neudržateľným spôsobom porušovali ľudské práva a základné slobody, a to za predpokladu, že by o ich ochrane už nerozhodoval iný orgán súdneho typu. V podmienkach Slovenskej republiky plní túto úlohu Ústavný súd Slovenskej republiky.

Ústavný súd Slovenskej republiky je orgánom súdneho typu, ktorý má ústavné zakotvenie v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), ktorá ho v rámci systematiky zaraďuje do siedmej hlavy venovanej súdnej moci. Súdnú moc v Slovenskej republike vykonávajú súdy. Slovenská republika má špecializovaný koncentrovaný model ústavného súdnictva, v čom nadväzuje na ústavnú tradíciu prvej Československej republiky, v ktorej bol zriadený vo svete prvý takýto typ špecializovaného orgánu ochrany ústavnosti (hoci pre úplnosť treba poznamenať, že rakúsky

ústavný súd bol zriadený v približne rovnakom období, ale jeho činnosť sa vyznačovala vyššou aktivitou).

Podľa čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky je Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ústavný súd“) nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Ústavný súd Slovenskej republiky má v právnom poriadku osobitné postavenie a nezaraďujeme ho do sústavy všeobecných súdov, nakoľko ide o samostatný a nezávislý orgán ochrany ústavnosti súdneho typu.

Vo všeobecnosti možno povedať, že ústavné súdnictvo má pomerne špecifické postavenie, ktoré je odlišné od pôsobnosti tzv. všeobecných súdov. V rámci súdnej moci je ústavné súdnictvo vývojovo mladšou vrstvou súdnej moci. Úlohou ústavného súdnictva je riešiť najmä kompetenčné vzťahy vo federáciách, ďalej kontrolu noriem, v rámci ktorej ústavný súd vykonáva úlohu tzv. negatívneho normotvorcu, prípadne niektoré úlohy súvisiace s vyvažovaním vzťahu jednotlivých zložiek štátnej moci. Najmä po druhej svetovej vojne však začala výraznejšie vystupovať do popredia aj konkrétna kontrola ústavnosti, čo je trend ktorý nastal najmä po roku 2002 aj v Slovenskej republike, a to v súvislosti s tzv. ústavnou sťažnosťou (podľa čl. 127 ústavy).

### **Výkon spravodlivosti súdnou mocou**

Keď sa zameriame na to, akú zložitú štruktúru tvorí v súčasnosti súdna moc v štátoch patriacich do civilizačného okruhu, kam sa radí aj Slovenská republika, tak je vhodné položiť si otázku, prečo tomu tak je. Súdnictvo nie je samoučelom, je nepochybné, že v rámci spoločnosti plní svoju nezastupiteľnú úlohu. Samotný základ pre jeho potrebnosť je daný tým, že ľudia tvoria rozvetvené sociálne skupiny, v rámci ktorých celkom zákonite dochádza ku konfliktným situáciám. Riešenie týchto situácií „právom silnejšieho“ je jednou z možností, ale nevyhnutným dôsledkom by bolo zamrazenie spoločenského vývoja na istom stupni, v rámci ktorého by bol mechanizmus vzťahov medzi jednotlivcami relatívne nemenný. Preukázateľne to vidíme na usporiadaní iných spoločentiev v rámci živočíšnej ríše. V istom rozsahu je naše „prirodzené“ správanie veľmi podobné správaniu sa zvierat, a túto okolnosť, nech pôsobí akokoľvek, netreba ignorovať. Skúmaním pôvodných kultúr, je zrejmé, že „právo silnejšieho“ je v podstate jedným z najprirodzenejších práv. My sme v konečnom dôsledku aj obeťami istého, nie nevýznamného skreslenia, ktoré vedie k tomu, že podprahovo priradujeme k slovu

„prirodzený“ v zásade najmä rôzne „dobrá“. V konečnom dôsledku to vedie k tomu, že sa automaticky „prirodzenoprávne“ skôr s niečím pozitívnym (zdravým rozumom, spoločenským citom a pod.), kým v protiklade s tým, sa „pozitívoprávne“ prezentuje často s negatívne vnímaným kontextom (prílišný formalizmus, byrokracia, absurdné výsledky aplikácie a pod.), nehovoriac už o tom, že pohľady súčasníka na túto problematiku sú zrejme iné, než by boli napr. v 19. storočí. To, že prirodzenoprávne často skĺzava do „práva silnejšieho“ možno dokumentovať odôvodnením prelamovania právnych poriadkov nastupujúcou totalitou.

To, že ľudstvo má tendenciu skĺzavať do uprednostnenia práva silnejšieho je badateľné aj pri vojnových konfliktoch, kedy sa medzinárodné právo stáva len akousi ornamentálnou časťou civilizačného nánosu. Riešenie konfliktných situácií právom „silnejšieho“ (jednotlivca či skupiny) však bráni vývoju zložitejšej sociálnej skupiny, pretože jej rozvoj je podmienený spoluprácou medzi jej entitami (nielen jednotlivcami, ale aj jednotlivých sociálnych skupín, ktoré tvoria väčší celok, napr. štát). Riešenie konfliktných situácií sofistickým spôsobom sa tak stáva intelektuálne náročnou situáciou, ktorá si nevyhnutne vyžaduje špecializáciu, čo sa premieňa do existencie samostatnej súdnej moci.

Existencia súdnej moci, jej nezávislosť a jej rešpektovanie zo strany nositeľa štátnej moci, je evolučným výdobytkom, ku ktorému sme dospeli na úrovni spoločenstva, ktoré sa označuje ako „právny štát“. Delba štátnej moci bráni jej zneužitiu, a teda skĺznutia do evolučnej pasce „práva silnejšieho“, štáty, viac alebo menej úspešne, bránia prílišnej hypertrofii vplyvu jednotlivca alebo sociálnej skupiny aj pravidlami na obmedzenie vplyvu monopolov a pod.

Spravodlivosť, ako pojem, ktorého obsah naplníme z metaprávnych zdrojov, nadobúda v tomto kontexte význam v garancii, že aj slabší môže úspešne vzdorovať silnejšiemu. Výkon spravodlivosti súdnou mocou ďalej vedie k tomu, že konflikty medzi jednotlivcami a spoločenskými skupinami sa racionalizujú. Namiesto svojpomoci, kedy aj „slabší“, ak mu už nič iné neostáva, sa bráni, a to aj fyzicky, sa konfliktná situácia rieši v dlhšom časovom rámci, analyzuje sa na jednotlivých stupňov rozhodovacej štruktúry. To vedie k tomu, že konfliktná situácia sa rieši dlhší a neraz aj dlhý čas, ale eliminuje sa riziko časovo efektívneho, ale nevhodného riešenia, ktoré by viedlo ku škodám, a s istým odľahčením – aj ku poškodeniu aktérov konfliktnej situácie. Z istého pohľadu môžeme



povedať, že človeku prirodzene vlastná agresivita sa potláča z fyzickej roviny a presúva sa do intelektuálnej činnosti, čo sa koniec koncov odráža aj v právne terminológii (procesný útok, procesná obrana a pod.). Niekedy to možno pôsobí aj kontraproduktívne, pretože úspešný žalobca sa v odvolacom konaní stane neúspešným, aby opäť zažil úspech v dovolacom konaní a neúspech pred ústavným súdom a nakoniec uspel na nadnárodnom orgáne ochrany práva. Ale bez ohľadu na náročnosť a zdĺhavosť súdnych procedúr, nehovoriac už o zložitom administratívnom konaní, ktoré im nezriedka predchádza, svedčí to o tom, akú dôležitosť priznáva právny štát riešeniu konfliktných situácií, ktorých riešenie sa stáva aj predmetom diskurzu v rámci jednotlivých zložiek robustnej administratívnej a súdnej štruktúry štátnych, a neraz aj nadštátnych, orgánov.

Pod spravodlivosťou v tomto zmysle tak môžeme rozumieť právo jednotlivca (alebo sociálnej skupiny) na to, aby sa o jeho, či už domnelom alebo existujúcom práve rozhodlo kvalifikovane, nestrane a nezávisle, teda nezávisle v zmysle eliminovania vplyvu „silnejšieho“. V tomto zmysle spravodlivosť vyrastá z dôstojnosti, z rovnosti a rovnocennosti. Ďalším z predpokladov je existencia takého právneho poriadku, ktorý rovnosť a rovnocennosť garantuje. Tu je ale problematika trochu zložitejšia, lebo právny poriadok musí vyvažovať záujem jednotlivca a spoločnosti a pri tomto vyvažovaní môže dôjsť k tomu, že postavenie jednotlivca, a to aj vo vzťahu k inému jednotlivcovi, nebude úplne rovnocenné. Ignorovať túto, vlastne nevyhnutnosť, je ľahké za štandardných podmienok života spoločnosti. Ale v mimoriadnych situáciách je tomu inak. Nedávno nám to pripomenula pandémia Covid, kedy sa lekári konfrontovali so situáciami nedostatku napr. ventilačných zariadení a stáli pred voľbou, kto bude a kto nebude pripojený na ventilačný prístroj. Pritom sa neaplikovalo napr. riešenie rovnosti formou žrebu, ale posudzovali sa kritériá, ako je vek a stav pacienta, inými slovami sa pacient posúdil z hľadiska jeho hodnoty vo vzťahu k pokusu o záchranu jeho života. Nastavenie právneho poriadku treba zohľadniť aj v prípade ochrany práv sociálne slabších skupín spoločnosti, čo je mimoriadne náročné, lebo legislatívne posilnenie ich postavenia môže na druhej strane viesť k zneužívaniu tejto podpory.

## **Judikatúra v podmienkach delby štátnej moci, judikatúra ESLP ako judikatúra sui generis**

Pojem judikatúry nie je v právnej teórii presne definovaný, jeho vymedzenie závisí od toho, v akom kontexte ho vnímame. Samotná judikatúra je tvorená súdnymi rozhodnutiami, avšak nie sumou všetkých existujúcich súdnych rozhodnutí tej ktorej jurisdikcie, ale tými súdnymi rozhodnutiami, ktoré determinujú, či skôr presnejšie, podieľajú sa na determinovaní rozhodovacej činnosti súdov ako orgánov aplikácie práva. Samotné súdne rozhodnutie, predovšetkým v kontinentálnom ponímaní, je aktom aplikácie práva. Pokiaľ ide o právne okruhy, ktoré nie sú vybudované na právnej kultúre *lex scripta*, hovoríme o sudcovskom práve, v ktorom precedenčné súdne rozhodnutie je v danom právnom systéme právnou normou.<sup>2</sup> Pre úplnosť sa ale žiada dodať, že prelínanie prvkov písaného práva (kultúra *lex scripta*) a precedenčného ponímania je prítomné aj v rozdielnych právnych systémoch a v konečnom dôsledku sa prejavuje aj na úrovni štátov viazaných Dohovorom. Rýdzy precedenčný systém by sme však nenašli ani v krajinách, s ktorými sa typicky spája, napr. v USA alebo v Spojenom kráľovstve, pretože aj v týchto štátoch sa aplikuje systém zastupiteľskej demokracie zahrňujúci existenciu zákonodarných zborov – parlamentov, ktoré prijímajú normatívne právne akty. Na druhej strane ale aj v štátoch, v ktorých je právny poriadok vybudovaný na kultúre písaného práva je v menšej či väčšej miere prítomný prvok sudcovského dotvárania práva, v niektorých prípadoch dosahujúci takú intenzitu, že možno identifikovať aj prvky sudcovskej tvorby práva. Príčin tohto stavu je iste pomerne veľa a je zložité ich identifikovať a priamo pomenovať. Nepochybne však ide o prirodzený vývoj právnych kultúr a istý zlomový moment, ktorý v nich môžeme identifikovať, je požiadavka delby moci.

Právny štát predpokladá delbu štátnej moci. Delba štátnej moci zasa predpokladá vymedzenie ústavnej licencie pôsobnosti štátnej moci a jej naplnenie zákonnou úpravou, t.j. zákonom upravenými právomocami štátnych orgánov. Podľa môjho názoru spomenuté požiadavky vedú k tomu, že aj v právnej kultúre *common law*, teda v krajinách s precedenčnými súdnymi rozhodnutiami, narastá význam (vplyv) písaného práva. Ak by totiž došlo k situácii, že súdny orgán mal bezvýhradnú, teda úplnú licenciu na tvorbu práva, a to v zmysle

---

<sup>2</sup> Knapp, V.: *Teorie práva*, 1. vydání, C. H. Beck 1995, str. 133. ISBN 80-7179-028-1

záväzného pravidla správania sa (teda s účinkami erga omnes), pričom tento súdny orgán zároveň aj aplikuje právo medzi stranami sporu, tak bez ohľadu na to, že touto licenciou by disponovali len súdne orgány na vrchole pyramídy súdnej moci, typicky najvyššie súdu, tak by to viedlo k možnému, či už nejako motivovanému alebo spontánnemu, deformovaniu rozhodovacej činnosti, ktoré na štáty kladie požiadavka právneho štátu.

Právny štát vyžaduje delbu štátnej moci, t.j. vnútorné rozčlenenie štátnej moci. Teda nejedná sa len o vymedzenie postavenia štátnej moci ako takej, ale musí zahŕňať aj mechanizmus zabraňujúci jej koncentrácii, ktorá by skôr či neskôr (a to s najväčšou pravdepodobnosťou skôr či neskôr) za predpokladu jej koncentrácie, viedla k totalitarizmu. V tejto súvislosti je potrebné si položiť otázku, do akej miery je separácia štátnej moci ešte prínosom a kedy už naráža na svoje limity. Nielen k zodpovedaniu tejto otázky, ale už k jej formulovaniu a pochopeniu je potrebné identifikovať isté zlomové momenty vývoja delby moci. Otázka zahŕňa čiastkovú otázku – prečo je potrebné moc vôbec deliť? Podľa môjho názoru odpoveď na túto otázku môžeme vyvodiť z toho, že človek ako tvor je sociálnou bytosťou. Človek sám v prírode neprežije, resp. jeho životnosť je obmedzená na relatívne krátku dobu. Osobitne v prípade detí a starých ľudí by bola táto životnosť veľmi krátka. Na to, aby človek prežil a aby sa reprodukoval je potrebná sociálna skupina. Človek teda prežíva a reprodukuje sa vďaka tomu, že je členom sociálnej skupiny, teda ľudskej spoločnosti. V tomto môžeme identifikovať úplný základ pre ďalšie úvahy o delbe moci. Členovia sociálnej skupiny majú svoje potreby a tieto manifestujú vo forme svojich požiadaviek. Nie je až tak dôležité, ako sa tieto požiadavky prejavujú vo svojej kvantite, teda v pestrosti, kvalitatívny rozmer je daný – človek má svoje potreby a tieto navonok prejavuje svojimi požiadavkami. Na to, aby sociálna skupina preživala, teda reprodukovala sa, je potrebná homeostáza, teda stav rovnováhy. Táto rovnováha sa prejavuje v hľadaní a nachádzaní hraníc medzi individuálnymi požiadavkami jednotlivca a požiadavkami sociálnej skupiny ako celku. Súčasne pri týchto úvahách treba prihliadať aj na okolnosť, že väčšia sociálna skupina sa skladá z menších sociálnych skupín. Uvedené možno dobre demonštrovať na príklade rodiny. Členovia rodiny majú svoje požiadavky, ktoré keď prerastú možnosti rodiny, tak rodina sa či už prirodzenejším spôsobom (emancipácia detí) alebo menej prirodzeným spôsobom (napr. rozvod) transformuje do inej

podoby, prípadne aj zaniká. Podľa môjho názoru ani pri úvahách o delbe štátnej moci nemôžeme ignorovať základnú, až biologickú, podstatu fungovania ľudskej spoločnosti a z uvedeného dôvodu venujem týmto úvahám vo svojej práci istý priestor. Ide totiž o determinant vývoja spoločnosti, ktorý nemožno ignorovať ani pri budovaní väčšej sociálnej skupiny, napr. štátu. Požiadavky jednotlivca a menších sociálnych skupín v rámci veľkej sociálnej skupiny – štátu – reálne existujú, toto tvrdenie nie je potrebné osobitne dokazovať, ide o axiómu. A rešpektovanie požiadaviek jednotlivca a menších sociálnych skupín sa premieta do ústavného princípu pluralizmu.

Model, v ktorom by štátna moc, a to aj za predpokladu, že by jej pôsobnosť bola jasne ústavne vymedzená a naplnená zákonnými ustanoveniami s taxatívnym výpočtom, teda by bola presne definovaná a bolo by zřejmé čo presne môže štátny orgán, ale v ktorom by sa táto moc koncentrovala v rukách jedného orgánu, či jednotlivca, by nebola spôsobilá zohľadniť rôznorodosť požiadaviek členov spoločnosti. Tento model by nebol spôsobilý zabezpečiť rešpektovanie princípu pluralizmu, a to ani keby jeho tvorcovia, či tvorca, pri tvorbe tohto modelu mali úprimný záujem na rešpektovaní princípu pluralizmu.

Jednotlivec má svoje videnie sveta, svoj súhrn hodnôt, sumu svojich preferencií. Skupina jednotlivcov tvorí dav. Ak pôjde o skupinu jednotlivcov tvorenú osobami s podobnými schopnosťami, vytvorí si podobný pohľad na svet, ktorý bude mať povahu ideológie. Skupina jednotlivcov v úzkom spoločenskom vzťahu, napr. pracovnom, s podobným vzdelaním, podobnou intelektuálnou úrovňou (v spoločenskom rebríčku sa uplatnia zvyčajne intelektuálne nadpriemerne disponovaní jednotlivci) vytvorí sociálnu skupinu „dav“, ktorý Gustave Le Bon označil ako „sektu“. Ak sa spoločnosť spoľahne na to, že nadpriemerný jedinec alebo skupina nadpriemerných, presnejšie možno spoločensky mimoriadne aktívnych jednotlivcov, bude vykonávať štátnu moc optimálnym spôsobom, tak prečo im potom klásť v ich vedení spoločnosti prekážky vo forme bŕzd a protiváh, tak skôr či neskôr bude spoločnosť ovládaná ideológiou tejto mocensky privilegovanej vrstvy a skôr či neskôr dôjde k zásadnému nerešpektovaniu požiadaviek tých, ktorí nevyznávajú rovnaký pohľad na svet, ako ho vyznáva táto mocensky privilegovaná vrstva, ktorá svoj pohľad na svet, teda svoju ideológiu, presadzuje prostredníctvom štátnej moci, ktorá sa koncentruje v jej rukách. Ak sa spoločnosť spoľahne na to, že takéto koncentrované

vedenie štátu je pre spoločnosť prospešnejšie, tak sa vlastne spolieha na to, že štátnu moc nie je možné zneužiť. Takéto spoliehanie sa je postavené na iracionálnom základe a vo svojej podstate má blízko k viere v mimoriadne schopnosti držiteľov koncentrovanej štátnej moci. V tejto súvislosti je možné poukázať aj na to, že mnohé totalitné režimy majú náboženské, teda v podstate ideologické, pozadie. V istých výnimočných podmienkach, typicky v mimoriadnych situáciách, napr. počas vojny je namieste uprednostniť akcieschopnosť štátnej moci a utlmiť mechanizmy brzd a protiváhy, ale takéto situácie so sebou prinášajú ideový, a teda aj ideologický, prístup k riešeniu problémov (napr. základnou ideou vo vojnových podmienkach je dosiahnutie úspechu vo vojenskom snažení), ktorý predpokladá aj to, že princíp pluralizmu bude v takýchto podmienkach do určitej miery obmedzený.

Z uvedeného vyplýva, že pokiaľ v tom ktorom štáte nemá byť určujúcou nejaká ideológia, následkom dominancie ktorej by bol nedemokratický totalitarizmus, je nevyhnutné, aby bola štátna moc vnútorne dekoncentrovaná, čo sa dosahuje deľbou štátnej moci. Suverénom v štáte, ktorý označujeme ako demokratický a právny štát, je (politický) ľud.

Ľud ako suverén nie je homogénnym útvarom tvoreným súčtom jednotlivcov, ktorých záujmy by boli uniformné. Ľud ako nositeľ suverenity je značne rozmanitým kolektívom, v ktorom súbežne existujú jednotlivci s rôznymi požiadavkami, ktoré sú si v niektorých aspektoch podobné, v niektorých sa odlišujú, a niekedy sú dokonca protichodné (napr. záujmy dôchodcov a osôb v tzv. produktívnom veku sa v mnohom rôznia, a to najmä pokiaľ ide o ekonomické otázky, ktoré sa prejavujú v podobe druhotného prerozdelenia zdrojov). Aj keď označenie „ľud“ pôsobí na prvý pohľad veľmi jednoducho (až zjednodušujúco) a jednotne, ide o sociálnu skupinu so značne rôznorodými záujmami, ktorých rešpektovanie sa zaručuje a naplňa prostredníctvom princípu pluralizmu. Ľud je vo svojich záujmoch do istej miery jednotný a do istej miery „rozdelný“, pričom táto „rozdelnosť“ sa prejavuje a realizuje v existencii rôznych politických prúdov, ktoré v podmienkach zastupiteľskej demokracie reprezentujú politické strany. Toto „politikum“ politického ľudu ako suveréna sa následne prostredníctvom volieb prenáša aj na úroveň štátnej moci, typicky na úroveň zastupiteľského zboru (parlamentu). Parlament je mocou konštituovanou, odvodenou od suverenity politického ľudu, a uvedené

platí v podmienkach parlamentnej vládnej formy aj pre výkonnú moc, pretože exekutíva odvodzuje svoje postavenie od parlamentu. V podmienkach prezidentského systému je výkonná moc legitimovaná politickým ľudom (voličmi) priamo. Volby ako technika ustanovenia zástupcov ľudu, teda nositeľov štátnej moci v konečnom dôsledku vedú k tomu, že voličská väčšina rozhodne o prevahe svojich zástupcov vo volenom orgáne. Víťazné politické spektrum následne prijíma väčšinové politické rozhodnutia, ktoré reprezentujú istý typ politiky. Uvedená konštrukcia zabezpečuje realizáciu princípu suverenity ľudu, sama o sebe však nezabraňuje ideologizácii verejných politik, čo zasa vedie k potláčaniu princípu pluralizmu a následne aj poklesu konsenzu v spoločnosti.

Z vyššie uvedených príčin je zakotvenie princípu delby moci a jeho praktická realizácia v činnosti štátnych orgánov nevyhnutnou podmienkou na to, aby sa štát nestal ideologickým konštruktom s koncentrovaným (totalitným) výkonom štátnej moci. Moderné demokracie však nevznikli vo vzduchoprázdne, ale svoju existenciu odvádzajú od predošlého kultúrneho základu predchádzajúcich štátnych útvarov. Tento kultúrny základ, v časti, v ktorej ho moderný štát akceptuje a zohľadňuje, tvorí hodnotový základ štátu. Demokratický a právny štát sa zvykne spájať so sekularizovaným štátom. Z čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že Slovenská republika sa neviaže na žiadne náboženstvo. Podľa môjho názoru to znamená to, že Slovenská republika nepodlieha vieroučnému systému náboženských noriem nejakého náboženstva, avšak neznačí to, že by Slovenská republika nezohľadňovala kultúrny spoločenský vplyv náboženstva (náboženstiev) pri komplexnom začlenení do systému základných ľudských práv a slobôd. Inými slovami, aj sekularizovaný štát sa môže opierať o systém hodnôt, ktoré sú v danej chvíli vnímané ako axiómy a pri ich kolízii, tieto hodnoty vyvažuje.

Samotné vyvažovanie kolízie predpokladá dostatočnú individualizáciu, teda komplexné posúdenie konkrétnej situácie, v ktorej sa prejavuje kolízia. Túto úlohu nemôžu plniť v dostatočnej miere zákonodarné zbory, ktoré vlastne transformujú politiky (teda názory de constitutione ferenda a de lege ferenda) do podoby všeobecne záväzných pravidiel (objektívne právo), tieto individuálne prípady riešia štátne orgány osobitného typu, teda súdy.

Súdne rozhodnutie je aktom aplikácie práva, čo samo o sebe implikuje

existenciu práva v objektívnom slova zmysle (heteronómneho práva), teda súboru pravidiel, ktoré platia na území nejakého štátu, teda v nejakej jurisdikcii. Súdne rozhodnutie je, priamo zo svojej podstaty, individuálnym právnym aktom. Avšak nie každá kolízna situácia je jedinečným prípadom, ktorý by bol po skutkovej a právnej stránke originálnym prípadom. Aj úplne nová skutková situácia sa s najväčšou pravdepodobnosťou v základných črtách zopakuje v inom neskoršom prípade. V konečnom dôsledku to vedie k tomu, že aj súdne rozhodnutia sa skôr či neskôr stávajú rozhodnutiami, ktoré vykazujú v základných črtách podobnosť, čo je v konečnom dôsledku materiálnym základom pre existenciu judikatúry, ktorá ma zabezpečiť jednotnú a ustálenú rozhodovaciu prax súdov (a v širšom zmysle aj iných orgánov aplikácie práva – napr. administratívnych orgánov). Vynutiteľnosť práva sa prejavuje v možnosti autoritatívneho výkonu individuálnych právnych aktov. Z uvedeného vyplýva, že vzťah zákonodarcu a súdov je aj vzťahom spolupráce, pretože súdy sa spolupodieľajú na vymožitelnosti práva (či už ako tzv. nachádzacie súdy alebo exekučné súdy). Na druhej strane ale vystupuje do popredia aj to, že súdy (a vlastne aj správne orgány) sa venujú už individualizovaným prípadom, teda vnímajú danú vec v celej, resp. vyššej, je komplexnosti a pestrosti. Zákonodarca sa vlastne s dôverou spolieha na to, že rozhodovacia prax súdov bude viesť k naplneniu toho, čo on ako normotvorca prijal formou zákona. Nie je však vylúčené, že predmetná aplikácia nebude plne v súlade s pohľadom zákonodarcu, ale musí rešpektovať to, že súdna moc nie je predĺženou rukou zákonodarcu, ale je ide o štátnu moc s možným osobitným pohľadom na zákon a jeho aplikáciu, ktorá nemusí byť nevyhnutne len v podobe gramatického výkladu, ale aj vo forme účelového výkladu a niekedy aj v podobe výkladu contra legem. Medzi zákonodarcom a súdnou mocou tak môže dôjsť k existencii napätí, čo je aj prirodzené v existujúcom systéme brzd a protiváh. Uvedené napätie môžeme pôsobiť ako konštruktívne, tak aj negatívne. V konštruktívnej podobe ide o prirodzený dialóg medzi zákonodarcom a súdmi, v deštruktívnej podobe by išlo o boj o suverenitu, teda o to, ktorá moc je dominantná, resp. v konkrétnej situácii dominujúca. Takýto boj o dominanciu je nežiaduci, i keď vyrastá z princípu brzd a protiváh, a nemal by nahrádzať konštruktívny (i keď s istým napätím) dialóg medzi štátnymi mocami. Podľa konzervatívneho mysliteľa a politika z obdobia bourbonovskej reštaurácie Josepha Marie de Maistre je suverén neomylný a má právo na

posledné rozhodnutie, nemá však právo na posledné rozhodnutie, lebo je neomylný, ale je neomylný lebo má právo na posledné rozhodnutie. Ide o mocenský pohľad v zmysle ktorého má dominantné postavenie ten, kto rozhoduje ako posledný, čo je síce v konečnom dôsledku pravdou, ale súčasne to vedie ku generovaniu výrazných, až deštruktívnych, konfliktov medzi reprezentantmi štátnej moci. V histórii takéto konflikty neraz viedli k intenzívnym konfliktom, ktoré sa neraz premietli aj do roviny občianskej vojny (napr. Anglicko 17. storočia za vlády Karola I. Stuarta). Revolučné situácie sú v podmienkach funkčného dialógu medzi štátnymi mocami prakticky vylúčené, ide skôr o „vyvažovanie“ než „protiváhy“).

Rozhodovacia prax súdov a nimi vytváraná ustálená rozhodovacia, teda judikatúra, ak s ňou zákonodarcia nesúhlasí, môže byť prelomená legislatívne, a to normatívnou zmenou. Situácia je však zložitejšia, ak ide o rozhodovaciu prax, pri ktorej sa aplikujú pramene práva, ktoré nemajú vnútroštátnu povahu, pretože na existenciu týchto nemá vnútroštátny normotvorca (parlament) priamy vplyv. V našom prípade ide o pramene práva, ktoré majú povahu medzinárodných zmlúv, resp. aj o tzv. európske právo, ktorým je Slovenská republika ako členský štát EÚ, viazaná. Pre účely tejto práce je podstatná otázka viazanosti Dohovorom. Dohovor, aj keď je priebežne dopĺňaný protokolmi, je dokumentom, ktorý citlivo reaguje na metaprávne vplyvy, teda na vplyv tzv. sociálnej reality, v dôsledku čoho je označovaný za dokument, ktorý podlieha evolučným zmenám, a na pôdoryse sa tvorí tzv. evolutívna judikatúra. V zmysle čl. 154c Ústavy ide navyše o dokument, ktorý sa aplikuje, ak zabezpečuje širší rozsah ľudských práv a základných slobôd, než Ústava SR. Judikatúra ESĽP tak ovplyvňuje rozhodovaciu prax vnútroštátnych slovenských súdov, teda nielen Ústavného súdu Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, ako citlivo to vníma vnútroštátny parlament. Rozhodovacia prax súdov tak v tomto prípade stojí mimo vzťahov, ktoré so sebou prináša vnútroštátna delba moci a z nej vyplývajúci systém brzd a protiváh. Legitimizujúcim činiteľom v tomto prípade je aj skutočnosť, že oblasť ľudských práv má do značnej miery až axiomatický charakter. Demokratické a právne štáty sa zvyknú označovať aj ako štáty ľudských práv. Judikatúra ESĽP determinuje rozhodovaciu prax vnútroštátnych súdov, je rezistentná voči priamym vplyvom vnútroštátnych parlamentov, týka sa ľudských práv a základných slobôd, a toto všetko ju stavia do pozície judikatúry sui generis.



## Záver

Záverom je potrebné zdôrazniť, že tým, že ústavný súd chráni, resp. pôsobí ako ochranca ľudských práv a základných slobôd, automaticky sa dostáva do kolízie alebo konfliktu so štátnymi orgánmi, tým pádom dochádza k napätiu medzi nimi, čo je ale úplne prirodzené, pretože tu máme systém vzájomného kontrolovania a vyvažovania medzi zložkami moci, a toto napätie sa prejavuje aj tým, že určitý štátny orgán sa môže cítiť mocensky ohrozený, a preto prijíma určité opatrenia, aby do budúcnosti znemožnil abstraktnú kontrolu ústavnosti. Jasným príkladom takéhoto konfliktu alebo kolízie môže byť vzťah medzi Národnou radou Slovenskej republiky a Ústavným súdom Slovenskej republiky. Aj v právnej praxi, aj v právnej teórii, panoval dlhé roky konsenzus na tom, že Ústavný súd nemôže rozhodovať o nesúlade ústavného zákona s ústavou, pretože tieto všeobecne záväzné právne predpisy majú rovnakú právny silu. Uvedenú prax prelomil Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019, keď rozhodol o nesúlade časti ústavného zákona s Ústavou, na čo reagovala Národná rada novelou ústavy č. 422/2020 Z. z., ktorou do Ústavy vtelila ustanovenie o tom, že Ústavný súd nerozhoduje o súlade ústavného zákona s Ústavou.

## Zoznam použitej literatúry

1. BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol.: Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, ISBN: 978-80-87284-35-3.
2. FINNIS, J.: Prirodzený zákon a prirodzené práva. Bratislava: KALLIGRAM, 2019, ISBN: 978-80-89916-78-8.
3. KNAPP, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, ISBN 80-7179-028.
4. ŠIMÍČEK, V.: Ústavní stížnost. 3. aktualizované a přepracované vydání. Linde Praha, 2005. ISBN 80-7201-569-9.

## Kontaktné údaje:

JUDr. Anna Kseňáková  
študentka externého doktorandského štúdia  
ksenakova@gmail.com  
Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

# ĽUDSKÁ DÔSTOJNOSŤ V ROZHODNUTIACH ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

## HUMAN DIGNITY IN THE JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC

Katarína Kuklová<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Predkladaný text sa venuje problematike ľudskej dôstojnosti v kontexte rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR. Prvá časť sa venuje ústavnému zakotveniu dôstojnosti a jej dualite v ústave SR. Druhá časť sa venuje interpretácii dôstojnosti, pričom poukazuje na rôznorodosť využívania pojmu dôstojnosť.

**Kľúčové slová:** ľudská dôstojnosť, ľudské práva, kritika ľudskej dôstojnosti

**Abstract:** The presented text deals with the issue of human dignity in the context of the decision-making activity of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The first part is devoted to the constitutional anchoring of dignity and its duality in the Constitution of the Slovak Republic. The second part is devoted to the interpretation of dignity, pointing out the variety of uses of the concept of dignity.

**Key words:** human dignity, human rights, criticism of human dignity

### Úvod alebo v čom je problém s dôstojnosťou

Schachter rozpracoval koncept ľudskej dôstojnosti, ktorý charakterizoval cez dva dôležité aspekty ľudskej dôstojnosti.<sup>2</sup> Prvá charakteristika chápe dôstojnosť ako neodmysliteľnú hodnotu každého človeka, ktorá dáva ľudským právam zdôvodnenie, a tak ich odníma z dispozície štátnej moci.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

<sup>2</sup> SCHACHTER, O. Human Dignity as a Normative Concept. In: The American Journal of International Law, číslo 77, 1983, 853 s.

<sup>3</sup> Ibid.

A teda chápe ľudskú dôstojnosť ako aspekt, ktorý ľudským právam dáva ráz podobný prirodzeným právam. Druhá charakteristika dôstojnosti je v inherentnej hodnote človeka, ktorá umožňuje nachádzať nové ľudské práva a možnosti riešenia ich problematiky.<sup>4</sup>

Griffin vo svojej knihe *On Human Rights*, čiastočne nadviazal na tento koncept, pričom vo svojej teórii ľudských práv vychádza z jedinečnej hodnoty ľudského života, ktorá má základ v špecifických vlastnostiach ľudí.<sup>5</sup> Dané reflektuje nasledovne: „ *My, ľudské bytosti, sme obdarení vlastným sebauvedomením, taktiež vedomím o našej minulosti a budúcnosti. Rozmýšľame a hodnotíme. Utvárame si predstavu o dobrom živote. A pokúšame sa túto predstavu uskutočňovať.*“<sup>6</sup> Schopnosť reflexie správania človeka a sloboda v tomto správaní, je nevyhnutným prvkom, ktorý určuje človeka ako jedinečného nositeľa ľudských práv. Ľudské práva nechápe ako čokoľvek čo prispieva k prosperite ľudstva, ale iba to čo je potrebné na zachovanie ľudského statusu, pričom tento status fakticky ochraňuje realizáciu človeka samého. Griffin chápe ako základný pilier (doslovne konštitučný prvok) ľudskej dôstojnosti autonómiu ľudských bytostí, v zmysle voľného slobodného konania.<sup>7</sup>

Ak vnímame ľudskú dôstojnosť ako vyjadrenie morálnej hodnoty ľudskej autonómie zastrešujeme tým aj možnosť extenzívneho výkladu ústavne zakotvených ľudských práv. Paradoxne sa tento koncept ľudskej dôstojnosti ujal v právnej obci a tešil sa pomerne veľkej obľube, pričom prvé hlasy kritikov sa začali objavovať až začiatkom 21. storočia.

Kritické pripomienky k ľudskej dôstojnosti môžeme rozdeliť do niekoľko všeobecných rámcov, a tými sú vágnosť, nonuniverzalita a neprospešnosť.

Prvý rámec hovorí, že ľudská dôstojnosť je vágny pojem, ktorý nie je možné dostatočne uchopiť. Podľa kritikov je dôstojnosť vágny pojem, a to pre svoju pluralitu prejavov v rámci judikatúry a rovnako tak pre rôzne prístupy/teórie/koncepty, ktoré si v konečnom dôsledku vzájomne odporujú. Taktiež nepanuje jednota názorov v tom či je ľudská dôstojnosť ústavný princíp,<sup>8</sup> alebo ústavné právo, alebo má duálnu povahu, tak práva

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> GRIFFIN, J. *On Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2008. 32 a nasl. s.

<sup>6</sup> Ibid 32s.

<sup>7</sup> Ibid 151s.

<sup>8</sup> O'MAHONY, C. There is no such thing as a rights to dignity. In: *International Journal of Constitutional Law*, 2012, č. 10.

ako aj princípu.<sup>9</sup>

Kritici považujú obsahovú neukotvenosť za faktor, ktorý vytvára možnosť interpretovať ľudské práva spôsobom výhodným pre majoritu. Majorita si pri interpretácii presadzuje svoje sociálne a kultúrne postoje, a teda sa z ľudských práv pod vplyvom ľudskej dôstojnosti stávajú prostriedky na presadzovanie majoritnej kultúry a názorov. Paradoxne sa tým popiera jedna z hlavných funkcií ľudských práv, teda ochrana menšiny pred väčšinou. Ďalšími dôsledkami takejto interpretácie môže byť presadzovanie morálky väčšinového obyvateľstva spojené s postihovaním menšinových morálnych názorov, alebo ospravedlňovanie štátneho donútenia z dôvodu ochrany jednotlivca pred ním samotným.<sup>10</sup>

A posledná námietka neprospešnosti voči ľudskej dôstojnosti pramení zo splnenia nasledujúcich dvoch predpokladov. Ak teda dôstojnosť človeka považujeme za základ ľudských práv, pričom môžeme ľudskú dôstojnosť naplniť ľubovoľným významom, nič nám nezabráni naplniť ju obsahom, ktorý by v konečnom dôsledku mohol ísť na úkor ľudských práv a ochrany človeka.<sup>11</sup>

Tieto všeobecné rámce námietok proti ľudskej dôstojnosti sú len stručným základom teoretických sporov vedených na poli právnej vedy a filozofie. Sú vzájomne úzko prepojené a podmieňujú sa. Príspevok sa preto v nasledujúcich častiach bližšie pozrie na slovenské ústavné zakotvenie pojmu dôstojnosti a najmä rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky. Text nemá ambíciu byť vyčerpávajúcou analýzou či dokonalou teóriou chápania dôstojnosti, skôr je príspevkom do diskusie o možnostiach interpretácie.

## Ústavná úroveň a dualita dôstojnosti

Dôstojnosť v slovenskej ústave nachádzame na dvoch miestach, kde na jednom je vyjadrením princípu (čl. 12 ods.1) a na druhom subjektívnym právom (čl. 19 ods. 1). Nazdávame sa, že už táto dualita môže vytvárať zmätok v obsahu pojmu dôstojnosti.

---

<sup>9</sup> WALDRON, J. Dignity, Rank and Rights. In: YOUNG, S. (eds.): The Tanner Lectures on Human Values. Vol. 29. Salt Lake City: The Utah University Press, 2011.

<sup>10</sup> ALEXANDER, L. Harm, Offense and Morality. In: Canadian Journal of Law and Jurisprudence, 1994, č. 7, 199 s.

<sup>11</sup> Viac k námietkam KUKLOVÁ, K. Ľudská dôstojnosť: filozoficko-právna reflexia. Praha: Leges, 2022, 9 s. a nasl.

Čl.12 ods. 1 ústavy znie: „ *Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*“<sup>12</sup> Prvá veta tohto článku sa dotýka ľudskej dôstojnosti, avšak subjekt je určený ako ľudia. Toto slovo sa musí vykladať extenzívne, a teda dôstojnosť sa nepriznáva len kolektívu, ale aj jednotlivcovi samostatne, ktorým je človek ako fyzická osoba. „*Prvá veta je formulovaná v pluráli. Pri jej doslovnom výklade a uplatnení by subjektom ochrany bola iba množina ľudských bytostí, nie však jednotlivec. Účelom prvej vety je zaručiť rovnosť v právach a slobodu každému človeku bez výnimky.*“<sup>13</sup>

Hodnota slobody, rovnosti a dôstojnosti môžu byť interpretované samostatne alebo vo vzájomných súvislostiach. „*Dôstojnosť nemožno priznávať ľudským bytostiam diferencovane. Ak by sa tak udialo, rozlíšenie by ľahko poprelo zákaz diskriminácie. Spôsob, akým Ústavný súd (a pred ním federálny ústavný súd, aj Ústavný súd Českej republiky) vymedzil rovnosť v právach je sám o sebe akceptovateľný, ale núti aplikovať ochranu dôstojnosti nezávisle od rovnosti v právach. Zákon môže za podmienok identifikovaných Ústavným súdom nastoliť nerovnosť v právach, no nesmie priznať diferencovanú dôstojnosť.*“<sup>14</sup>

Podľa Lalíka: „*Model právneho štátu, ku ktorému sa prihlásila aj Slovenská republika, sa snaží eliminovať mimoprávne okolnosti, akými sú bohatstvo, vplyv, moc, vzdelanie, či fyzická sila, na horizontálne (dva súkromnoprávne subjekty) aj vertikálne vzťahy (s orgánom verejnej moci). Bez právneho štátu by v spoločnosti existovala prirodzená nerovnosť, ktorá vyplýva z toho, že každý je odlišný od druhého človeka, resp. nikto nie je identický s druhým človekom, a teda nie je mu rovný.*“<sup>15</sup>

Rovnosť nie je rovnakosť. Skutočnosť, že neexistujú identickí ľudia, znamená len toľko, že nie sú rovnakí, avšak si môžu byť rovní. Úlohou právneho štátu nie je eliminácia faktických nerovností, a teda toho, či je niekto bohatý, malý, silný alebo vzdelaný. Úlohu právneho štátu je vytvorenie „právnej rovnosti“ fakticky nerovnakých osôb, to znamená, že

---

<sup>12</sup> Ústavný zákon č.460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších noviel (ďalej len ako „ústava“).

<sup>13</sup> DRGONEC, J. 2015. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015. 378 s.

<sup>14</sup> DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015. 379 s.

<sup>15</sup> LALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r.2017, č. 3. 328 s.

v prípade domáhania sa svojich práv stoja fakticky nerovnaké osoby na rovnakej úrovni. Právny poriadok môže priznávať vyšší rozsah práv určitým skupinám, avšak toto nemožno chápať ako elimináciu prirodzenej nerovnosti, ale ako vyrovnanie možností osobám, ktoré boli dlhodobo znevýhodnené, na základe statusu, ktorý je viazaný na ich identitu. Príkladom sú afirmatívne akcie.

*„Zásadne rovnosti v právach je preto potrebné rozumieť tak, že právne rozlišovanie v prístupe k určitým právam nesmie byť prejavom ľubovôle, nevyplýva z nej však záver, že by každému muselo byť priznané akékoľvek právo.*

*Princíp rovnosti preto treba interpretovať z dvojakého pohľadu. Prvým je daný požiadavkou vylúčenia ľubovôle v postupe zákonodarcu pri odlišovaní skupín subjektov, a nie práv, druhý potom požiadavkou ústavnoprávnej akceptovateľnosti hľadísk odlišovania, t.j. neprípustnosti dotknutia niektorého zo základných práv a slobôd odlišovaním subjektov a právo zo strany zákonodarcu. Z pohľadu rovnosti síce nevyplýva požiadavka všeobecnej rovnosti každého s každým, vyplýva z nej však požiadavka, aby právo bezdôvodne nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedných pred druhými. Ústavný poriadok teda pripúšťa aj zákon založenú nerovnosť, pokiaľ sú na to ústavne akceptovateľné dôvody.“<sup>16</sup>*

Takmer k totožnému záveru prichádza Ústavný súd aj v ďalšom svojom rozhodnutí: *„Ústavný súd vo všeobecnosti interpretuje princíp rovnosti z dvoch pohľadov. Prvým je daný požiadavkou vylúčenia svojvôle v postupe zákonodarcu pri rozlišovaní skupín subjektov a ich práv, druhý požiadavkou ústavnoprávnej akceptovateľnosti hľadísk rozlišovania, t.j. neprístupnosti dotknutia niektorého zo základných práv a slobôd rozlišovaním subjektov a práv zo strany zákonodarcu. Z postulátu rovnosti síce nevyplýva požiadavka všeobecnej rovnosti každého s každým, ale vyplýva z neho požiadavka, aby právo bezdôvodne nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedných pred druhými. Ústavný súd teda pripúšťa aj zákonom založenú nerovnosť, pokiaľ sú na to ústavne akceptovateľné dôvody.“<sup>17</sup>*

Diskriminácia ako zakázané nerovné zaobchádzanie vytvára stav, v ktorom je človek dehumanizovaný. S osobou je zaobchádzané nerovne na základe statusu, ktorý súvisí s jej identitou. V momente, kedy sú osobe odnímané práva na základe diskriminačného správania, táto osoba stráca v istej miere stabilitu pozície nositeľa práv. Už prvá veta čl.12 ods.1 ústavy

---

<sup>16</sup> Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 8/2014-41, 24-255.

<sup>17</sup> Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 36/11, bod 65.

má vytvárať garancie proti takémuto dôsledku.

Prvá veta čl.12 ods. 1 ústavy nám vytvára druhý poddruh duality ľudskej dôstojnosti. Táto časť vyjadruje vzťah medzi dôstojnosťou a slobodou na jednej strane, a medzi dôstojnosťou a rovnosťou na strane druhej, pričom ciele, ktoré tieto vzťahy sledujú si môžu do značnej miery odporovať.

Vzťah medzi slobodou a dôstojnosťou človeka sa prejavuje v autonómii ľudskej bytosti. Autonómia človeka slúži na definovanie samého seba navonok aj dovnútra. Autonómia umožňuje človeku rozvíjať svoje schopnosti a vlastnosti, ktoré sa stávajú súčasťou jeho identity.

*„Bez slobody dôstojnosť neexistuje a, naopak, dôstojnosť vyžaduje aj aspekt slobody jednotlivca, aj keď nielen sloboda predstavuje jedinú záruku pre dôstojnosť. Sloboda, aby bola dôstojnou, musí byť morálna a zodpovedná, a má sa prejavovať konaním všetkého, čo je dobré a spravodlivé.“*<sup>18</sup> Podľa Kantovho ponímania dôstojnosti, človek nestráca svoju dôstojnosť ani keď je mu odňatá sloboda, čiže v prípadoch, ak je mu obmedzená osobná sloboda, napríklad vo väzbe či pri treste odňatia slobody. Ani aristokratická dôstojnosť nie je dotknutá tým, že nie niekomu obmedzená osobná sloboda. Sloboda je práve významná vtedy, keď s dôstojnosťou vyúsťuje do autonómie jednotlivca. Morálka, spravodlivosť či dobro nemusí hrať významnejšiu úlohu.

Iste by väčšina spoločnosti vravela, že hádzať osobou, ktorá je veľmi nízkeho veku, a to aj napriek jej súhlasu s takouto prácou, je nemorálne či len sotva dobré.<sup>19</sup> Avšak pokiaľ sa na dôstojnosť pozeráme cez optiku slobody, tak potom rozhodujúcim sa stáva tvrdenie dotknutej osoby, ktorá takúto aktivitu považuje za prínosnú pre spoločnosť, v ktorej si sama takto nachádza miesto a iným prináša zábavu. Navyše pre túto osobu je to spôsob získania príjmov, ktoré jej slúžia na spravovanie vlastných vecí. Podobne by väčšina spoločnosti hodnotila peep-show ako nemorálnu či nevhodnú.<sup>20</sup> Avšak pre ženy, ktoré ju vykonávajú bez donútenia, to môže byť spôsob seberealizácie a hľadania miesta v spoločnosti. Naopak by zákaz tejto činnosti by mohli chápať, nie len ako paternalizmus, ale aj ako nedôstojný, nakoľko nerešpektuje ich slobodnú vôľu, a tým aj ich autonómiu ako ľudských bytostí.

---

<sup>18</sup> L'ALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r.2017, č.3. 329 s.

<sup>19</sup> Kauza inak známa ako hod trpaslíkom. Rozhodnutie Správneho súdu v Neustadte sp.zn. 7L 1271/92

<sup>20</sup> Kauza zákazu peep-show. Rozhodnutie Spolkového správneho súdu sp.zn. BVerWGE 64, 274

Podľa Lalíka: „Vaspekte slobody jednotlivca a jeho autonómie sa významne prejavuje skutočnosť, že človek je zakaždým cieľom samým osebe a nie prostriedkom k dosiahnutiu (akokoľvek) prospešného cieľa.“<sup>21</sup> Aspekt autonómie jednotlivca, okrem iného hovorí aj o tom, že každý sme autorom vlastného príbehu, avšak nevyhnutne nesmeruje k zamedzeniu objektivizácie človeka. Tomu, aby sme sa nestali objektmi v príbehoch iných má zabrániť práve vzťah medzi dôstojnosťou a rovnosťou, ktorý ústi v príkaze, aby človek bol vždy subjektom v právnych vzťahoch a nie objektom. Aj preto tento vzťah medzi rovnosťou a dôstojnosťou má blízko k vyššie spomínanej diskriminácii. Vzťah medzi dôstojnosťou a rovnosťou, a medzi dôstojnosťou a slobodou sa vo svojich vyústeniach zdá harmonický. Opak je však pravdou a súd podľa toho, ktorému vzťahu dá prednosť môže dospieť k rozdielnym záverom. Ak zoberieme príklady vyššie uvedené, tak v prípade hodu osobou nižšieho vzrastu môže súd dospieť k záveru, že v skutočnosti je s touto osobou narábané ako s objektom (šípkou či guľou pri bowlingu). A taktiež pri peep-show, obnažujúce sa ženy nemajú postavenie subjektu, ale naopak objektu, ktorý má potešiť oko zvedavého diváka. Isaiah Berlin vo svojom snád' najznámejšom diele *Four Essays on Liberty* charakterizoval slobodu a rovnosť ako dve najdôležitejšie, ale často proti sebe idúce hodnoty: „Sloboda aj rovnosť patria medzi primárne ciele, o ktoré sa ľudstvo snaží už niekoľko storočí. Ale úplná sloboda pre vlkov znamená smrť jahniatok, úplná sloboda pre silných a schopných nie je zlučiteľná s právom na slušnú existenciu pre slabých a menej schopných.“<sup>22</sup> K obdobným záverom dospieva aj Sandra Fredman: „Praktická skúsenosť so zákonmi o rovnosti však jasne ukazuje možnosť rozporu medzi slobodou a rovnosťou. Súdny napríklad museli rozhodovať o tom, či má byť zákaz rasistických prejavov zrušený ako porušenie slobody prejavu alebo má byť zachovaný ako podpora rasovej rovnosti. Zatiaľ čo súdy v Spojených štátoch dávajú prednosť hodnote slobody prejavu, kanadské súdy uprednostňujú hodnotu rovnosti. Podobne zákon obmedzujúci čiastky na politické kampane by mohol byť považovaný za nepatričné obmedzenie slobody. Môže byť tiež považovaný za legitímnu podporu rovnostárskeho cieľa, aby politický hlas bohatších jedincov nepreplaval hlas chudobnejších ľudí. Zvlášť zložitý je vzťah slobody k materiálnej rovnosti na základe socio-ekonomických práv. Zákony o minimálnych mzdách a maximálnej

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> BERLIN, I. *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press, 1969.



*pracovnej dobe by mohli byť zrušené, pretože podkopávajú individuálnu zmluvnú slobodu, alebo by mohli byť zachované, pretože presadzujú materiálnu rovnosť.*<sup>23</sup>

Dualita čl.12 ods.1 prvej vety, ktorá sa týka dôstojnosti nám vytvára ponímania, ktoré sú vo vzájomnej konkurencii. Nie je to však dôstojnosťou samotnou, ako skôr hodnotami (sloboda a rovnosť), ktoré ju dopĺňajú a modifikujú (autonómia jednotlivca v. príkaz vnímať človeka ako subjekt) , pričom tieto sú vo vzájomnej konkurencii. Tieto ponímania dôstojnosti, hoc vzájomne konkurujúce, prežarujú do celého právneho poriadku. Príklad môžeme zobrať práve z poslednej citovanej vety od Sandry Fredman, ustanovenia o minimálnej mzde a maximálnej pracovnej dobe obmedzujú autonómiu jednotlivca (dôstojnosť a sloboda), pričom ich úlohou je chrániť zamestnanca pred tým, aby sa stal pre zamestnávateľa iba jednoduchým objektom (dôstojnosť a rovnosť), resp. výrobným faktorom, pomocou ktorého dosahuje zisk. Zdá sa, že autonómia jednotlivca je predpokladom, aby nebol chápaný len ako objekt, ale na druhej strane v istých prípadoch konkrétne obmedzenia autonómie, môžu byť nevyhnutné preto, aby sa človek nestal objektom.

Dôstojnosť sa spomína okrem čl. 12 aj v čl. 19 ods. 1, kde je chápaná ako subjektívne právo. *„Pokiaľ ide o dôstojnosť, nemožno ju stotožniť s ochranou ľudskej dôstojnosti podľa čl. 19 ods.1.*<sup>24</sup> Čl. 19 ods. 1 hovorí: *„Každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena.“*

*„V systematike ochrany ľudskej dôstojnosti v právnom poriadku Slovenskej republiky existuje vnútorné protirečenie. V ústavnom práve možno uvažovať o rozlíšení ochrany priznanej čl. 19 ods. 1 na štyri osobitné práva: na ľudskú dôstojnosť, o ďalšom práve na česť, potom o práve na dobrú povesť a o inom osobitnom práve na ochranu mena. V Občianskom zákonníku sa ľudská dôstojnosť zaraďuje medzi osobnostné práva ako jedno z nich. Občianskoprávna systematika vytvára spoločnú kategóriu osobnostných práv, ktorá je širšia, ako čl. 19 ods. 1 prinajmenšom preto, lebo zahŕňa aj ochranu práva na súkromie, ktoré sa Ústavou priznáva v čl. 16 ods.1 a čl. 19*

---

<sup>23</sup> FREDMAN, S. Antidiskriminační právo. Praha: Multikulturní centrum Praha, 2007. 22-23 s.

<sup>24</sup> DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015. 379 s.

ods.2.“<sup>25</sup> Slovník slovenského práva uvádza „účel ochrany ľudskej dôstojnosti sa v súčasnom slovenskom práve vymedzuje ako ochrana pred zaobchádzaním, ktoré poníža dôstojnosť človeka ako ľudskej bytosti“.<sup>26</sup>

Ochrana pred takýmto zaobchádzaním je primárne poskytovaná normami trestného a občianskeho práva „pričom v každom z týchto odvetví ide o orientáciu na ochranu pred inými formami ponížovania dôstojnosti človeka- v trestnom práve dominuje ochrana sexuálnej dôstojnosti, v občianskom práve je základom ochrana pred urážkami, ohováraním, nactiutrhávaním a inými, najmä verbálnymi prejavmi a znevažujúcimi názormi o jednotlivcovi“.<sup>27</sup>

Ústavný súd k vzťahu čl. 19 ods. 1 a § 11 Občianskeho zákonníka uviedol nasledovné: „Pokiaľ ide o ústavné právo na ochranu mena podľa čl. 19 ods. 1 ústavy, toto je obsiahnuté v ustanovení § 11 Občianskeho zákonníka. Citované ustanovenie zahŕňa okrem práva fyzickej osoby na ochranu svojej osobnosti, najmä občianskej cti a ľudskej dôstojnosti, aj ochranu mena a prejavov osobnej povahy. Z uvedeného vidieť, že obsah práva na ochranu mena podľa ustanovenia § 11 Občianskeho zákonníka sa v podstate nelíši od ústavného práva na ochranu mena podľa čl. 19 ods. 1 ústavy. Obsahom práva na ochranu mena podľa ustanovenia § 11 Občianskeho zákonníka je výlučné právo fyzickej osoby používať k svojmu označeniu meno, disponovať ním a brániť tomu, aby niekto iný jeho meno k svojmu označeniu neoprávnene používal, bez ohľadu na to, na aký účel by ho použil. Toto výlučné a dispozičné právo môže občan realizovať aj tým spôsobom, že dá súhlas k použitiu svojho mena. Kto by však bez výslovného súhlasu mena fyzickej osoby neoprávnene používal, porušoval by tým nielen základné právo občana podľa ustanovenia čl. 19 ods. 1 ústavy, ale konal by aj v rozpore s ustanovením § 11 Občianskeho zákonníka. V danom prípade fyzická osoba tým, že sa dopustí priestupku a za priestupok bude postihnutá podľa zákona o priestupkoch, nestráca právo na svoje meno, a teda právo disponovať svojím menom.“<sup>28</sup>

Hoci v čl.19 ods.1 hovorí, že každý má právo na zachovanie dôstojnosti, tak v skutočnosti toto právo neprináleží právnickým osobám. Právnické

---

<sup>25</sup> Ibid. 488s.

<sup>26</sup> SVOBODA, J. a kol. Slovník slovenského práva. Bratislava: Poradca podnikateľa, 2000. 263 s.

<sup>27</sup> DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015. 488 s.

<sup>28</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/97, 166 s.

osoby majú priznané právo na dobré meno a dobrú povesť podľa §19b Občianskeho zákonníka.

Avšak na Slovensku vznikol spor, či právo na česť a ľudskú dôstojnosť môže patriť aj štátnemu orgánu, a to konkrétne vláde. Tento spor rozhodoval Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý k danej veci uviedol: „*Vláda je najvyšším výkonným orgánom (pozri čl. 108 Ústavy Slovenskej republiky), ktorý sa skladá z predsedu, podpredsedov a ministrov (pozri čl. 109 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) a ako kolektívny orgán rozhoduje zásadne v zbore (pozri čl. 118 a 119 Ústavy Slovenskej republiky). V rámci takto ústavne formulovaného a vymedzeného postavenia a zloženia vlády nemožno jednotlivé fyzické osoby, z ktorých sa vláda skladá, z hľadiska ochrany ich osobnosti stotožňovať s týmto štátnym orgánom. Ide totiž o celkom rozdielne subjekty, napr. z aspektu vzniku a zániku subjektu v zmysle právnom (v prípade vlády vymenovaním a dovolaním podľa čl. 110 a 111 Ústavy Slovenskej republiky; v prípade fyzických osôb ich narodením a smrťou- pozri § 7 ods. 1 a 2 Občianskeho zákonníka). Tieto subjekty majú zásadne iné práva a povinnosti, majú inak právne konštruovanú zodpovednosť či právne prostriedky ochrany. Napriek formulácii uvedenej v čl. 109 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nemožno pojem vláda stotožňovať s pojmami predseda vlády a podpredseda vlády či ministria tieto pojmy nemožno ani navzájom zamieňať.*“<sup>29</sup> Ďalej Najvyšší súd vo svojej argumentácii pokračuje: „*Vzhľadom na uvedené odlišnosti štátneho orgánu a fyzickej osoby, z ktorých sa tento orgán skladá možno vysloviť názor, že ak určitý zásah smeruje proti istému orgánu štátu, nemožno z toho bez ďalšieho vyvodiť záver, že tento zásah dopadá do osobných a osobnostných práv fyzických osôb, z ktorých sa tento orgán skladá. To prirodzene platí aj naopak: ak ten-ktorý zásah smeruje proti niektorej z fyzických osôb, z ktorých sa určitý štátny orgán skladá, neznamená to, že dotknutým je zároveň tento orgán.*

*V danom prípade sa za zásah považuje výlučne tá časť článku, Panychýda za Róberta Remiáša pri múre poprav, ktorá obsahuje slová Petra Tótha, že toto sú prvé obeť politickej studenej vojny, ktorú vedie vláda s občanmi Slovenska. Či už je uvedená časť vytrhnutá z celkového kontextu rečnickeho príhovoru menovaného alebo nie je, resp. či obsahuje pravdivé alebo aj nepravdivé a pravdu skresľujúce alebo zavádzajúce údaje, týka sa v každom prípade výlučne len vlády, subjektu celkom odlišného od fyzických osôb,*

---

<sup>29</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. M Cdo 46/2000, 105.

*z ktorých sa tento orgán skladá. Keďže sa týka vlády, netýka sa žalobcov, ktorí sa ako fyzické osoby domáhajú ochrany ich osobností.*<sup>30</sup>

*„Inkorporácia práva na česť a dôstojnosť medzi práva chránené prostredníctvom práva na ochranu súkromného a rodinného života je názorným príkladom rozdielu medzi Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a právnym poriadkom SR.*<sup>31</sup> Právo na súkromie, ktoré zaručuje čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 17 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, sa vinie Ústavou SR vo viacerých ustanoveniach. Konkrétne čl. 16 ods. 1, čl. 21 a 22, a v neposlednom rade aj čl. 19, v ktorom sa v každom odseku chránia iné aspekty práva na súkromie. *„Paradoxne ani jedno z takto oddelených ustanovení nie je spôsobilé na samostatnú aplikáciu. Treba ho vysvetľovať a uplatňovať v spojení s inými článkami upravujúcimi súkromie (čl. 16 ods. 1, čl. 21 a 22 Ústavy), no najmä a predovšetkým v spojení s čl. 8 ods. 2 Dohovoru, ktorý určuje materiálne podmienky ochrany hodnôt súkromnej povahy.*<sup>32</sup>

Napriek danému podľa názoru Najvyššieho súdu: *„Porušenie práva na súkromie je potrebné dôsledne odlišovať od prípadov neoprávnených zásahov do práva na česť, dôstojnosť a vážnosť v spoločnosti.*<sup>33</sup> Česť je hodnota, ktorej ochrana je priznaná každému, dokonca aj právnickým osobám. Dôstojnosť sa naopak priznáva len fyzickým osobám. Je však toto jediný rozdiel medzi čťou a dôstojnosťou? Alebo rozlíšenie medzi čťou a dôstojnosťou tkvie aj v iných aspektoch? Podľa Drgonca česť a dôstojnosť sú hodnoty, ktorých ochranu ústava poskytuje každému, avšak to neznamena, aby všetky osoby mali zhodné právne postavenie pri uplatňovaní týchto základných práv, a aby sa právo na česť a právo na dôstojnosť chránilo za rovnakých podmienok v totožnom právnom režime.<sup>34</sup> Dané sa má zrkadliť aj rozlíšení medzi čťou a dôstojnosťou.<sup>35</sup>

Blaha vníma rozdiel medzi čťou a dôstojnosťou nasledovne: *„Česť je v literatúre charakterizovaná ako nemateriálna hodnota, ktorú fyzická osoba získava zaradením do spoločnosti a ktorú si udržiava svojím mravne*

---

<sup>30</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. M Cdo 46/2000, 125.

<sup>31</sup> DRGONEC, J. Sloboda prejavu a sloboda po prejave. Šamorín: Heuréka, 2013. 186 s.

<sup>32</sup> DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015. 488 s.

<sup>33</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Cdo 137/2008, 89s.

<sup>34</sup> DRGONEC, J. Sloboda prejavu a sloboda po prejave. Šamorín: Heuréka, 2013. 186 s.

<sup>35</sup> Ibid.

vyhovujúcim životom a správaním. Dôstojnosť má rovnako nemateriálnu povahu a je skôr výsledkom zaradenia určitej osoby v spoločenskom rebríčku takými pracovnými, manažérskymi, riadiacimi, odbornými, podnikateľskými, vedeckými, umeleckými hodnotami, ktoré sú výsledkom práce každého jednotlivca. Z tohto pohľadu treba povedať, že aj obsah pojmu česť a dôstojnosť sa v priebehu života fyzickej osoby mení a vyvíja, iný je v období narodenia, iný v dospelosti a má rôzne charakteristické znaky v rôznych skupinách obyvateľstva alebo v rôznych profesijných záujmových združeniach (lekárov, právnikov, inžinierov). Dokonca aj v rámci určitej profesie je značná diferenciacia, keď sa odlišuje špecifickými znakmi, napr. v profesii právnik popri všeobecných profesijných znakoch aj česť sudcov, notárov, advokátov, atď.“<sup>36</sup>

Avšak v právnej praxi sa tento rozdiel stiera.<sup>37</sup> „Do rámca vážnosti a dôstojnosti fyzickej osoby (§13 ods.2 Občianskeho zákonníka) patrí aj stavovská a profesijná česť a vážnosť, avšak aj preukázanie zásahu do týchto hodnôt musí byť výsledkom dokazovania.“<sup>38</sup> V občianskom práve vystupuje dôstojnosť len ako jeden aspektov ochrany osobnosti človeka, popri cti, zdraví alebo živote. „V dogmatike občianskeho práva sa ochrana cti a ochrana ľudskej dôstojnosti chápu ako synonymá. Obe majú status imateriálnych dohier, ktoré sa viažu na jednotlivca.“<sup>39</sup> Preto ak sa snažíme hľadať odpoveď na otázku, aký je rozdiel medzi ctou a dôstojnosťou, cez prizmu občianskeho práva dospievame k odpovedi- žiaden.

Zaujímavú poznámku k právu na dôstojnosť vyslovil Drgonec: „Ochrana ľudskej dôstojnosti sa priznáva aj po smrti fyzickej osoby. V tejto súvislosti vzniká možnosť pre úvahu o formulovaní subjektívneho práva na dôstojnú smrť ako práva implikovaného v čl.19 ods. 1 Ústavy. Následne vzniká otázka o dostupnosti eutanázie ako spôsobu uplatnenia práva na dôstojnú smrť.“<sup>40</sup> Ochranu ľudskej dôstojnosti po smrti osoby upravuje § 15 Občianskeho zákonníka, ktorý ustanovuje, že ochrany osobnostných práv, vrátane ľudskej dôstojnosti, sa môžu domáhať jej najbližší príbuzní

---

<sup>36</sup> BLAHA, A. Rešpektovanie súkromia. IN: KOPERDAK, S. (eds.) Práva a povinnosti médií v právnom systéme Slovenskej republiky a v medzinárodných právnych systémoch. Bratislava: ProMedia Slovakia, 1998. 6 – 10 s.

<sup>37</sup> Pozri bližšie DRGONEC, J. Sloboda prejavu a sloboda po prejave. Šamorín: Heuréka, 2013. 187 s.

<sup>38</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Cdo 137/2008

<sup>39</sup> ĽALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r. 2017, č.3. 331 s.

<sup>40</sup> DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015. 489 - 490 s.

(deti, manžel a rodičia). „V tejto právnej norme zákonodarca chráni ľudskú dôstojnosť aj zomrelej osoby prostredníctvom jej žijúcich príbuzných.“<sup>41</sup> Domnievame sa, že i v tomto prípade by sme ťažko oddelili ochranu dôstojnosti od ochrany cti. Dané priamo súvisí s koncepciou aristokratickej dôstojnosti, ktorá sa odzrkadľuje aj v práci Whitmanovi<sup>42</sup>, a práve táto koncepcia je typická pre kontinentálne právne poriadky. Pri otázke práva na dôstojnú smrť prichádza do úvahy možnosť pristupovať k právu na dôstojnosť ako k právu, ktoré má akcesorickú povahu, ako napríklad zákaz diskriminácie. Hoci sa na prvý pohľad táto predstava zdá zvláštna, tak v nemeckom právnom prostredí sa tento prístup stal bežným, zvlášť od 70. rokov minulého storočia. „V počiatkoch pracoval Spolkový ústavný súd s dôstojnosťou bez väzby na iné základné práva. Dôstojnosť zabraňovala, aby štát mohol s jednotlivcom zaobchádzať ako s objektom.“<sup>43</sup> „Analytici judikatúry Spolkového ústavného súdu (napr. D. Currie) uvádzajú, že v konkrétnych kauzách je dôstojnosť aplikovaná (takmer vždy) v spojitosti s iným základným právom, a to predovšetkým právom na život (potraty), slobodný rozvoj osobnosti (prípady Mefisto, doživotné odsúdenie, odmietnutie vydania pasu pravícovému radikálovi (...), či kauza transsexuálov), a s tým spojeným právom na súkromie, resp. s právom na informované sebaurčenie (napr. pozastavenie výkonu sčítania ľudu (...)).“<sup>44</sup>

Prípady kedy Spolkový ústavný súd poňal dôstojnosť opäť autonómne bolo v prípade proti-teroristických opatrení v leteckej preprave.<sup>45</sup> V tomto prípade dospel k záveru, že dôstojnosť nesmie byť nikdy porovnávaná s verejným záujmom, pričom nemožno obetovať pasažierov uneseného lietadla, a to za účelom ochrany neurčitého počtu možných obetí na Zemi. Takýto prístup by znamenal, že pasažierov vnímame len ako objekty právnych vzťahov a nie ako subjekty. „Spolkový ústavný súd sa svojím prístupom rozhodného ochrancu individuálnych práv oproti kolektívnemu právu na bezpečnosť postavil zákonodarcovi; individuálna sloboda je pre neho principiálne dôležitejšou hodnotou ako

---

<sup>41</sup> L'ALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r. 2017, č. 3. 331 s.

<sup>42</sup> WHITMAN, J.Q. Two Western Cultures of Privacy. The Yale Law Journal, r. 2004, č. 113. 1161 s. a nasl.

<sup>43</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 59 s.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu sp.zn. BVerfGE 115,118

*kollektívne bezpečie*.<sup>46</sup> Pochopiteľne sa toto rozhodnutie nevyhlo kritike, pričom jedným z dôvodov bolo aj autonómne ponímanie dôstojnosti.

## Interpretácia

Podľa Ľalíka okrem explicitného významu ľudskej dôstojnosti, ktorý nachádzame v ústave, existuje a implicitný význam ľudskej dôstojnosti, pričom podľa neho, má táto rovina fundamentálny význam pre predstaviteľov slovenskej doktríny, ktorí považujú ľudskú dôstojnosť za najvyššiu ústavnú hodnotu a prameň všetkých práv a slobôd.<sup>47</sup> Podľa Baloga dôstojnosť vyjadruje humánnosť ústavy, dotýka sa vzťahov medzi jednotlivcami a štátom, zároveň je korelátom postavenia a výkonu právomocí orgánov verejnej moci, pričom ľudská dôstojnosť je esenciálnym kritériom výkonu verejnej moci.<sup>48</sup> *„Konceptia dôstojnosti človeka je považovaná za jednu z vedúcich ideí a hodnôt slovenskej Ústavy a jej orientácie na človeka ako ľudskú bytosť. Tento aspekt sa prejavuje pri ochrane ľudských práv a ich ústavných garancií, ktoré majú predstavovať kontrast v porovnaní s ochranou, ktorá sa im poskytovala počas komunistického režimu, kde bol jednotlivec, vrátane svojich práv, inštrumentalizovaný pre ciele verejného (štátneho) blaha.*<sup>49</sup>

K obdobnému záveru v roku 2008 v kauze farára Jana Šimsa dospel aj Ústavný súd Českej republiky.<sup>50</sup> Prípád sa týkal farára, ktorý bol signatárom Charty 77 a kritikom vtedajších politických pomerov. V roku 1977 bolo proti nemu začaté trestné konanie pre trestný čin podvracania republiky. Počas domovej prehliadky sa príslušníci SNB snažili zaistiť list od filozofa Patočku, pričom prišlo k fyzickému kontaktu medzi príslušníkom SNB a manželkou Jana Šimsa, ktorý sa taktiež do potýčky zapojil na obranu svojej manželky. Dané bolo kvalifikované ako trestný čin útoku na verejného činiteľa, za ktorý bol aj Šimsa odsúdený na 8 mesiacov trestu odňatia slobody. V roku 2007 podal minister

---

<sup>46</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základných práv a slobod. Komentár. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 59 s.

<sup>47</sup> Pozri viac ĽALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r. 2017, č. 3. 330 s.

<sup>48</sup> Pozri viac BALOG, B. Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2014. 101 - 103 s.

<sup>49</sup> ĽALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r. 2017, č.3. 330 s.

<sup>50</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II.ÚS 2268/07

spravodlivosti sťažnosť pre porušenie zákona v mene Šimsu. Najvyšší súd túto sťažnosť zamietol a potvrdil odsudzujúce rozhodnutie, nakoľko podľa jeho názoru nenašiel žiadne vady konania. Ústavný súd toto rozhodnutie kritizoval, nakoľko Najvyšší súd neprihliadal na širší kontext, v ktorom bol Šimsa obeťou vtedajšieho režimu, ktorý ho chcel zbaviť osobnej slobody. V kontexte ponímania ľudskej dôstojnosti sú zásadné body 43-45 daného rozhodnutia. „43. *Ľudská dôstojnosť ako hodnota je ukotvená v samých základoch celého poriadku základných práv obsiahnutých v ústavnom poriadku. Je s ním spojený nárok každej osoby na rešpekt a uznanie ako ľudskej bytosti, z ktorého plynie zákaz robiť z človeka jednoduchý objekt štátnej vôle alebo zákaz vystaveniu osoby takému konaniu, ktoré spochybňuje jej kvalitu ako subjektu.*

44. *V náleze sp. zn. IV.ÚS 412/04 Ústavný súd mimo iného uviedol: „Ťažiskom ústavného poriadku Českej republiky je jednotlivec a jeho práva garantované ústavným poriadkom Českej republiky. Jednotlivec je východiskom štátu. Štát a všetky jeho orgány sú ústavne zaviazané k ochrane práv jednotlivca. Ponímanie našej ústavnosti sa pritom neobmedzuje na ochranu základných práv jednotlivcov (napr. právo na život, zaručenie právnej subjektivity). V súlade s povojnovou zmenou v chápaní ľudských práv (ktorá našla vyjadrenie napr. v Charte OSN alebo vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv) sa stala základnou bázou, z ktorej vychádza interpretácia všetkých základných práv, ľudská dôstojnosť, ktorá mimo iného vylučuje, aby sa s človekom zaobchádzalo ako s predmetom. Otázky ľudskej dôstojnosti sú v tomto ponímaní chápané ako súčasť kvality človeka, súčasť jeho ľudskosti. Garantovanie nedotknuteľnosti ľudskej dôstojnosti človeku umožňuje plne využívať svoju osobnosť. Tieto úvahy potvrdzuje preambula Ústavy Českej republiky, ktorá deklaruje ľudskú dôstojnosť ako nedotknuteľnú hodnotu, stojacu v základe ústavného poriadku Českej republiky. Rovnako tak Listina základných práv a slobôd garantuje rovnosť ľudí v dôstojnosti (čl.1) a garantuje subjektívne právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti (čl.10 ods. 1).“*

45. *Z dôstojnosti človeka ako osoby konajúcej s vlastnou zodpovednosťou vyplýva aj maxima „žaden trest bez zavinenia“ (podobne viz. Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu, BVerfGE 57,250).“<sup>51</sup>*

Ako však dodáva L'alík: „Takto chápaný pojem ľudskej dôstojnosti však nenašiel svoje trvalé ukotvenie v judikatúre slovenských súdov, a to ani na

---

<sup>51</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II.ÚS 2268/07, bod 43 - 45



*Ústavnom súde, presadzovaný je skôr v názoroch právnej doktríny. Dôstojnosť je pre väčšinu účastníkov diskurzu stále vnímaná skôr ako základné právo, nie ako hodnotové žriedlo.*<sup>52</sup>

Práca slovenských súdov s ľudskou dôstojnosťou je pomerne chudobná. Väčšinou sa súdy uchylujú len na skúpe konštatovanie, či výpočet právnych noriem, kde je upravená dôstojnosť, a to bez snahy zaoberať sa dôstojnosťou hlbšie.<sup>53</sup>

*„Ústavný súd SR sa väčšinou dotýka konceptu ľudskej dôstojnosti v troch oblastiach: 1. v rámci trestného práva; 2. pri obmedzovaní sociálnych práv; 3. pri konflikte slobody prejavu a práva na súkromie.“*<sup>54</sup> Avšak v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu nachádzame aj jednu výnimku, ktorú nemožno subsumovať pod žiadnu vyššie uvedenú kategóriu, ale celkom paradoxne, je to ojedinelé rozhodnutie v slovenskom právnom prostredí, nakoľko sa venuje ľudskej dôstojnosti obširnejšie.

Ide o rozhodnutie, v ktorom Ústavný súd posudzoval možnosti a rozsah interrupcií na základe slobodného rozhodnutia ženy.<sup>55</sup> „(...)zákonodarca na jednej strane nesmie ignorovať imperatív obsiahnutý v znení čl. 15 ods. 1 druhej vety ústavy - povinnosť poskytnúť nenarodenému ľudskému životu ochranu. Na strane druhej musí rešpektovať skutočnosť, že každý vrátane tehotnej ženy má právo rozhodovať o svojom súkromnom živote a chrániť realizáciu vlastnej predstavy o ňom pred neoprávneným zasahovaním. Možnosť tehotnej ženy požiadať príslušnú inštitúciu o umelé prerušenie tehotenstva je jednou z variácií, ktorými možno ústavné právo na súkromie a na sebaurčenie v spojení s princípom slobody uplatniť.“<sup>56</sup>

O ľudskej dôstojnosti v danom kontexte uvažuje Ústavný súd nasledovne: *„Ústavný súd zastáva názor, že nenarodený ľudský život má charakter objektívnej hodnoty, a zároveň zdôrazňuje, že popri objektívnej hodnote nascitura sú v ústave vyjadrené, a teda aj ústavou chránené, mnohé iné objektívne hodnoty, ako napr. sloboda (čl. 2 ods. 3, čl. 12 ods. 1, ale napr. aj čl. 17, 21, 23, 24 a čl. 2 ústavy atď.), rovnosť (čl. 12 ods. 1, ale*

---

<sup>52</sup> ĽALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. *Justičná revue*, r. 2017, č. 3. 330 s. Porovnaj tiež FÁBRY, B. Nové biotechnologické výzvy hodnote ľudskej dôstojnosti. *Právny obzor*, 2005, č. 4. 375 s.

<sup>53</sup> K rovnakému záveru prichádza aj Ľalík. Pozri ĽALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. *Justičná revue*, r. 2017, č.3. 335 s.

<sup>54</sup> ĽALÍK, T. 2017. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. *Justičná revue*, r. 2017, č. 3. 335 s.

<sup>55</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01

<sup>56</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01, 38-39s.

*napr. aj čl. 30 ods. 3 alebo čl. 47 ods. 3 ústavy), ľudská dôstojnosť (čl. 12 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 ústavy), ale aj manželstvo, rodičovstvo, rodina (čl. 41 ods. 1 ústavy) alebo zdravie (napr. čl. 20 ods. 3, čl. 21 ods. 3, čl. 23 ods. 3 a čl. 24 ods. 4 ústavy), príroda (čl. 20 ods. 3 a čl. 23 ods. 3 ústavy), životné prostredie (napr. čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 3 ústavy) či mravnosť (čl. 24 ods. 4 ústavy) a pod.*

*Objektívnym hodnotám, ktoré sú explicitne vyjadrené v ústave, garantuje ústava ochranu rôznymi formami a s rozdielnou intenzitou. Základné ústavné hodnoty, akými sú sloboda, rovnosť či ľudská dôstojnosť, nadobúdajú prostredníctvom spôsobu ústavného vyjadrenia (pozri čl. 2 ods. 3 alebo čl. 12 ods. 1 ústavy) charakter všeobecných ústavných princípov ako najvšeobecnejších pravidiel správania, ktoré v koncentrovanej podobe vyjadrujú najvšeobecnejšie ciele práva a spoločne tvoria systém základných hodnôt, na ktorom je založený ústavný poriadok štátu..<sup>57</sup>*

Podľa Ústavného súdu má ľudská dôstojnosť dvojitú povahu, je teda subjektívnym právom ako aj objektívnou hodnotou. Dôstojnosť ako objektívna hodnota má charakter všeobecného ústavného princípu, ktorý vyjadruje ciele práva, pričom je súčasťou systému základných hodnôt, ktoré sú základom ústavného poriadku Slovenskej republiky. Dôstojnosť spolu so slobodou tvorí autonómne sebaurčenie jednotlivca, pričom právo na sebaurčenie ženy sa nestráca ani prípadným tehotenstvom.

*„Aj keď priamo neuviedol, že práve ľudská dôstojnosť (v rámci jej práva na súkromie) je dôležitým argumentom, prečo má zostať režim prvých dvanástich týždňov tehotenstva liberálny (aj keď nie bez limitov), tento argument hral významnú úlohu- umožnil Ústavnému súdu subsumovať právo ženy na potrat v prvých dvanástich týždňoch tehotenstva pod jej právo na súkromie, čím vlastne dal prednosť právu na sebaurčenie pred objektívnou hodnotou nenarodeného ľudského života v prvých dvanástich týždňoch tehotenstva. V konečnom dôsledku tak subjektívna rovina ľudskej dôstojnosti ženy prevážila nad objektívnou hodnotou dôstojnosti nenarodeného dieťaťa.“<sup>58</sup>*

Zásada humanizmu v normotvorbe, interpretácii a aplikácii noriem trestného práva sa pretavuje aj do rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, kedy častejšie vo svojej argumentácii využíva ľudskú dôstojnosť. Príkladom by mohlo byť kultové rozhodnutie, v ktorom Ústavný súd zrušil

---

<sup>57</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01, 32-33s.

<sup>58</sup> ĽALÍK, T. 2017. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r. 2017, č. 3. 336 s.

asperačnú zásadu.<sup>59</sup> Ústavný súd zrušil asperačnú zásadu ako nerešpektujúcu proporcionalitu trestu za spáchaný trestný čin, nakoľko neumožňovala dostatočnú individualizáciu trestu, a tiež existovala disproporcia medzi trestaním viacčinného súbehu a recidívy. Ústavný súd rovnako odmietol prezumpciu zákonodarcu, ktorá spočívala v tom, že každý páchatel' úmyselných trestných činov je natoľko nebezpečný pre spoločnosť, že je nevyhnutné ho potrestať sprísnenou sadzbou. Nesúladná s ústavnými hodnotami bola taktiež aj populistická trestná politika, ktorá mala spočívať v excesívnom trestaní páchatel'ov, čo samo osebe nevedie k znižovaniu kriminality, ale k preplneniu väzníc a zvyšovaniu indexu väzenskej populácie. Týmto Ústavný súd zdvihol výstražný prst pre zákonodarcu, nakoľko páchatel'ov trestných činov nemožno inštrumentalizovať do roviny nepriateľov spoločnosti, ktorí sa takýmto postupom stávajú len objektmi v rukách orgánov verejnej moci. A sú to práve orgány verejnej moci, ktoré by mali páchatel'ov vnímať ako ľudské bytosti a nositeľov základných práv a slobôd.

Ústavný súd v tomto rozhodnutí ľudskú dôstojnosť doviedol do širšieho konceptu práv a slobôd, pričom tieto hodnoty majú slúžiť na ochranu páchatel'ov ako aj na ochranu spoločnosti, resp. obeť trestných činov. *„Trest (a osobitne trest odňatia slobody) ako sankcia predstavuje najcitlivejší a najtvrdší prostriedok štátneho donútenia. Z hodnotového systému právneho štátu je nutné vyvodiť, že „sloboda môže byť zachovaná jedine tak, že sa s ňou bude nakladať ako s najväčším princípom, ktorý nesmie byť obetovaný účelnosti a jednotlivým výhodám“ (Hayek, F. A.: Právo, zákonodarstvo a slobody. I. diel. Praha: Academia 1991, s. 56). Orientácia trestnoprávnej ochrany na ochranu osobnosti človeka, jeho dôstojnosti a jeho práv a slobôd vytvára dostatočný priestor na rozvoj ľudskej osobnosti a na fungovanie jedinca v spoločnosti. V tomto smere je potrebné vychádzať zo zásady, že „bez slobody jednotlivca neexistuje sloboda spoločnosti“. S tým súvisí aj zásada uplatňovaná v trestnom práve, a to zásada humanizmu, ktorá zahrňuje nielen ochranu páchatel'a, jeho resocializácie, či sociálnej integrácie, výkon trestu a ochranných opatrení, ale aj ochranu spoločnosti vrátane jej humanitných ideálov a hodnôt, ako aj ochranu potencionálnych obetí pred trestnými činmi. Konkrétnym prejavom zásady humanizmu je aj čl. 16 ods. 2 ústavy a tiež zrušenie trestu smrti novelou trestného kódexu zákonom č. 175/1990 Zb.“<sup>60</sup>*

---

<sup>59</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 106/2011

<sup>60</sup> Ibid .28s.

Obdobným prípadom, ktorý rozhodoval Ústavný súd sa týkal trestnoprávnej zásady „trikrát a dost“.<sup>61</sup> Táto zásada hovorí, že páchatel' taxatívne vymenovaných trestných činov, za ktoré bol aj odsúdený, dostane doživotný trest, resp. trest odňatia slobody až na 25 rokov. „Navrhovateľ poukázal na zásadu humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti obsiahnutú v právnej úprave základných práv a slobôd vrátane čl. 3 dohovoru a čl. 16 ods. 2 ústavy zakazujúcich neľudské, kruté a ponižujúce zaobchádzanie alebo tresty.“<sup>62</sup> Prekvapujúco sa Ústavný súd nijak nezaoberal touto námietkou, a rozhodol rozdielne od vyššie spomenutého rozhodnutia, a teda uprednostnil ochranu spoločnosti a dôstojnosti obetí pred páchatelmi trestných činov. Ústavný súd vo svojej argumentácii využil aj vyššie citovaný odsek rozhodnutia o asperačnej zásade, avšak priklonil sa na stranu zákonodarcu, pričom zdôraznil výlučne ľudskú dôstojnosť obetí trestných činov, ktorá podľa neho má byť chránená už vo fáze normotvorby: „Ak má byť naplnená účinná ochrana spoločnosti [ďalšia časť citovaného § 34 ods. 1 Trestného zákona znie: ... že mu (páchatel'ovi) zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti...], je nevyhnutné v uvedených súvislostiach celkom jednoznačne zdôrazniť skutočnosť, že ochranu spoločnosti v tomto prípade predstavuje už spomenutý postulát normotvorby vôbec, t. j. že zákonodarca je povinný dbať na ochranu základných práv a slobôd každého, teda okrem páchatela aj jeho potenciálnych obetí, ktorí sú pri uvedených druhoch trestnej činnosti ohrození na takých základných právach a slobodách či hodnotách, ako je právo na život, zdravie, osobnej slobody, cti a integrity, ľudskej dôstojnosti, ochrany majetku a pod.“<sup>63</sup>

Hoci časové rozpätie medzi týmito dvoma rozhodnutiami bolo len niekoľko dní, navyše sa obe týkali trestnoprávných zásad, tak Ústavný súd v prvom prípade uprednostnil ochranu dôstojnosti páchatela, avšak už v druhom chránil dôstojnosť obetí.

Druhým okruhom rozhodnutí, v ktorých Ústavný súd pracuje s ľudskou dôstojnosťou je oblasť sociálnych práv. Ľudská dôstojnosť pri sociálnych právach predstavuje hranicu, za ktorou budú zásahy do týchto práv v rozpore s Ústavou. Túto myšlienku v odlišnom stanovisku k rozhodnutiu Ústavného súdu Českej republiky (sp.zn. Pl. ÚS 8/07) vyjadril sudca Musil: „Ústavný súd musí posúdiť, či zákonodarca pri úprave

---

<sup>61</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/09

<sup>62</sup> Ibid. 35.

<sup>63</sup> Ibid. 425.

*sociálneho práva neporušil princíp ľudskej dôstojnosti, zakotvený v článku 1 Listiny a v preambule Ústavy. Takýto problém posudzoval napr. nemecký Spolkový ústavný súd, ktorý v svojom náleze nazývanom „Hartz IV“ (BVerfG 1BvL 1/09 zo dňa 9.2.2010) vyslovil, že platná nemecká zákonná úprava sociálnych dávok vyplácaných nezamestnaným osobám a ich maloletým deťom nezaručuje dôstojné existenčné minimum a nectí princíp sociálneho štátu, čím porušuje článok 1 ods. 1 a článok 20 ods. 1 nemeckej ústavy.“*

Ústavný súd o vzťahu sociálnych práv a ľudskej dôstojnosti uvažuje nasledovne: *„Z ich povahy a v zmysle tradičného ústavného práva vyplýva značný priestor pre zákonodarcu na úpravu hlavne plnení uhrádzaných zo štátneho rozpočtu, pričom však ultimátnym limitom uváženia zákonodarcu je ľudská dôstojnosť v jej sociálnom kontexte.“*<sup>64</sup>

Napriek tomuto vyslovenému názoru Ústavného súdu *„V doterajšej svojej rozhodovacej činnosti Ústavný súd ani raz neprišiel k záveru, že ľudská dôstojnosť poberateľov sociálnych dávok či rozsah úrovne poskytovaných sociálnych práv či služieb boli porušené.“*<sup>65</sup>

Situácia, kedy mohol Ústavný súd prísť k záveru, že novela zákona o zdravotnej starostlivosti zasahuje do ľudskej dôstojnosti poistenca, je dnes už notoricky známy prípad vedený pod spisovou značkou PL.ÚS 38/03.<sup>66</sup> V tejto kauze išlo o to, že v novele zákona zákonodarcu rozdelil zdravotnú starostlivosť na základnú (na základe verejného zdravotného poistenia) a dodatkovú starostlivosť, ktorá prekračuje rozsah a obsah základnej starostlivosti, a za ktorú si poistenec musel priplatiť. Dodatková starostlivosť v skutočnosti nebola nadštandardom ako je napr. samostatná izba s plochou televíziou a prístupom na internet a pod.. Poistenec si v tomto zmysle novely musel zaplatiť aj za úplne bežné a štandardné služby, ako napr. pobyt na lôžku, stravovanie v nemocnici, výdaj liekov a zdravotných pomôcok, spracúvanie údajov či dopravu a pod.. Vznikala situácia, v ktorej bol pacient povinný opakovane platiť za bežnú službu, za ktorú už raz platil v rámci zdravotného poistenia.

Ústavný súd v celom rozhodnutí použil pojem dôstojnosti len na dvoch miestach, prvý krát keď citoval znenie čl.19 ústavy a druhý krát: *„Aj keď nemožno poprieť, že bezplatná zdravotná starostlivosť upravená v čl. 40*

---

<sup>64</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 96/2011

<sup>65</sup> L'ALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r. 2017, č.3. 337 s.

<sup>66</sup> Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 38/03

ústavy má svoje (už vyššie uvedené) limity, ústavný súd sa musel vysporiadať s otázkou, či zavedenie poplatkov za služby spojené s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, t. j. mimo rámca poskytovania bezplatnej zdravotnej starostlivosti na základe zdravotného poistenia, často aj ako jej neoddeliteľná súčasť, resp. predpoklad jej poskytovania, je spôsobilé obmedziť, resp. byť reálnou prekážkou prístupu občana (fyzickej osoby, poistenca) k tomuto jeho/jej základnému právu a či novo definované služby spojené s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (oproti doterajšej právnej úprave) sú reálne oddeliteľné od samotnej zdravotnej starostlivosti, či túto platobnú povinnosť zo strany občana (fyzickej osoby, poistenca) možno tolerovať z hľadiska jeho/jej zaťaženia, ktoré by mu zamedzilo jeho/jej reálny prístup k zdravotnej starostlivosti a vzhľadom na jeho/jej sociálny status dokonca ohrozilo alebo porušilo jeho základné právo na ľudskú dôstojnosť a bolo neoprávneným zasahovaním do jeho súkromného (intímneho) života.<sup>67</sup> Hoci v tejto časti Ústavný súd určil, že ľudská dôstojnosť je limitom pre zásahy do sociálnych práv, ale bližšie to nešpecifikoval resp. reálne netestoval, či príslušná právna úprava nezasahuje do dôstojnosti poistených osôb.

K tomuto rozhodnutiu bolo pripojené aj odlišné stanovisko sudkyne Gajdošikovej a sudcu Báránya, v ktorom uvádzajú: „Podľa nášho názoru znenie čl. 40 druhej vety ústavy neumožňuje, aby sa pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti na základe zdravotného poistenia od občana (fyzickej osoby, poistenca) požadovala za túto (rozumej zdravotnú starostlivosť) akákoľvek platba (bez ohľadu na jej označenie). Výraz „bezplatná“ použitý v čl. 40 ústavy totižto svojou podstatou nepripúšťa mieru alebo odstupňovanie bezplatnosti, lebo sám je presným vyjadrením miery. Ustanovenie zákonných podmienok poskytovania zdravotnej starostlivosti musí totižto rešpektovať bezplatnosť jej poskytovania na základe zdravotného poistenia a v momente jej poskytnutia musí byť bez akejkoľvek platby. Vychádzame pritom z toho, že ústavný súd musí pri výklade ústavy rešpektovať zjavný a presný význam tých výrazov, ktoré ho jednoznačne (bez potreby ich ďalšieho výkladu alebo doplnenia) majú. Úvahy o miere sú prípustné podľa nášho názoru za podmienky, ak vykladaný text alebo výraz takéto úvahy svojou podstatou umožňuje, čo nie je daný (posudzovaný) prípad.“<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 38/03, 60s.

<sup>68</sup> Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošikovej a sudcu Eduarda Báránya vo veci PL.ÚS 38/03, 15.

Obdobný prípad rozhodoval aj Ústavný súd Českej republiky, pričom prípad sa dotýkal regulačných poplatkov v zdravotníctve.<sup>69</sup> K rozhodnutiu bolo pripojených niekoľko odlišných stanovísk, jedno z najčastejšie citovaných je odlišné stanovisko sudkyne Elišky Wagnerovej, ktorá vhodne vystihla problematiku zavádzania poplatkov v zdravotníctve, najmä jej dopad na niektoré sociálne skupiny. *„Je totiž zrejmé, že z existenčného minima vypočítaného kolegom P. Holländerom čiastkou 87,43 Kč na deň (strava, ošatenie, hygienické potreby, doprava, komunikačné služby a ďalšie), resp. z čiastky, ktorá ju o niekoľko desiatok korún prevyšuje, nie je schopná ani relatívne mladá osoba, nie to ešte senior, zaistiť si vhodnú zdravotnú starostlivosť, a je tak reálne vystavená nebezpečenstvu ujmy na zdraví, ohrozenia života a predovšetkým je brutálne devastovaná jej ľudská dôstojnosť. Toto všetko sú dôsledky, vo vzťahu k týmto skupinám osôb (a iste aj ďalším- viz odlišné stanovisko predsedu Ústavného súdu P. Rychetského), ktoré sú priamym dôsledkom podľa môjho názoru neústavných a nemravných požiadaviek zákona, ktorý nepamätal na zabezpečenie dostupnosti zdravotnej starostlivosti aj pre osoby spadajúcich do týchto sociálnych skupín.“*<sup>70</sup>

Tretiu, a snáď aj najširšiu, kategóriu prípadov z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, ktorá sa týka ľudskej dôstojnosti tvoria rozhodnutia týkajúce sa ochrany osobnostných práv. Dôstojnosť by mala v týchto prípadoch slúžiť ako záväzie, na ktorú stranu sa priklonia misky váh v teste proporcionality.<sup>71</sup>

Zaujímavým prípadom z roku 2016, v ktorom sa Ústavný súd venoval ochrane dôstojnosti sudkyne pred vyjadreniami poslanca, je prípad so spisovou značkou I.ÚS 689/2014.<sup>72</sup> Poslanec NRSR sa na adresu sudkyne vyjadril *„(...) považuje za absurdné, že trestne stíhaná sudkyňa pojednáva, a je to iba dôkaz toho, že v dnešnej justícii majú skorumpovaní sudcovia navrch“*, pričom tieto slová odzneli v hlavnom televíznom spravodajstve. Ústavný súd v náleze zdôraznil prezumpciu nevinoty sudkyne, a taktiež kritizoval formalistický prístup všeobecných súdov, ktorý spočíval v aplikácii excesívneho dôkazného bremena pre sudkyňu, aby preukázala vzniknutú škodu a zásah do jej práva na súkromie. *„Ťažiskom ústavného*

---

<sup>69</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 1/08

<sup>70</sup> Odlišné stanovisko Elišky Wagnerovej k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 13.

<sup>71</sup> Obdobne LALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r. 2017, č. 3. 338 s.

<sup>72</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 689/2014

*poriadku Slovenskej republiky je jednotlivец a jeho práva garantované v ústave a dohovore. Jednotlivec je totiž východiskom štátu (porov. čl. 2 ods. 1 ústavy). Štát a všetky jeho orgány sú ústavne zaviazané na ochranu a šetrenie práv jednotlivca. Je to práve ľudská dôstojnosť, dobrá povesť a meno či osobná česť, ktoré vylučujú, aby s človekom bolo zaobchádzané ako s predmetom či objektom dotknutého právneho vzťahu. Ľudská dôstojnosť je hodnotou horizontálne neporovnateľnou s ostatnými ústavnými hodnotami či spoločenskými normami a je celkom nenahraditeľná iným statkom, tým menej je potom hodnotou kvantifikovateľnou a vyčísliteľnou v peniazoch. Článok 1 ods. 1 ústavy vymedzuje demokratický právny štát v jeho materiálnom zmysle, t. j. založenom na úcte k základným právam a slobodám jednotlivca, ktoré dáva pod ochranu hlavne súdnej moci.*<sup>73</sup>

Za povšimnutie tu stojí najmä formulácia, že ľudská dôstojnosť je hodnotou horizontálne neporovnateľnou s ostatnými ústavnými hodnotami, čím na rozdiel od prípadu umelého prerušenia tehotenstva, kde dôstojnosť bola zaradená ako jedna z mnohých objektívnych hodnôt, v tomto prípade jej Ústavný súd priznal popredné postavenie medzi ostatnými ústavnými hodnotami.

Rozhodnutie, v ktorom sa domáhal ochrany svojej dôstojnosti a osobnej cti vtedajší premiér, rozhodoval Ústavný súd v roku 2015.<sup>74</sup> Premiér sa bránil voči vydavateľovi, ktorý uverejnil vo svojom periodiku glosu, podľa ktorej vtedajší premiér na návšteve Muammara Kaddáfího hovoril spolu s ním o boji proti svetovému imperializmu. Taktiež tento článok odsudzoval výroky premiéra na adresu uväznených a na smrť odsúdených bulharských zdravotných sestier, ktoré vraj nakazili líbyjské deti vírusom HIV. „Podstata veci spočíva v posúdení, či všeobecné súdy poskytli dostatočnú ochranu osobnosti sťažovateľovi, premiérovi vlády tým, že favorizovali slobodu prejavu dotknutej osoby, vydavateľa časopisu, ktorý uverejnil komentár, ktorý čiastočne vychádzal z údajov iných médií, pričom dokonalá pravdivosť jednej informácie je sporná. Sťažovateľ tvrdí, že on na kameru nepovedal – takpovediac chytľavý výrok, že s M. Kaddáfím hovorili o boji proti svetovému imperializmu, a preto výroku a spornému textu chýba pravdivý základ. Skutkovo nie je sporné, že premiér pred kamerou daný výrok nevyriekol. Úlohou ústavného súdu je stanoviť, či má byť preferovaná sloboda prejavu novinára, ktorý kritizoval štátnu návštevu kontroverznej postavy medzinárodnej politickej scény a ktorý sa spoliehal na kolegov a

---

<sup>73</sup> Ibid. 55.

<sup>74</sup> Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 191/2015



*domnelý výrok glosoval, alebo či mohlo byť protiústavne zasiahnuté do cti premiéra, ak by sa akcentoval fakt, že premiér verejne predmetný výrok nepredniesol.*<sup>75</sup> Ústavný súd rozhodol v neprospech premiéra.

Na margo ľudskej dôstojnosti Ústavný súd uvádza: „*Na tomto mieste je potrebné uviesť, že tak zložky § 11 OZ, ako aj zložky čl. 19 ods. 1 ústavy (s vedomým rozdielom horizontality a vertikality a rozsahu noriem, pozn.) sa niekedy vyslovujú a vnímajú jedným dychom, promiscue. Medzi nimi je však potrebné rozlišovať. Niečo iné je dôstojnosť, čosi iné je osobná česť a napokon dobrá povesť. Dôstojnosť chráni samu podstatu individuálnej ľudskosti pred ponížením, chráni takto ľudskosť pred tým, aby bola len objektom moci, čo sa v sťažovateľovej veci v žiadnom prípade nestalo. Daný článok nemohol zasiahnuť do základného práva na dôstojnosť, a preto je sťažnosť v tejto zložke zjavne neopodstatnená. Reputácia je vnímanie osoby v komunite, v spoločnosti, je to zložka sociálna, naproti tomu česť je na pomedzi medzi sociálnym a osobným, vnútorným (porov. Vojáček, L. Urážky, pomlavy, nactiutrhání : ochrana cti v československém trestním právu. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, ISBN 8086861511; tiež: Acta Iuridica Olomucensia, 2013, Vol. 8, Supplementum na téma: Ochrana cti – aspekty teoretické, praktické a historické). Sťažovateľ mohol pociťovať predmetný výrok ako zásah do jeho cti.*“ Týmto Ústavný súd reagoval na argumentáciu premiéra, ktorý sa domáhal aj ochrany stavovskej cti resp. profesionálnej cti, ktorú podraďoval pod §13 ods. 2 Občianskeho zákonníka, pričom pojem vážnosti a dôstojnosti fyzickej osoby stotožňoval.

## Záver

Tomáš Lálík svoj článok o ľudskej dôstojnosti v právnom poriadku SR začína vetou: „*Ľudská dôstojnosť má v právnom poriadku SR mnoho podôb.*“<sup>76</sup> Svojím spôsobom nemožno voči tomuto tvrdeniu namietat', avšak dalo by sa tvrdiť, že ľudská dôstojnosť má mnoho podôb v rôznych krajinách, a to aj v závislosti na rôznych historických a kultúrnych aspektoch. Navyše ako sme uviedli vyššie, pojem dôstojnosti nebude rovnaký v každej kultúre, dokonca ani v jednom právnom systéme.

Lálík pokračuje vo svojom článku tým, že: „*Spojenie morálky, slobody a rovnosti sa konštituuje na formu a obsah ľudskej dôstojnosti*

---

<sup>75</sup> Ibid. 25.

<sup>76</sup> LÁLÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r.2017, č.3. 327 s.

*jednotlivca.*<sup>77</sup> Podľa jeho názoru okrem explicitného odkazu orgánov na dôstojnosť v legislatívnej úrovni, existuje aj implicitný význam dôstojnosti vytvorený judikatúrou, resp. právnou doktrínou.<sup>78</sup>

A skutočne tomu aj tak je. Ľudská dôstojnosť je ústavným princípom. Ľudská dôstojnosť je objektívnou hodnotou. Ľudská dôstojnosť je limitom iných základných práv. Ľudská dôstojnosť je subjektívnym právom jednotlivca. Ľudská dôstojnosť je bariérou pred zásahmi do individuálnej ľudskosti. Skromne si dovoľíme tvrdiť, že na ústavnej úrovni stále hľadáme všeobecný význam ľudskej dôstojnosti.

### Zoznam použitej literatúry

1. ALEXANDER, L. Harm, Offense and Morality. Canadian Journal of Law and Jurisprudence, 1994, č.7,
2. BALOG, B. Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2014.
3. BERLIN, I. Four Essays on Liberty, Oxford: Oxford University Press, 1969
4. FREDMAN, S. Antidiskriminační právo. Praha: Multikulturní centrum Praha, 2007.
5. DRGONEC, J. Sloboda prejavu a sloboda po prejave. Šamorín: Heuréka, 2013.
6. DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015.
7. FÁBRY, B. Nové biotechnologické výzvy hodnote ľudskej dôstojnosti. Právny obzor, 2005, č.4
8. GRIFFIN, J. On Human Rights. Oxford: Oxford University Press, 2008.
9. O'MAHONY, C. There is no such thing as a rights to dignity. International Journal of Constitutional Law, 2012, č.10
10. WALDRON, J. Dignity, Rank and Rights. In: YOUNG, S. (eds.) The Tanner Lectures on Human Values. Vol. 29. Salt Lake City: The Utah University Press, 2011.
11. KOPERDAK, S. (eds.) Práva a povinnosti médií v právnom systéme Slovenskej republiky a v medzinárodných právnych systémoch. Bratislava: ProMedia Slovakia, 1998.
12. KUKLOVÁ, K. Ľudská dôstojnosť: filozoficko-právna reflexia. Praha:

---

<sup>77</sup> L'ALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. Justičná revue, r.2017, č.3. 327 s.

<sup>78</sup> Ibid.

## Leges

13. ĽALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. *Justičná revue*, r. 2017, č. 3
14. SCHACHTER, O. Human Dignity as a Normative Concept. *The American Journal of International Law*, číslo 77 (1983)
15. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základných práv a svobod. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
16. WHITMAN, J. Q. Two Western Cultures of Privacy. *The Yale Law Journal*, r. 2004, č. 113.
17. Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 191/2015
18. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 689/2014
19. Odlišné stanovisko Elišky Wagnerovej k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08
20. Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 38/03
21. Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Eduarda Báránaya vo veci PL.ÚS 38/03
22. Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 1/08
23. Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 38/03
24. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 96/2011
25. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/09
26. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 106/2011
27. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01
28. Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 8/2014-41
29. Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 36/11
30. Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II.ÚS 2268/07
31. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/01
32. Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu sp.zn. BVerfGE 115,118
33. Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II.ÚS 2268/07
34. Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Cdo 137/2008
35. Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. M Cdo 46/2000
36. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 12/97
37. Rozhodnutie Správneho súdu v Neustadte sp.zn. 7L 1271/92
38. Rozhodnutie Spolkového správneho súdu sp.zn. BVerWGE 64, 274

## Kontaktné údaje

Mgr. Katarína Kuklová, PhD.

katherine.kuklova@gmail.com

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

# POVÁLEČNÉ ČESKOSLOVENSKO: V ZAJETÍ KOMUNISMU NEBO FAŠISMU?

## POST-WAR CZECHOSLOVAKIA: IN THE GRIP OF COMMUNISM OR FASCISM?

Pavel Maršálek<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Autor příspěvku se zapojuje do diskuse o charakteru poválečného Československa 1945-1948 a o rozdílech mezi komunismem a fašismem. Zkoumané období bylo a je předmětem četných kontroverzí. Zahrnovalo obnovu čs. státu po osvobození od nacismu, vyrovnání se s předchozí okupací a jejími následky a výstavbu tzv. lidové demokracie. Interpretováno bývá různě: 1) jako doba přerůstání národní a demokratické revoluce v revoluci socialistickou, 2) jako příprava komunistického převratu v r. 1948, 3) jako fašistický režim. Zdá se, že nejpřesnější je mluvit o tomto období jako o době lidově demokratické revoluce završené komunistickým převratem v únoru 1948. Každopádně byla lidová demokracie třetí čs. republiky předehrou komunistické totality. Rozhodně se nejednalo o fašistický režim, a to z důvodů ideologických i praktickopolitických. Poválečné Československo bylo v zajetí komunismu nikoli fašismu.

**Klíčové slová:** poválečné Československo, komunismus, fašismus

**Abstract:** The paper's author engages in a discussion on the character of post-war Czechoslovakia in the period 1945-1948 and on the differences between communism and fascism. The period under examination has been and continues to be the subject of numerous controversies. It included the restoration of the Czechoslovak state after its liberation from Nazism, the coming to terms with the preceding occupation and its aftermath, and the building of a so-called people's democracy. The period is interpreted in various ways: 1) as a period of development of the

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

national and democratic revolution into the socialist revolution, 2) as preparation for the communist coup d'état in 1948, 3) as a fascist regime. It seems that the most precise way to speak of this period is as a period of popular democratic revolution culminating in the communist coup d'état in February 1948. In any case, the people's democracy of the Third Czechoslovak Republic was a prelude to communist totalitarianism. Due to ideological and practical political reasons, it was certainly not a fascist regime. Post-war Czechoslovakia was in the grip of communism, not fascism.

**Key words:** post-war Czechoslovakia, communism, fascism

### **Ambivalence vztahu státu a subjektivních práv nejen v čase změny systémů**

Ambivalentní vztah státu a subjektivních práv lidí, tzn. že stát je ochráncem těchto práv, ale může je i porušovat, je nepopíratelný. Jde samozřejmě o poměr obojího. Těžko lze předpokládat, že by stát práva pouze chránil a vůbec je neporušoval. To bychom se pohybovali v ideálním neskutečném světě: v utopii. Opačná situace, že by stát práva jen porušoval a vůbec je nechránil, je absolutně nepředstavitelná. Takový stát by se stával zločinným státem,<sup>2</sup> možná by státem vůbec nebyl. V praxi tedy vždy jde o to, aby ochrana práv státem byla pravidlem, standardem a porušování práv státem výjimkou a aby bylo možné se v takové situaci domoci nápravy. Toto nastavení podporuje doktrína právního státu, která vychází z primátu práva nad státem a z konání státu v právních formách. Této doktríny se dnes dovolávají ústavy států i právo mezinárodní a evropské.<sup>3</sup>

Zajímavé je, že ambivalentní vztah státu a subjektivních práv vyniká zvláště v některých dějinných obdobích – např. v čase přechodů od

---

<sup>2</sup> Koncepci státu jako zločince u nás podrobně rozpracovává JANDOUREK, J.: *Sociologie zločinu*. Praha: Portál, 2011, s. 99 an. Podle autora může být stát zločincem, a to buď tím, že selže ve své funkci chránit subjektivní práva, nebo se jeho představitelé vědomě dopouštějí vážného porušování zákonů.

<sup>3</sup> O právním státu viz BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 180 an. Srov. komparaci definic právního státu in TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 11 an. Rozvoj právního státu je např. jednou z priorit Evropské unie. Srov. VEČEŘA, M. – MACHALOVÁ, T.: *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 82 an.

nedemokratických k demokratickým systémům a naopak od demokracie k jejímu popření. Je tomu tak proto, že staré právo je nahrazováno novým právem často bez ohledu na dosavadní právo, vládne revoluční spravedlnost a snaha napravovat skutečné a někdy i domnělé křivdy minulosti formou odplaty. Ke změnám dochází mimoprávní cestou, což oslabuje legalitu, a na spravedlnost řešení se nezřídká zapomíná zcela. Tato situace nesvědčí právům lidí, v konečném efektu ale posouzení vzniklého stavu závisí na směru společenského pohybu: zda je od nedemokracie k demokracii nebo obráceně. První směr má ve vztahu k tomu, co se děje, určitý legitimizační potenciál, zatímco druhý ho úplně postrádá (především tam, kde se ustavuje totalita).<sup>4</sup>

A právě jedním takovým přechodným obdobím, kde tento problém eskaluje, se budu zabývat ve svém příspěvku. Půjde o poválečné Československo 1945-1948. Ukážu, že šlo o období vpravdě přelomové. Ne nadarmo se někdy nazývá obdobím na rozhraní nebo na přelomu epoch.<sup>5</sup> Pokusím se vyrovnat s jeho rozporuplnou charakteristikou v odborné literatuře a dát jednoznačnou odpověď, o jakou dobu se vlastně jednalo. Zajímat mě hlavně bude, zda se poválečné Československo ocitlo v zajetí komunismu nebo fašismu.

### **Snaha o přehodnocení dosavadního pohledu na poválečné Československo**

Historik a publicista Petr Placák přišel v knize Gottwaldovo Československo jako fašistický stát s celkovým přehodnocením dosavadního pojetí vývoje poválečného Československa. Období třetí čs. republiky nevidí jako dobu národní a demokratické revoluce, která přerostla v revoluci socialistickou, jak hlásali komunisté, ani ho nepokládá za přípravu komunistického převratu v únoru 1948, jak tvrdí odpůrci komunistů, nýbrž v něm spatřuje nastolení fašistického režimu. Nechal se inspirovat Ferdinandem Peroutkou, který napsal: „Druhá světová válka měla titul boje proti fašismu. Slavným jejím výsledkem bylo, že byl poražen ten fašismus, který sám sebe nazýval fašismem. Zmateným jejím výsledkem bylo, že nebyl odstraněn fašismus, který sám sebe

---

<sup>4</sup> Viz MODRÁČEK, F.: *Fašistické převraty*. Praha: vlastním nákladem, 1937. Srov. DVOŘÁKOVÁ, V. – KUNC, J.: *O přechodech k demokracii*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994.

<sup>5</sup> Viz KOKOŠKOVÁ, Z. – KOCIAN, J. – KOKOŠKA, S. (eds.): *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody*. Praha, Národní archiv a Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2005.

fašismem nenazývá.“<sup>6</sup>

Placák dokonce mluví o poválečné české nacionálně socialistické revoluci, v níž komunisté uchvátíli moc. Prostředkem k tomu mělo být spojení svatých ideálů socialismu se svatými ideály národa. Proto „mluvili o svaté věci národa, vzývali národní boj, národní mučedníky, národní jednotu, národní vůli, oslavovali slovanství, štváli proti národní zradě a vyhlásili národní očistu, která měla mít rozměr etnický, politický, sociální, hospodářský a kulturní“. Metodou měl být způsob „uplatňování moci, která mobilizovala masy pomocí extrémního výkladu nacionální a sociální otázky – záměrně generovala ve společnosti zlo jako prostředek k přetvoření skutečnosti a dosažení fantasmagorických cílů, kterých ... není možno dobrat se pokojným způsobem“. To se odráželo v apokalypticko-eschatologickém charakteru celého procesu a v jeho extrémní revolučnosti obracející život lidí naruby.<sup>7</sup>

Placák nebyl sám, kdo takto uvažoval. Teze o české nacionálně socialistické revoluci se už dříve objevila u E. Mandlera v knize Benešovy dekrety: Proč vznikaly a co jsou.<sup>8</sup> Podle tohoto autora se ztělesněním české nacionálně socialistické revoluce staly dekrety prezidenta republiky a vyústění vývoje v poválečný odsun Němců z pohraničí, konfiskační opatření a znárodnění připravující nástup komunistického režimu. Prezidenta Beneše považuje Mandler za diktátora, který uzurpoval veškerou moc. Vydávání dekretů prezidentem totiž podle něj nemělo žádnou oporu nejen v prvorepublikové ústavě, ale bylo i v rozporu se všemi právními principy. Touto jednostrannou a zavádějící argumentací se v mnohém inspiruje i Placák nebo ji přímo přebírá. Samozřejmě bez jakéhokoli náznaku kauzálních souvislostí: že vydávání dekretů prezidentem a poválečné změny byly reakcí a odpovědí na předchozí nacistické násilí, na pokus zničit Československo a jeho území germanizovat.

V širším smyslu Placák navazuje na autory, kteří dávají rovnítko mezi komunismem a fašismem, popř. nacismem. Podobná je i jeho argumentace: snaha relativizovat ideologické rozdíly mezi nimi a akcentovat identicky násilný či přímo teroristický charakter výkonu moci komunisty a fašisty (resp. nacisty). Není proto divu, že se mu „Gottwald a

---

<sup>6</sup> PLACÁK, P.: *Gottwaldovo Československo jako fašistický stát*. Praha – Litomyšl: Paseka a Ústav pro studium totalitních režimů, 2015, Úvod.

<sup>7</sup> Tamtéž, předsádka, s. 11.

<sup>8</sup> MANDLER, E.: *Benešovy dekrety. Proč vznikaly a co jsou*. Praha: Libri, 2002.

Mussolini v malém a Stalin s Hitlerem ve velkém provedení“ jeví jako bratři.<sup>9</sup>

Hledání těchto paralel přivádí autora ke změně pohledu na jiná období čs. dějin – typicky na druhou čs. republiku. Když bylo poválečné Československo fašistický stát, tak mu druhá čs. republika musí nutně připadat jako lepší režim, jako pouhá autoritativní národní demokracie, i když v ní ve skutečnosti můžeme zaznamenat některé prvky autentické fašizace (např. antisemitská opatření a posilování fašistického hnutí).<sup>10</sup> Strukturální podobnosti mezi druhou a třetí čs. republikou jsou autorem přehlíženy, když jsou ve hře ideologické rozdíly a zjevná autorova sympatie k pravicovým druhorepublikovým řešením a nechť k levicovým receptům třetí čs. republiky.

Ve svém příspěvku se chci zamyslet nad třemi otázkami: 1) bylo poválečné Československo fašistickým státem?, 2) došlo po válce k české nacionálně socialistické revoluci?, 3) jaká byla trajektorie vývoje a reálný stav politického systému v poválečném Československu? Pokusím se nezaujatě odpovědět.

### **Bylo poválečné Československo fašistickým státem?**

Společným podkladem úvah o poválečném Československu jako fašistickým státem je ztotožnění komunismu a fašismu. Mezi obojím přitom snad nemůže být větší rozdíl v rovině ideologické, strukturální i prakticko-politické. Ať už o nich uvažujeme jako o ideologii, hnutí nebo o systému, jde v podstatě o protikladné nebo mimoběžné fenomény.

Komunismus je ideologie materialistická, levicová, pokrokářská a internacionalistická. Za cíl si kladl osvobození a zrovnoprávnění lidí, a to revoluční cestou. Revoluce měla odstranit vykořisťování člověka člověkem, překonat rozdělení společnosti na vykořisťovatele a vykořisťované, jakož i jejich třídní boj, a vyřešit sociální problém, který komunisté považovali za klíčový. Rozhodující význam na revoluční cestě k beztřídní, rovnostářské společnosti zítřka měla likvidace soukromého vlastnictví a vykořisťovatelů a diktatura proletariátu. Po nastolení komunismu mělo dojít k odumření státu a práva, spjatých jako mocenský nástroj s prosazováním zájmů vládnoucí třídy. Budoucnost měla patřit

---

<sup>9</sup> PLACÁK, P.: *Gottwaldovo Československo...*, s. 11.

<sup>10</sup> Viz MATES, P.: *Mezi Mnichovem a Berlínem. Státoprávní problémy druhé republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. RATAJ, J.: *O autoritativní národní stát*. Praha: Karolinum, 1997.



komunitnímu uspořádání a samosprávě.<sup>11</sup> Tato ideologie aspirovala na to být vědou, ve skutečnosti byla jen utopií zatíženou konstrukčními vadami: ekonomickým redukcionismem, schematickým pohledem na skladbu a vývoj společnosti, který není s jistotou předpověditelný, a také nedocenením negativních stránek lidské povahy, které jsou antropologickou konstantou.<sup>12</sup> Nicméně komunistické hnutí bylo v realizaci svých plánů zčásti úspěšné, tedy pokud jde o uchvázení moci v mnoha zemích. Jinak se prosadil model společnosti, který původní komunistickou představu mnoho nenaplňoval, spíše ji popíral. Byl totalitární, byrokratický a extrémně represivní.<sup>13</sup>

Fašismus jako ideologie má daleko více rozmazané kontury než komunismus, a je proto hůře čitelný. V mnoha aspektech je předmětem sporů. Je historicky mladší než komunismus: vznikl po první světové válce jako vzpoura středních vrstev ožebračených poválečnou krizí a politicky marginalizovaných. Generovala ho frustrace a strach z velkokapitálu i z bolševických revolucí. Vymezoval se proti modernitě, dědictví buržoazních revolucí a fenoménům, které moderní doba přinesla. Liberalismus, demokracie, kapitalismus, revoluční socialismus byly pro fašisty synonymem úpadku a příčinou společenského rozvratu. K jejich překonání nabízel kombinaci pravicových a levicových receptů, které měly obnovit státní autoritu, smířit práci s kapitálem a zajistit klid a pořádek. Fašismus se profiloval konzervativně, nacionalisticky, autoritářsky a populisticky. Nebyl jen teorií, ale i výzvou k činu. Spásu fašisté očekávali od vůdce v čele sjednoceného národa a silného státu a od zavedení korporativního systému, který měl napravit nedostatky parlamentarismu, nasadit ohlávku kapitalismu a zamezit třídnímu boji dělnictva a revoluci. Sám sebe fašismus prezentoval jako třetí cestu mezi kapitalismem a socialismem. Fašistické hnutí se profilovalo násilnický a expanzivně. Systém, který v praxi vytvářelo, však nebyl totalitární, ale jen autoritativní. Stupeň jeho represivnosti byl mnohem menší než

---

<sup>11</sup> Důkladně k tomu KLUKNAVSKÁ, A. – SABJÁN, N.: *Marx. Marxizmus. Vybrané problémy státu a práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022.

<sup>12</sup> Více o tom BANKOWICZ, M.: *Kritikové marxismu*. Brno: Barrister and Principal, 2013. Též BOCHENSKI, J. M.: *Marxismus – leninismus: Věda nebo víra*. Olomouc: Velehrad, 1994.

<sup>13</sup> Blíže viz CROZIER, B.: *Vzestup a pád sovětské říše*. Praha: BB/art, 2004.

v totalitarismech všech druhu.<sup>14</sup>

Pokud by se tedy komunismus měl s něčím srovnávat, není to fašismus, ale nacismus. Ten jako otevřeně genocidní, rasistická a světovládná ideologie směřující k totalitnímu uspořádání společnosti není generikem fašismu, jak se někdy mylně tvrdí, zato s komunismem má mnohé styčné body. Shody se netýkají ani tak ideologie (nacismus neplánoval majetkový převrat jako komunisté a na rozdíl od internacionalistického komunismu byl vyhrcočně nacionalistický) jako utopické povahy, extrémní represivnosti a totalitární podstaty. To z nich v jistém smyslu činí dvě strany téže mince. Srovnávat by se tedy mělo srovnatelné, nikoli nesrovnatelné. Srovnatelné či v něčem podobné ale ještě neznamená identické.<sup>15</sup>

### **Došlo v poválečném Československu k nacionálně socialistické revoluci?**

Pochybná je také teze o české nacionálně socialistické revoluci, která měla být rubem či paralelou německé nacionálně socialistické revoluce, tedy absolutním bezprávím. Z prezidenta Beneše, bojujícího za obnovu Československa, se v tomto pojetí stává diktátor, z dekretů prezidenta republiky legislativa etnické čistky a legálních krádeží, z našeho národa, který čelil agresi nacistického Německa a jeho plánům na naší likvidaci jako etnické jednotky, bezmála viník všeho zlého, co se stalo během druhé světové války a krátce po ní. To úplně převrací smysl národně osvobozenického boje proti nacistické genocidní nadvládě.<sup>16</sup>

Prezident Beneš byl legitimním představitelem čs. odboje a pak čs. zahraničního státního zřízení, které řešilo stav ústavní nouze, do něhož se republika za války dostala. Opíral se o podporu mezinárodního společenství bojujícího proti nacismu a o respekt domácího odboje. Odsun sudetských Němců se odehrál s mezinárodním souhlasem a s výjimkou tzv. divokého odsunu proběhl spořádaně. Ti z Němců, kteří se

---

<sup>14</sup> K tomu KAPRAS, J. ml.: *Fašismus*. Praha: L. Mazáč, 1939. MAYER, J.: *Korporační řád a hospodářství fašistické Itálie*. Brno – Praha: Orbis, 1933. O'SULLIVAN, N.: *Fašismus*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2002.

<sup>15</sup> Viz FURET, F. – BESANCON, A. a další: *Komunismus a fašismus*. Praha: ISE, 2002. BALÍK, S. – KUBÁT, M.: *Teorie a praxe nedemokratických režimů*. Praha: Dokořán, 2012. SKŘEJPKOVÁ, P. – SOUKUP, L.: *Nedemokratické právní systémy ve vybraných státech Evropy první poloviny 20. století*. Luzern: Avenir – Havlíček Brain Team, 2011.

<sup>16</sup> Viz Placáková a Mandlerova citovaná práce.

proti republice neprovinili, v ní mohli zůstat. Smyslem odsunu bylo zabránit jakékoli budoucí konfrontaci a válce. Retribuční dekrety pak měly potrestat pachatele nacistického bezpráví a jejich pomocníky.<sup>17</sup>

V dekretch prezidenta republiky se projevila i socializační tendence. Bylo to výrazem obratu světa doleva. Nad principem restitučním vítězil princip revoluční.<sup>18</sup> Tento obrat měl podporu ve všech segmentech odboje. Spory byly vedeny jen o míru změn. Pravda ale je, že komunisté využívali tyto změny jako prostředek kupevňování svých pozic s konečným cílem uchvácení veškeré moci.<sup>19</sup>

Ještě jeden argument, proč nemohlo dojít k české nacionálně socialistické revoluci, je třeba vzít v potaz. Logicky je vyloučeno, aby nacionálně socialistická revoluce ustavila komunistický nebo fašistický režim, a to pro neslučitelnost. Nacismus a komunismus měly rozdílné cíle, které byly protikladné. Užívaly jen podobně násilné prostředky, právo pro ně bylo jen nástrojem politiky a svoboda v nich neznamovala nic. Stejně tak nacionálně socialistická revoluce nemohla stát na počátku fašistického režimu, a nejde přitom jen o neslučitelnost. V praxi bývali fašisté koptováni do vlády nebo docházelo k fašistickým převratům často proto, aby se zabránilo nacizaci země nebo opačnému scénáři: komunistické revoluci.<sup>20</sup>

Opticky může uchopení moci komunisty v Československu v r. 1948 připomínat etablování fašistického režimu v Itálii v r. 1922. V obou zemích vládla poválečná krize a velká touha po změně. Komunisté i fašisté změnu nabízeli, i když společnost také rozdělovali na své stoupence a odpůrce. Jejich cesta k moci byla kombinací legálních a nelegálních metod: na jedné straně úspěch ve volbách a legální jmenování předsedy vlády, na straně druhé zastrašování i likvidace odpůrců, potlačení opozice a její vyloučení z parlamentu, získání mocenského monopolu a represe jako metoda vlády. Z těchto podobností však nelze usuzovat na esenciální shodu obou režimů. Ta zde objektivně nebyla.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Přehledně KUKLÍK, J.: *Londýnský exil a obnova československého státu 1938-1945*. Praha: Karolinum, 1998.

<sup>18</sup> NEUBAUER, Z.: *Kontinuita a revoluce. Právní praxe*, 1946, s. 166.

<sup>19</sup> Viz KALINOVÁ, L.: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004.

<sup>20</sup> STORCHOVÁ, L. a kol.: *Koncepty a dějiny*. Praha: Scriptorium, 2014, s. 304.

<sup>21</sup> Viz BRADÁČ, Z.: *Před pochodem na Řím*. Praha: Svoboda, 1973.

Nejpřesnější diagnóza poválečného vývoje v Československu, který vyvrcholil únorovými událostmi r. 1948 (tzv. vítězný únor), je lidově demokratická revoluce završená komunistickým převratem v únoru 1948. Tato revoluce nebyla čs. specifikem, ale došlo k ní v celém rodícím se sovětském bloku ve středovýchodní Evropě a na Balkáně. Byla umožněna mocenským vlivem sovětských osvoboditelů, příklonem lidí k levici a snahou doplnit politickou demokracii o hospodářskou a sociální dimenzi. Kořeny měla v národně osvobozené boji proti nacismu a fašismu a kolaboraci s nimi. Jejím motorem byly všude vlastenecké (národní) fronty vzniklé na sklonku války sdružující všechny progresivní vlastenecké síly, demokratické i komunistické. V první fázi revoluce jim šlo o znovunabytí svobody, o obnovu států a provedení nezbytných reforem k ustavení tzv. lidové demokracie. V druhé fázi, v nastupujícím období studené války, došlo k potlačení demokratických sil komunisty, a to prostřednictvím diskreditace a pronásledování politických konkurentů, pomocí nátlakových akcí, uplácení voličů a dezintegrace demokratických stran a pohlčení levicových stran komunisty. Ačkoli měl tento proces ve všech zemích východního bloku stejný scénář diktovaný Moskvou, probíhal nesterpně rychle. Ve finále končil nastolením sovětského modelu komunistického režimu. Pro něj bylo příznačné soustředění veškeré moci v rukách komunistické strany, rozsáhlé znárodnění, plánované hospodářství a kolektivizace zemědělství. Přes veškeré optimistické proklamace se jednalo o vysoce represivní systém pohrdající právy člověka.<sup>22</sup>

### **LIDOVÁ DEMOKRACIE JAKO Předehra Komunistické totality**

Politickému systému, který se ustavil v poválečném Československu v letech 1945-1948, tj. za třetí čs. republiky, se nejčastěji říká lidová demokracie nebo lidově demokratický režim. Toto označení bylo užíváno již v tehdejší době. V literatuře se však vyskytují i jiná pojmenování: systém omezené či regulované demokracie, socializující demokracie, pretotalitní režim, popř. podle monopolního politického bloku systém Národní fronty.<sup>23</sup>

Tento systém sice formálně navazoval na první čs. republiku, materiálně

---

<sup>22</sup> HÁJEK, M. – RYŠÁNKOVÁ, J. a kol.: *Svět a Československo ve 20. století*. Praha: Horizont, 1990, s. 79 an. MENCL, V. a kol.: *Křížovatky 20. století*. Praha: Naše vojsko, 1990, s. 203. *Dějiny 20. století*. Praha: Mladá fronta, 1994, s. 174 an.

<sup>23</sup> ČAPKA, F. – LUNEROVÁ, J.: *1948: Vítězný únor*. Brno: Edika, 2012, s. 32.

ale představoval podstatný odklon od jejího uspořádání. Pokusil se politickou demokracii doplnit o hospodářský a sociální rozměr. Výsledek nakonec neodpovídal vznešenému záměru. Stačí připomenout sešňěrování politického života v rámci Národní fronty nepřipouštějící opozici, přehnaně rozsáhlé znárodnění a zahraniční politiku stále více závislou na Sovětském svazu. To vše jen dláždilo cestu komunistům k uchvácení moci, a to s použitím legálních i nelegálních prostředků. Jediné, co se podařilo, byla poválečná obnova čs. státu jako státu národního a narovnání vztahu Čechů a Slováků opuštěním doktríny čechoslovakismu.<sup>24</sup>

Kupodivu více paralel než mezi třetí a první čs. republikou můžeme nalézt mezi třetí a druhou čs. republikou. Třetí čs. republika v mnohém připomínala republiku druhou. V obou došlo ke koncentraci v politickém systému a k vyloučení části politických stran z politické soutěže, jakož i k rozsáhlým zásahům do hospodářsko-sociální sféry. Rozdíl se týkal politické orientace: druhá byla pravicová, třetí levicová. Nicméně je jim třeba měřit stejným metrem: obě směřovaly k omezení práv lidí a byly v područí mocného souseda: druhá nacistického Německa, třetí komunistického Sovětského svazu. Není přehnané tvrdit, že lidová demokracie třetí čs. republiky byla předeherou komunistické totality.<sup>25</sup>

## Závěr

Období poválečného Československa 1945-1948 bylo a je předmětem četných kontroverzí. Zahrnovalo obnovu čs. státu po osvobození od nacismu, vyrovnání se s předchozí okupací a jejími následky a výstavbu tzv. lidové demokracie. Interpretováno bývá různě: 1) jako doba přerůstání národní a demokratické revoluce v revoluci socialistickou, 2) jako příprava komunistického převratu v r. 1948, 3) jako fašistický režim. První interpretace vychází z dynamiky sociálních proměn, zohledňuje snahu doplnit politickou demokracii o hospodářský a sociální rozměr. Druhý výklad zdůrazňuje komunistickou snahu o svržení demokratického systému a měří poválečný vývoj jeho vyústěním v komunistickou totalitu. Třetí interpretace usiluje o přehodnocení předchozích výkladů, snaží se

---

<sup>24</sup> Důkladný shrnující pohled nabízí výše uvedená práce F. Čapky a J. Lunerové. Viz též KAPLAN, K.: *Pravda o Československu 1945-1948*. Praha: Panorama, 1990.

<sup>25</sup> Viz studie týkající se politického systému obnovené republiky in KOKOŠKOVÁ, Z. – KOCIAN, J. – KOKOŠKA, S. (eds.): *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody*. Praha, Národní archiv a Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2005, s. 69 an.

ztotožňovat komunismus s fašismem a pokládá poválečné Československo za fašistický stát. Zdá se, že nejpřesnější je mluvit o tomto období jako o době lidově demokratické revoluce završené komunistickým převratem v únoru 1948. Každopádně byla lidová demokracie třetí čs. republiky předejrou komunistické totality. Rozhodně se nejednalo o fašistický režim, a to z důvodů ideologických i praktickopolitických. Poválečné Československo bylo v zajetí komunismu nikoli fašismu.

### Seznam použité literatury:

1. BALÍK, S. – KUBÁT, M.: *Teorie a praxe nedemokratických režimů*. Praha: Dokořán, 2012.
2. BANKOWICZ, M.: *Kritikové marxismu*. Brno: Barrister and Principal, 2013.
3. BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2003.
4. BOCHEŇSKI, J. M.: *Marxismus – leninismus: Věda nebo víra*. Olomouc: Velehrad, 1994.
5. BRADÁČ, Z.: *Před pochodem na Řím*. Praha: Svoboda, 1973.
6. CROZIER, B.: *Vzestup a pád sovětské říše*. Praha: BB/art, 2004.
7. ČAPKA, F. – LUNEROVÁ, J.: *1948: Vítězný únor*. Brno: Edika, 2012.
8. *Dějiny 20. století*. Praha: Mladá fronta, 1994.
9. DVOŘÁKOVÁ, V. – KUNC, J.: *O přechodech k demokracii*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994.
10. FURET, F. – BESANCON, A. a další: *Komunismus a fašismus*. Praha: ISE, 2002.
11. HÁJEK, M. – RYŠÁNKOVÁ, J. a kol.: *Svět a Československo ve 20. století*. Praha: Horizont, 1990.
12. JANDOUREK, J.: *Sociologie zločinu*. Praha: Portál, 2011.
13. KALINOVÁ, L.: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004.
14. KAPLAN, K.: *Pravda o Československu 1945-1948*. Praha: Panorama, 1990.
15. KAPRAS, J. ml.: *Fašismus*. Praha: L. Mazáč, 1939.
16. KLUKNAVSKÁ, A. – SABJÁN, N.: *Marx. Marxizmus. Vybrané problémy státu a práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022.
17. KOKOŠKOVÁ, Z. – KOCIAN, J. – KOKOŠKA, S. (eds.): *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody*. Praha, Národní archiv a Ústav pro

- soudobé dějiny AV ČR, 2005.
18. KUKLÍK, J.: *Londýnský exil a obnova československého státu 1938-1945*. Praha: Karolinum, 1998.
  19. MANDLER, E.: *Benešovy dekrety. Proč vznikaly a co jsou*. Praha: Libri, 2002.
  20. MATES, P.: *Mezi Mnichovem a Berlínem. Státoprávní problémy druhé republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 1992.
  21. MAYER, J.: *Korporační řád a hospodářství fašistické Itálie*. Brno – Praha: Orbis, 1933.
  22. MENCL, V. a kol.: *Křížovatky 20. století*. Praha: Naše vojsko, 1990.
  23. MODRÁČEK, F.: *Fašistické převraty*. Praha: vlastním nákladem, 1937.
  24. NEUBAUER, Z.: *Kontinuita a revoluce. Právní praxe, 1946*.
  25. O'SULLIVAN, N.: *Fašismus*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2002.
  26. PLACÁK, P.: *Gottwaldovo Československo jako fašistický stát*. Praha – Litomyšl: Paseka a Ústav pro studium totalitních režimů, 2015.
  27. RATAJ, J.: *O autoritativní národní stát*. Praha: Karolinum, 1997.
  28. SKŘEJPKOVÁ, P. – SOUKUP, L.: *Nedemokratické právní systémy ve vybraných státech Evropy první poloviny 20. století*. Luzern: Avenir – Havlíček Brain Team, 2011.
  29. STORCHOVÁ, L. a kol.: *Koncepty a dějiny*. Praha: Scriptorium, 2014.
  30. TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015.
  31. VEČEŘA, M. – MACHALOVÁ, T.: *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

### **Kontaktné údaje:**

Doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

[marsalep@prf.cuni.cz](mailto:marsalep@prf.cuni.cz)

Právnícká fakulta Univerzity Karlovy v Praze

# POLITIK, JAZYKY PRAVDY A SLOBODA PREJAVU

## POLITIAN, LANGUAGES OF TRUTH AND PROTECTION OF FREEDOM OF SPEECH

Juraj Martaus<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Predkladaný článok sa snaží o načrtnutie právneho rámca vymedzujúceho priestor slobody prejavu, v rámci ktorého môžu (najmä) politici, novinári či iné osoby vstupujúce do verejnej diskusie, používať termín „fašistická strana“ respektíve „fašista“ na označenie politika či politického súpera. Spomenuté limity sú v článku narysované najmä na pôdoryse rozsudku Mestského súdu v Prahe vo veci č. j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14. februára 2023, ktorým tento súd zamietol žalobu politickej strany Svoboda a přímá demokracie (SPD) voči vydavateľovi českého týždenníka Respekt, ktorej prostredníctvom sa SPD snažila o poskytnutie satisfakcie za to, že v jednom z článkov uverejnených na webových stránkach časopisu Respekt bola táto politická strana označená za „parlamentné fašistické hnutie“.

**Kľúčové slová:** Sloboda prejavu, fašistická strana, časopis Respekt, politika, kazuistika

### **Abstract:**

The presented article tries to outline the legal framework delimiting the space of freedom of speech, within which (especially) politicians, journalists or other persons entering the public debate can use the term "fascist party" or "fascist" to denote a politician or a political opponent. The aforementioned limits are drawn in the article mainly on the platform of the judgment of the Municipal Court in Prague in case No. 32Cm 10/2020 dated February 14, 2023, by which this court rejected the lawsuit of the political party Svoboda a přímá demokracie (Freedom and Direct Democracy or SPD) against the publisher of the Czech weekly Respekt, through

---

<sup>1</sup> MPH advocates, Bratislava



which the SPD sought to provide satisfaction for the fact that in one of the articles published on the website on the pages of Respekt magazine, this political party was labeled as a "parliamentary fascist movement".

**Key words:** Freedom of speech, fascist party, Respekt magazine, politics, case law

## Úvod

V pomerne krátke eseji s nekomplikovaným názvom „Pravda“ komunikuje Salman Rushdie v zásade len banálne zistenie, keď konštatuje: „*Demokracia nie je zdvorilá. Často je to prekrikovanie na verejnom námestí*“.<sup>2</sup> Veľmi dobre si však zároveň uvedomuje, že nezdvorilosť verejnej diskusie v demokratickej spoločnosti je daňou za možnosť viesť otvorenú (celospoločenskú / verejnú) debatu, z ktorej sa podľa Rushdieho rodí akési spoločne zdieľané poňatie pravdy. Presnejšie toho, čo daná spoločnosť za pravdivé považuje. Skôr než ochrana slušnosti či korektnosti verejnej debaty je pre Rushdieho preto dôležitejšie to, aby sa túto debatu naučili vyhrávať tí, ktorých pravda sa neopiera o politickú demagógiu či spochybňovanie faktov.

Prejavý oného zápasu o chápanie pravdy môžu mať samozrejme rôznu podobu. Jednou z charakteristických črt (nielen) slovenského politického a mediálneho diskurzu sa v ostatnom období stalo nadužívanie slov „fašizmus“ a „fašistický“, a to najmä s cieľom zdiskreditovať politického oponenta. Dá sa povedať, že pojmy ako „fašistický politik“ alebo „fašistická strana“ sa stali novým komunikačným štandardom, na ktorý si spoločnosť už takpovediac zvykla. Skrátka, v Rushdieho spore o poňatie pravdy zvädzanom každodenne na poli slovenskej verejnej diskusie sa rozhodujúca časť jej aktérov rozhodla požívať jazyk, ktorý nás núti hľadať a preskúmavať limity (právnny rámec) jeho nasadzovania.

Napokon, (opakované) zamýšľanie sa nad hranicami slobody prejavu pri označovaní politika alebo politickej strany adjektívom „fašistický / fašistická“ nie je v našich podmienkach bez tradície. Nielen právnická verejnosť totiž hneď v prvých rokoch existencie samostatnej Slovenskej republiky s nemalým zaujatím sledovala spor (o ochranu osobnosti)

---

<sup>2</sup> Bližšie pozri: Rushdie, S.: Jazyky pravdy, eseje 2003-2020, Nakladatelství Paseka, Praha, s. 298.

medzi vtedajším ministrom kultúry Dušanom Slobodníkom<sup>3</sup> a básnikom Ľubomírom Feldekom, ktorý vo svojom vyhlásení publikovanom dňa 30. júla 1992 vo viacerých denníkoch pod názvom „*Za lepší obraz Slovenska – bez ministra s fašistickou minulosťou*“ označil Dušana Slobodníka za osobu s fašistickou minulosťou.<sup>4</sup> Výsledkom tohto sporu bolo následne veľmi známe rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva rozhodnutie ESLP vo veci Feldek v. Slovenská republika zo dňa 12. júla 2001 (sťažnosť č. 29032/95), na ktoré opakovane odkazujú nielen naše najvyššie súdne authority.<sup>5</sup>

Berúc do úvahy uvedené, predkladaný článok sa snaží o načrtnutie právneho rámca vymedzujúceho priestor slobody prejavu, v rámci ktorého môžu (najmä) politici, novinári či iné osoby vstupujúce do verejnej diskusie, používať termín „fašistická strana“ respektíve „fašista“ na označenie politika či politického súpera.

Spomenuté limity sú v článku narysované najmä na pôdoryse rozsudku

---

<sup>3</sup> V roku 1992 sa Dušan Slobodník stal vo vláde Vladimíra Mečiara ministrom kultúry, povereným riadením Ministerstva školstva, mládeže a športu Slovenskej republiky.

<sup>4</sup> Problematické časti vyhlásenie Ľubomíra Feldeka pre Verejnú informačnú službu boli uverejnené v dennej tlači v nasledujúcom znení: „...*Pán Slobodník sa stal tohto roku ministrom kultúry a školstva SR a vzápätí vyšla najavo jeho fašistická minulosť ... Domnieva sa pán Slobodník, že Slovensko má nejakú špecifickú výnimku a ako jediné právo revidovať filozofiu norimberského procesu, záväznú pre vývoj všetkých ostatných európskych krajín?...*“. Predmetom súdneho sporu sa neskôr stali aj nasledovné verše Feldekovej príležitostnej básne napísanej dňa 17. júla 1992 (ku dňu slávnostného vyhlásenia zvrchovanosti Slovenskej republiky) a publikovanej dňa 20. júla 1992 v denníku *Telegraf*: „*V Praze úrad prezidenta väzeň Havel skladá, a vláda jednej strany je viac ako zákon. V Bratislave prokurátor vládne zas Esesák sa objal s eštébákom.*“ Báseň bola neskôr zverejnená aj v ďalšom denníku. Dvaja novinári v odlišných článkoch tvrdili, že výraz "esesák" označuje práve Dušana Slobodníka.

<sup>5</sup> Za jedno z kôl (ďalšieho) oživenia diskusie týkajúcej sa hľadania medzi puncovania politikov a politických strán fašistickou ciachou možno označiť napríklad aj spor medzi publicistom Michalom Havranom a predsedom strany Sloboda a solidarita Richardom Sulíkom z roku 2016. Richard Sulík vtedy podal voči Michalovi Havranovi žalobu na ochranu osobnosti za prvú vetu jeho statusu (komentára) zverejneného dňa 07. novembra 2016 na sociálnej sieti Facebook v znení: „*Mali sme v Európe takých liberálov, ako Jorg Haider, alebo Pim Fortuyn. Tiež začínali ako psychotickí libertariáni a skončili, rovnako ako Richard Sulík, ako trapnučkí fašisti*“ (bližšie pozri: Mikušovič, D.: Sulík žaluje novinára Michala Havrana, lebo ho nazval „trápnučným fašistom“, prístupné na: <https://dennikn.sk/638023/sulik-zaluje-novinara-michala-havrana-lebo-ho-nazval-trapnuckym-fasistom/>, navštívené dňa 20.10.2023). Celý text žaloby Richarda Sulíka je prístupný na: <https://sulik.sk/zaloba-na-ochranu-osobnosti-zalovany-michal-havran/> (Richard Sulík svoju žalobu nakoniec zobrať späť).

Mestského súdu v Prahe vo veci č. j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14. februára 2023, ktorým tento súd zamietol žalobu politickej strany Svoboda a priama demokracia (SPD) voči vydavateľovi českého týždenníka Respekt, ktorej prostredníctvom sa SPD (známa najmä vďaka jej predsedovi Tomio Okamurovi) snažila o poskytnutie satisfakcie za to, že v jednom z článkov uverejnených na webových stránkach časopisu Respekt bola táto politická strana označená za „parlamentné fašistické hnutie“.<sup>6</sup>

### **Inštruktáž k bezpečnému používaniu termínu fašistická strana**

Možno zhrnúť, že súdy (a to nielen súdy v Slovenskej republike) považujú za základné východisko akýchkoľvek úvah týkajúcich sa hľadania limitov slobody prejavu striktné rozlišovanie výrokov na (i) skutkové tvrdenia a (ii) hodnotové súdy. Predpokladá sa totiž, že hodnotiaci úsudok nemožno (na rozdiel od skutkového tvrdenia) posudzovať z hľadiska jeho pravdivosti či nepravdivosti (v už načrtnutom zmysle je takéto zvažovanie pojmovovo vylúčené preto, že hodnotiaci úsudok nie je tvrdením overiteľných a verifikovateľných faktov).

Hoci Ústavný súd SR už v minulosti naznačil, že vo verejnej diskusii je vyššie spomenutá dichotómia výrokov spôsobilých zasiahnuť do práva na ochranu osobnosti značne relativizovaná,<sup>7</sup> v zásade platí, že predmetné rozlišovanie medzi skutkovými tvrdeniami a hodnotiacimi úsudkami možno vo vzťahu k výrokom označujúcim politické strany a hnutia za fašistické označiť za stále relevantné. Uvedené delenie sa uplatňuje tým spôsobom, že už spomenuté či obdobné (difamačné) výroky vzťahujúce sa nielen k politickým stranám, ale aj k ich jednotlivým

---

<sup>6</sup> Spomenutý rozsudok Mestského súdu v Prahe vo veci č. j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14. 02.2023 je prístupný na: <https://www.documentcloud.org/documents/23792487-rozsudok-mestskeho-sudu-v-prahe-vyrok-parlamentne-fasisticke-hnutie>, navštívené dňa 20.10.2023.

<sup>7</sup> Bližšie pozri bod 70. odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. III. ÚS 283/2020 zo dňa 12.11.2020, podľa ktorého platí, že „ústavný súd si vo svojej rozhodovacej činnosti všíma, že všeobecné súdy pri rozhodovaní obdobných sporov ako východisko svojich úvah používajú striktné rozlišovanie výrokov na skutkové tvrdenia a hodnotové súdy. Ústavný súd však už naznačil, že vo verejnej diskusii je uvedené kritérium relativizované (II. ÚS 152/08, bod 30, II. ÚS 326/09, bod 43) v tom zmysle, že téma diskusie je dôležitejšia než dokonalá presnosť, pričom pri určitých výrokoch sa skutková a hodnotová zložka výroku prelínajú (porov. nález II. ÚS 59/2018; porov.: Kosář, D. Kritika soudců v České republice. Soudní rozhledy, 2011, č. 4, s. 118; tiež Sodní rozhledy, 2011, č. 8, s. 311 – 314)“.

členom, sa považujú za hodnotiace úsudky a nie skutkové tvrdenia (teda za výroky, ktoré nie sú testované prísnou kategóriou pravdy<sup>8</sup>, ale tradičným testom slobody prejavu, pri ktorom je dôležité „kto, o kom, čo, kedy, kde a ako“<sup>9</sup>). V tomto zmysle možno upozorniť aj na rozsudok Okresného súdu Bratislava II vo veci sp. zn. 11C/189/2016 zo dňa 21. mája 2018 vydaný v spore o ochranu osobnosti (v ktorom súd posudzoval právo speváka hudobnej skupiny Biely odpor na právnu ochranu pred jeho označovaním za neonacistu<sup>10</sup>). Tu súd dokonca explicitne konštatoval, že z podstaty veci je údajne vylúčené, aby výroky označujúce osoby (a nepochybne aj politické strany) za fašistov, respektíve neonacistov, boli považované za skutkové tvrdenia. Okresný súd vo svojom rozsudku totiž uviedol: „Je zrejmé, že keby teoreticky bolo v SR povolené pôsobenie neonacistov a ich združovanie (či už v politických stranách, resp. v spolkoch, či záujmových združeniach), bolo by na mieste uvažovať o to, že označenie žalobcu za neonacistu je objektívne overiteľným faktom“.

Na základe vyššie načrtnutých východísk (v zmysle ktorých sa označenie nálepkou fašistickej politickej strany považuje za hodnotiaci úsudok nezaťažený povinnosťou uniesť / preukázať jeho pravdivosť) a tiež na základe obsahu odôvodnenia (už právoplatného) rozsudku Mestského súdu v Prahe č. j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14. februára 2023, možno veľmi zjednodušene zhrnúť, že termín „fašistická (politická) strana“ je prípustné pomerne bezpečne používať na označenie aktívnych politických strán v prípade, že pri narábaní s týmto nelichotivým pomenovaním budú rešpektované (nasledovné) štyri základné pravidlá:

- Pojem fašistická strana bude používaný (primárne) za účelom

---

<sup>8</sup> Subjektívne hodnotiace úsudky požívajú z hľadiska slobody prejavu intenzívnejšiu ochranu ako výroky, ktoré majú charakter skutkových tvrdení; pri hodnotiacich úsudkoch sa totiž dôkaz pravdivosti nepripúšťa, zatiaľ čo pri skutkových tvrdeniach sa naopak dôkaz pravdivosti pripúšťa (bližšie pozri: nález Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. II. ÚS 224/2016 zo dňa 12.04.2017).

<sup>9</sup> Teda testom, pri ktorom sa vždy (prísne kazuisticky) zvažuje, (i) kto preskúmaný výrok učinil, (ii) voči komu tento výrok smeroval, (iii) čo bolo jeho obsahom, (iv) kedy a (v) kde bol tento výrok prednesený, a tiež to, (vi) akým spôsobom.

<sup>10</sup> Išlo o súdny spor, v ktorom spevák Ondrej Ďurica žaloval vydavateľa denníka Nový Čas v súvislosti článkom publikovaným dňa 17.10.2016 v tomto periodiku pod názvom: „Marián Kotleba vystúpil na pódiu s neonacistom: tá veta niektorých poriadne našťve!“ (článok je prístupný na: <https://www.cas.sk/clanok/462295/marian-kotleba-vystupil-na-podiu-s-neonacistom-ta-veta-niektorich-poriadne-nastve/>, navštívené dňa 03.11.2023).

vyhodnotenia činnosti a politického programu politickej strany a nie výlučne s cieľom poškodiť jej „dobré“ meno;

- Hodnotiaci úsudok o tom, že nejaká politická strana je fašistická, musí vychádzať z pravdivých (a objektivizovateľných) informácií;
- Označením fašistická strana sa neodkazuje na neverejné či súkromné aktivity jej člena alebo členov;
- Označovanie politickej strany za fašistickú nesmie byť preexponované.

Napriek tomu, že posudzovanie konfliktu práva na ochranu osobnosti a práva na slobodu prejavu pri používaní termínov fašistická (politická) strana či fašista (vo význame fašistický politik) sa rozhodne nevyčerpáva načrtnutými (štyrmi) pravidlami ich bezpečného používania, tieto pravidlá môžu predstavovať nepochybne užitočnú a praktickú pomôcku pri skúmaní difamácie a slobody prejavu. Práve preto sa ich bližším vymedzením zaoberajú nasledujúce časti článku.

### **K právnej relevancii cieľa a účelu**

V prvom rade platí, že cieľom / účelom označenia nejakej politickej strany za fašistickú má byť primárne (nie výlučne) vyhodnotenie činnosti (prípadne programu) dotknutej politickej strany a nie napospol či prvotne snaha o poškodenie „dobrého“ mena dotknutej politickej strany. Skrátka, samoučelné (na fašizmus) odkazujúce urážky napožívajú žiadnu právnu ochranu.<sup>11</sup> Uvedený záver vyplýva nielen z rozsudku Mestského súdu v Prahe vo veci č. j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14. februára 2023, ale (napríklad) aj z nálezu Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. III. ÚS 283/2020 zo dňa 12. novembra 2020, v ktorom ústavný súd (v súdnom spore medzi poslancom Národnej rady SR Alojzom Hlinom a štátnym tajomníkom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR Jozefom Burianom) uviedol, že *„je nutné spozornieť, ak absentuje spojenie*

---

<sup>11</sup> Bližšie pozri bod 42. odôvodnenia rozsudku Mestského súdu v Prahe vo veci č. j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14.02.2023, v rámci ktorého mestský súd cituje nasledujúcu časť rozsudku Najvyššieho súdu ČR vo veci sp. zn. 30 Cdo 608/2007 zo dňa 29.11.2007: *„Hodnotící soud nelze jakkolo dokazovat, je však nutné zkoumat, zda se zakládá na pravdivé informaci, zda forma jheo prezentace je přiměřená a zda zásah do osobnostních práv je nevyhnutelným průvodním jevem výkonu kritiky, tzn. Zda primárním cílem není hanobení a zneuctení dané osoby“*. Obdobne pozri aj bod 43. odôvodnenia rozsudku Mestského súdu v Prahe vo veci č. j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14.02.2023, v rámci ktorého mestský súd odkazuje na rozhodnutie Ústavného súdu ČR vydaného vo veci sp. zn. IV, ÚS 1511/2013.

*hanlivého tvrdenia s verejnou diskusiou alebo ak je účelom tvrdenia len pošpinenie dotknutej osoby“.*

Označenie politickej strany za fašistickú by malo byť súčasťou politického zápasu a nemalo by ísť o nevecný výrok majúci charakter skôr formálnej invektívy (teda prehlásenia včleňujúceho nadávky, vulgarizmy alebo značne excesívne výrazy) použitej po predchádzajúcom uvážení a nie „len“ v zápale debaty (v tomto zmysle je jedným z rozhodujúcich kritérií aj forma a nie iba obsahový vzťah prehlásenia k ďalším okolnostiam prípadu).<sup>12</sup> Pokiaľ ide o výrok označujúci nejakého politika za fašistického, takéto označenie by malo mať preto skôr všeobecný charakter, a nemalo by smerovať voči jeho adresátovi ako osobný útok. Na druhej strane je nevyhnutné zároveň tiež zdôrazniť, že v naznačenom zmysle je ( a to aj s ohľadom na aplikáciu tradičného testu slobodu prejavu) potrebné odlišne posudzovať výrok opozičného politika vykonávajúceho funkciu poslanca parlamentu smerujúci voči inému politikovi a inak tvrdenie osoby nezúčastňujúcej sa na politickej diskusii, ktoré smeruje voči osobe s obdobným statusom.<sup>13</sup> V tomto zmysle Ústavný súd SR explicitne konštatoval: *„Uvedené možno uviesť príkladom, že ide o rozdielne situácie, ak v rámci politickej súťaže označí politik iného politika slovom „korupčník“, čím chce vyjadriť, že jeho vláda koná neehospodárne a korupčne, a ak to isté povie historik na vedeckej konferencii o kolegovi“.*<sup>14</sup>

Skrátka, pokiaľ (i) skutočným adresátom výroku označujúcim nejakú politickú stranu za fašistickú je primárne občianska spoločnosť (a nie osoba nezúčastňujúca sa na politickej diskusii), a pokiaľ (ii) zmyslom takéhoto výroku je predovšetkým rozoberať nejakú tému, kritizovať nejaký názor alebo s ním polemizovať, označeniu nejakej strany, hnutia

---

<sup>12</sup> Bližšie pozri: Strya J.: Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020 ve věci 1 BvR 2397/19. Ústavní principy posuzování kolize svobody projevu a práva na ochranu osobnosti v kontextu hanlivých tvrzení. In: Bulletin oddělení analytiky a srovnávacího práva 3/2020, s. 4, dostupné na: [https://www.nsoud.cz/judikatura/ns\\_web.nsf/Edit/Zahranicnivztahy~Bulletin?Open&are a=Zahrani%C4%8Dn%C3%AD%20vztahy&grp=Bulletin&lng=](https://www.nsoud.cz/judikatura/ns_web.nsf/Edit/Zahranicnivztahy~Bulletin?Open&are a=Zahrani%C4%8Dn%C3%AD%20vztahy&grp=Bulletin&lng=), navštívené dňa 03.11.2023.

<sup>13</sup> Bližšie pozri: uznesenie Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. IV. ÚS 362/09 zo dňa 15.10.2009 alebo rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Castells proti Španielskemu kráľovstvu (sťažnosť č. 1798/85).

<sup>14</sup> Bližšie pozri: nález Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. III. ÚS 283/2020 zo dňa 12.11.2020.

či politika nálepkou „fašistický“ možno potom pripísať najmä apelatívny (hoc často aj provokatívny a kontroverzný) charakter, ktorý požíva právnu ochranu. V naznačenej súvislosti je potrebné upozorniť aj na už skôr spomenutý rozsudok Okresného súdu Bratislava II vo veci sp. zn. 11C/189/2016 zo dňa 21. mája 2018, v ktorom okresný súd konštatoval, že „...preháňanie a nadsádzka, hoci by boli tvrdé, nerobia samy osebe prejav nedovoleným. Zvlášť v otázkach politickej diskusie je sloboda prednášať hodnotiace úsudky“. Na druhej strane zároveň platí aj to, na čo upozornil Krajský súd v Banskej Bystrici v rozsudku vo veci 11Co/38/2022 zo dňa 27. apríla 2023: „...ani prostriedky politického boja nemožno uplatňovať bezbreho (...). Aj politická diskusia a konfrontácia je limitovaná formálnymi a neformálnymi pravidlami“.<sup>15</sup>

### **K relevantným vecným základom hodnotenia**

Tvrdenie (hodnotiaci úsudok), ktorým je niektorá z politických strán označená za fašistickú, nesmie byť nielen samoučelnou urážkou (ako to už bolo skôr naznačené), ale musí mať aj určitý vecný základ založený na dostatočných a logických dôvodoch. Platný právny poriadok totiž nepriznáva ochranu hodnotiacim úsudkom, ktorým chýba faktický základ. Tie sú označované ako neprimerané či nevecné hodnotiace úsudky.<sup>16</sup>

Skrátka, použitie termínu fašistická strana je potrebné dokázať zdôvodniť (vysvetliť) odkazom na určité informácie, na ktorých základe bol predmetný hodnotiaci úsudok sformulovaný, a ktorých vyhodnotením možno overiť, či daný hodnotiaci úsudok možno považovať za primeraný. V tomto zmysle môže byť veľmi užitočnou pomôckou odôvodnenie rozsudku Mestského súdu v Prahe vo veci č. j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14. februára 2023, v ktorom súd označil hneď niekoľko podkladov, ktoré sú spôsobilé poslúžiť ako relevantný (vecný) podklad pre bezpečné / primerané označenie politickej strany nálepkou

---

<sup>15</sup> Rozsudkom vo veci sp. zn. 11Co/38/2022 zo dňa 27.04.2023 Krajský súd v Banskej Bystrici potvrdil rozsudok Okresného súdu Banská Bystrica vo veci sp. zn. 11C/78/2019 zo dňa 11.01.2022, ktorým tento súd vyhovel žalobe na ochranu osobnosti bývalej predsedníčky politickej strany Progresívne Slovensko Irene Bihariovej smerujúcej voči difamačným výrokom zástupcov politickej strany Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko.

<sup>16</sup> V naznačenej súvislosti možno upozorniť aj rozsudok Okresného súdu Nitra vo veci sp. zn. 7C/10/2009 zo dňa 17. februára 2011 spis. zn. 7C 10/2009.

„fašistická“. Podľa obsahu spomenutého rozsudku možno použiť najmä nasledovné zdroje (informácií) či ďalšie skutočnosti:

- a) Stanovy politickej strany dávajúce jej predsedovi veľmi silné postavenie, ktoré predseda strany aj reálne využíva na autoritatívne vedenie strany – v slovenskom kontexte môže ako pomôcka poslúžiť aj odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu SR vo veci sp. zn. 4Volpp/1/2017 zo dňa 29.04.2019,<sup>17</sup> v ktorom najvyšší súd v rámci posudzovania zlučiteľnosti politického programu politickej strany s princípmi demokratickej spoločnosti zoberal do úvahy najmä nasledujúce kritériá:
- Rešpektuje program politickej strany národnú suverenitu, územnú celistvosť a právny i ústavný poriadok Slovenskej republiky?
  - Obsahuje program politickej strany odkaz na zásady demokracie ako napr. na politickú pluralitu, všeobecné hlasovanie a voľnú účasť na politickom živote?
  - Obsahuje program politickej strany ustanovenia, ktoré by bolo možné vyložiť ako výzvy k násiliu, k povstaniu či inej forme odmietnutia demokratických princípov či k „diktatúre“?
  - Existujú v programe politickej strany pasáže kritizujúce zneužitie moci komunistickými/extrémistickými stranami existujúcimi pred rokom 1989, resp. pasáže dištancujúce sa od uvedeného zneužitia moci?
- b) Materiály politickej strany či vyjadrenia jej členov komunikujúce xenofóbne či nacionalistické postoje (napokon aj v zmysle nálezu Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. III. ÚS 283/2020 zo dňa 12. novembra 2020 platí, že politická zodpovednosť je objektívna, z čoho vyplýva, že na účely politickej diskusie možno účastníkom politického života pričítať i skutočnosti, na ktoré mali čo i len nepriamy vplyv<sup>18</sup>);
- c) Materiály a správy vypracované orgánmi verejnej moci, v ktorých je daná politická strana spájaná s extrémistickými prejavmi (správy ministerstva vnútra, a ďalšie).
- d) Politická strana sa nezvykne dištancovať od extrémistických

---

<sup>17</sup> Ide o rozhodnutie, ktorým Najvyšší súd SR zamietol žalobu Generálneho prokurátora SR na rozpustenie žalovanej politickej strany Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko.

<sup>18</sup> Bližšie pozri bod 57. odôvodnenia nálezu Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. III. ÚS 283/2020 zo dňa 12.11.2020.



prejavov svojich členov a podporovateľov<sup>19</sup> (v tejto súvislosti možno odkázať aj na východiská formulované rozhodovacou činnosťou Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorých (i) prejavy predstaviteľov (predsedu a podpredsedu) politickej strany sa vždy pričítajú strane ako celku vždy a (ii) prejavy ostatných poslancov a lokálnych politikov iba v prípade, pokiaľ sa od nich strana nedišťancuje<sup>20</sup>);

- e) Niektorý z členov / podporovateľov politickej strany je (alebo v minulosti bol) trestne stíhaný za prejavy extrémizmu.

Možno preto zhrnúť, že na to, aby hodnotiaci „odsudok“ spájajúci nejakú politickú stranu či politika s fašistickou (totalitnou) ideológiou nevybočil z medzí zákonnosti (ústavnosti) sa vyžaduje, aby malo takéto konštatovanie určitý základ, teda aby bol založený na dostatočných a logických dôvodoch vyplývajúcich z niektorých z vyššie uvedených informačných zdrojov.

### **K nemožnosti odvolávať sa na súkromné či neverejné aktivity členov politických strán**

Berúc do úvahy nielen (i) závery formulované v rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Macovei proti Rumunsku* (sťažnosť

---

<sup>19</sup> O tom, aké dôležité môže byť (ne)dišťancovanie sa od extrémistických názorov politických strán či skupín, ktorých je difamačným výrokom dotknutá osoba členom či sympatizantom, svedčí napokon aj rozsudok Okresného súdu Bratislava II vo veci sp. zn. 11C/189/2016 zo dňa 21.05.2018. Podľa jeho odôvodnenia totiž žalobcovi (frontmanovi hudobnej skupiny Biely odpor spájanej so šírením krajne pravicových ideológií) priťažilo tiež to, že sa od tejto skupiny (respektíve od ňou prezentovaných názorov) nedišťancoval. Súd v odôvodnení rozsudku v tejto súvislosti konkrétne uviedol: „Žalobca sa pritom od pôsobenia v tejto skupine nikdy verejne nedišťancoval, a to ani v priebehu konania tohto súdneho konania. Preto ako verejne činná osoba, prezentujúca prostredníctvom svojej súčasnej aj minulej tvorby svoje názory na spoločenské problémy, musí žalobca zniesť vyššiu mieru kritiky. Konštatovanie v článku, že žalobca je dlhodobo spájaný s krajne pravicovými ideológiami, je teda pravdivé, o čom svedčí nielen obsah článkov zverejnených na E.sk, P.-T..B., B..V..Z., H..B., I..B., ale dokonca sám žalobca v konaní pred súdom potvrdil, že je označovaný za nacistu a pripustil, že takto sú označovaní aj jeho fanúšikovia. Je preto zarážajúce, že žalobca s obranou svojich osobnostných práv začal až po zverejnení posudzovaného článku a dosiaľ neurobil nič preto, aby sa na verejnosti od neonacistickej ideológie výslovne a razantne dišťancoval“.

<sup>20</sup> Bližšie pozri: rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Refah Partisi a ďalší proti Turecku*, sťažnosti č. 41340/98, č. 41342/98, č. 41343/98 a č. 41344/98.

č. 53028/14),<sup>21</sup> ale aj (ii) závery vyjadrené v náleze Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. III. ÚS 283/2020 zo dňa 12. novembra 2020 (ktoré na spomenuté rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva odkazuje), možno dovodiť, že hodnotiace konštatovanie / hodnotiaci súd charakterizujúci politickú stranu označením fašistická by mal primárne referovať na verejné pôsobenie politickej strany, respektíve jej členov a nemalo by sa opierať (minimálne nie výlučne) o neverejné pôsobenie (či súkromie) členov dotknutej strany (aj tu je totiž potrebné zohľadniť, že súkromie, a to vrátane súkromia politikov či iných verejne činných osôb, požíva nepochybne zvýšenú mieru ochrany).

### **K zákazu preexponovania hodnotenia**

Posledným (a zdá sa že aj najťažšie uchopiteľným) limitom vymedzujúcim priestor / podmienky bezpečného používania termínu fašistická politická strana je v zmysle odôvodnenia rozsudku Mestského súdu v Prahe č.j. 32Cm 10/2020 zo dňa 14. februára 2023 zákaz akýchsi preexponovaných hodnotení, pri ktorých sa stráca zmysel pre mieru. V naznačenej súvislosti mestský súd odkázal najmä na odôvodnenie uznesenia Najvyššieho súdu ČR vo veci sp. zn. 23Cdo 2758/2010 zo dňa 30.11.2011, v ktorom najvyšší súd konštatoval, že *„pravdivá informace nezasahuje do práva na ochranu dobré pověsti právnické osoby, ledaže by údaj byl podán takovou formou a v takových souvislostech, že zkresluje skutečnost či vyvolává dojem zkreslení skutečnosti, čímž působí difamačně“*.

Na rozdiel od prvého kritéria bezpečného používania termínu fašistická politická strana (ktoré bolo rámcované primárne cieľom a jazykovou formou hodnotiaceho výroku), predmetný zákaz preexponovaného hodnotenia možno chápať komplexnejšie. Ide o kritérium odkazujúce nielen na širšie súvislosti, v rámci ktorých dochádza k používaniu termínu fašistická politická strana, ale napríklad aj na intenzitu či primeranosť vo vzťahu k miestu, kde sú takéto výroky prednášané alebo formulované.

Obdobné kritérium pri hodnotení prípustnosti výrokov porovnateľných s označovaním určitej politickej strany za fašistickú napokon použil aj

---

<sup>21</sup> V rámci dotknutého rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva nebolo bez významu to, že sťažovateľka (ako autorka kritického hodnotiaceho výroku) nesmerovala svoju kritiku na súkromné aktivity senátora, ale na jeho pôsobenie v politickej pozícii poslanca, a že táto kritika sa týkala legitímneho záujmu verejnosti.

Okresný súd Bratislava I vo svojom uznesení vo veci sp. zn. 21C/12/2022 zo dňa 22. marca 2022, ktorým v zmysle ustanovenia § 324 a nasl. zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok uložil poslancovi Národnej rady SR Ľubošovi Blahovi (okrem iného) aj povinnosť zdržať sa zverejňovania a šírenia tvrdení o tom, že prezidentka SR Zuzana Čaputová je vlastizradkyňou, americkou agentkou, respektíve agentkou cudzích mocností. V spomenutom uznesení o nariadení neodkladného opatrenia totiž súd prihliadol napríklad aj na tú skutočnosť, že predmetné kritické odsudky dotknutý poslanec prezentoval na sociálnej sieti so širokým dosahom, pričom takéto svoje príspevky na sociálnej sieti neformuloval ako hodnotiace úsudky, ale ako „*fakty, ktoré požívajú menšiu mieru ochrany, nakoľko ich pravdivosť je overiteľná*“.

## **Záver**

Hľadanie limitov slobody prejavu (narážajúcej často najmä na právo na ochranu osobnosti) nie je aj vďaka ich kazuistickému spôsobu definovania (utvárania) jednoduchou záležitosťou. Ambíciou predkladaného príspevku preto ani nebolo zadefinovať prísne (jednoznačné) a neprekročiteľné právne medze označovania politických strán či politikov nálepkami „fašistická“ a „fašistický“. Cieľ príspevku sa tak plne zrkadlí v zistení, že pri dodržiavaní v článku načrtnutých pravidiel a podmienok možno v rámci verejnej či spoločenskej diskusie používať termín fašistická politická strana či fašistický politik bez hrozby založenia právnej zodpovednosti.

## **Zoznam použitej literatúry**

1. Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1622.
2. Drgonec, J.: Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018 s. 528-
3. Rushdie, S.: Jazyky pravdy, eseje 2003-2020, Nakladatelství Paseka, Praha, s. 512.
4. Strya J.: Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020 ve věci 1 BvR 2397/19. Ústavní principy posuzování kolize svobody projevu a práva na ochranu osobnosti v kontextu hanlivých tvrzení. In: Bulletin oddělení analytiky a srovnávacího práva 3/2020

## **Kontaktné údaje**

JUDr. Juraj Martaus, PhD.  
martaus@centrum.sk  
MPH advocates, Bratislava

# PRÁVNÝ STATUS NENARODENÉHO ĽUDSKÉHO ŽIVOTA

## LEGAL STATUS OF UNBORN HUMAN LIFE

Michaela Petreková<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Téma právneho statusu ľudského embrya nie je populárnou témou. V laickej verejnosti väčšinou prevláda názor, že pri legálnosti interrupcie, nenarodený ľudský život nemá žiadnu hodnotu, nemá status osoby. V mojom príspevku by som sa však chcela na danú problematiku pozrieť detailnejšie. Nascituru priznávalo určité práva aj rímske právo, z ktorého vychádza súčasná právna doktrína. Ľudskému embryu sa priznávalo dedičské právo za predpokladu, že sa narodí živé. Keď už starí Rimania nascituru priznávali určité práva, je na mieste rozpracovať problematiku právneho statusu ľudského života pred narodením a nenechať si oklieštiť vlastný úsudok legálnosťou interrupcie. V mojom príspevku sa budem venovať hlavne argumentom, ktoré podporujú a naopak, odmietajú priznať nenarodenému ľudskému životu právny status osoby. Argumenty oboch skupín zastreším pod hlavné body, ktorým sa budem venovať.

**Kľúčové slová:** embryo, interrupcia, právny status osoby

**Abstract:** The topic of the legal status of the human embryo is not a popular one. In the lay public, the prevailing opinion is that if abortion is legal, the unborn human life has no value, does not have the status of a person. In my post, however, I would like to look at the issue in more detail. The Roman law, from which the current legal doctrine is based, also granted certain rights to the nasciturus. A human embryo was granted the right of inheritance on the condition that it was born alive. When the ancient Romans already granted certain rights to the nasciturus, it is time to elaborate on the issue of the legal status of human life before birth and not let

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

your own judgment be limited by the legality of abortion. In my contribution, I will focus mainly on arguments that support and, on the contrary, refuse to grant unborn human life the legal status of a person. I will cover the arguments of both groups under the main points that I will address.

**Key words:** embryo, abortion, legal status of a person

## Úvod

Právny status ľudského života pred narodením nie je nikde jasne definovaný. Vieme, že nasciturus disponoval už v čase rímskeho práva dedičským právom za predpokladu, že sa narodil živý. Je tomu tak aj v súčasnosti. Zuzujúcim výkladom však možno tvrdiť, že nascituris žiadne práva nemá. Ak by došlo k potratu pred narodením dieťaťa, k žiadnemu dedeniu by nedošlo. Dediť bude teda len novonarodený, živý jedinec.

Súčasná legislatíva väčšiny krajín sveta sa prikláňa k pohľadu, že ľudské embryo nemá status osoby a z tohto dôvodu požíva len minimálnu právnu ochranu.

Vo vzťahu kurčenia nadobudnutia práv, lepšie povedané, k získaniu postavenia právnej osoby sme nútení vychádzať z platného právneho stavu, ktorý je jednoznačný. Právna subjektivita sa nadobúda momentom narodenia. Nasciturus pred svojím narodením právnu spôsobilosť nemá a je chránený len prostredníctvom ochrany poskytovanej tehotnej žene.<sup>2</sup>

Právna spôsobilosť je v jednotlivých právnych poriadkoch presne definovaná a na základe tejto definície odvodzujeme, že ľudský život pred narodením nemá žiadnu právnu spôsobilosť. Právny status ľudského plodu však v žiadnom právnom poriadku jednotlivých krajín Európy definovaný nie je a preto si pomôžeme práve právnu spôsobilosťou.

Keď vychádzame z platnej právnej úpravy jednotlivých štátov Európy a sveta, nenarodený ľudský život nemá právnu spôsobilosť. Legislatíva mu nepriznáva žiadne práva s výnimkou dedičského práva za predpokladu, že sa narodí živé.

---

<sup>2</sup> HUMENÍK, Ivan. Ochrana osobnosti a medicínske právo. Bratislava: EUROKÓDEX s.r.o. s. 41. 2011. ISBN: 978-80-89447-58-9.

## **Ľudský život pred narodením nemá status osoby**

Hlavné argumenty, na základe ktorých odporcovia odmietajú priznať ľudskému životu pred narodením status ľudskej osoby sú najmä: možnosť vzniku jednovaječných dvojčiat, jednota fyzického tela, autonómia ľudského jednania, nutnosť vedomia a výskyt spontánnych potratov. Nejde o demonštratívny výpočet, ide o najčastejšie dôvody, ktoré sme zjednotili do piatich okruhov a postupne si ich rozoberieme.

**1. Možnosť vzniku jednovaječných dvojčiat** – ide o základný a najznámejší argument, ktorý podporuje verziu nepriznania právneho statusu ľudskému embryu. Ide tu o skutočnosť, že v najranejšej fáze tehotenstva je prítomná možnosť vzniku dvojčiat, ktoré sa vyvinú z jedného oplodneného vajíčka.

Osoba je nedeliteľná, kto hovorí o osobe, hovorí o indivíduu. Indivídium je však na základe definície jedna jediná bytosť, ktorá je sama v sebe nerozdelená. Embryo je však rozdeliteľné, prinajmenšom v období prvých 15 dní od počatia. Nie je možné hovoriť o osobe, dokým nie je prekonaný prah možného vzniku pravých dvojčiat.<sup>3</sup>

Právni teoretici vyzdvihujú fakt, že v prípade, ak by mal byť ľudskému embryu priznaný status ľudskej osoby, nedovoľuje tomu počas prvých 15 dní možnosť vzniku jednovaječných dvojčiat. Prvým predpokladom pre uznanie statusu ľudskej osoby je individualita. Podľa odporcov je nemožné priznať ľudskému embryu status ľudskej osoby aspoň počas prvých 15 dní, nakoľko možnosť vzniku jednovaječných dvojčiat úplne popiera individualitu ľudskej osoby.

Je zrejmé, že jednovaječné dvojčatá majú na začiatku svojej existencie identický genóm. Expresia ich génov však v závislosti na určitých odlišnostiach epigenetických stimulov nie je úplne totožná. Taktiež samotný genóm prechádza v priebehu času - a to už od počiatku svojej existencie v embryonálnych kmeňových bunkách – určitými zmenami, takže skôr než o absolútnej genetickej zhode jednovaječných dvojčiat, je vhodné hovoriť o nesmierne blízkej podobnosti.<sup>4</sup>

Pri posudzovaní, či embryo má, resp. nemá status ľudskej osoby je však irelevantné, či plod bude jeden, alebo vzniknú dva. Ak ľudskému embryu

---

<sup>3</sup> PASCAL, Ide. Je zygota lidskou osobou? Praha: Triton. s. 24. 2012. ISBN: 978-80-7387-526-8.

<sup>4</sup> ŠOLC, Martin. Právo, etika a kmeňové bunky. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 32. 2018. ISBN: 9788075529770.

priznáme status osoby, potom je ochrana dvoch jedincov ešte žiaducejšia, než ochrana jedného.

David Černý vo svojom diele „Etické a právne aspekty výskumu kmeňových buniek“ uvádza zaujímavú myšlienku. Musíme si uvedomiť, že obsah pojmu „individuum“ nezahrňuje „nedeliteľný“, individuum je počítateľnou inštanciou nejakého druhu. Pokiaľ nejakému objektu prisudzujeme modálne vlastnosti, neznamená pravdivosť modálnej atribúcie aktualitu príslušnej možnosti. Jablko je možné rozkrojiť na dve polovice, čo znamená, že jedno jablko je potenciálne dvoma individuami a ak je pravda, že môžeme jablko rozdeliť na dve časti, neplynie z pravdivosti tejto možnosti, že by jablko už aktuálne bolo dvoma časťami.<sup>5</sup>

Vidíme, že David Černý zastáva názor, že ak má nejaký objekt vlastnosť deliť sa, táto vlastnosť mu určite neuberá z jeho vlastnej individuality. Svoj názor celkom trefne deklaroval na príklade s jablkom, na ktorom ukazuje, že schopnosť rozdeliť sa na dve polovice, jablku vôbec neuberá na jeho počiatkovej individualite. Vo svojom ďalšom titule s názvom „Ľudské embryo v perspektíve bioetiky“ uvádza: niektoré bunky – individuálne objekty určitého druhu – sa rozmnožujú rozdelením na dve nové individuá toho istého druhu a môžu ďalej rásť a vyvíjať sa. Analogicky je možné rozdeliť napríklad pásomnicu: z jedného individuálneho organizmu tak vznikajú dva nové individuálne organizmy. Pokiaľ ale existujú príklady delenia individuálnych živých organizmov, ktoré vyúsťujú vo vznik nových individuálnych organizmov, samotná možnosť rozdelenia ľudského embrya neimplikuje skutočnosť, že sa nejedná o individuálny organizmus ľudského druhu.<sup>6</sup>

David Černý teda daným argumentom podporil svoju tézu, že možnosť rozdelenia na dva samostatné individuá, nevyvracia individualitu organizmu. Napriek tomu, že ľudské embryo sa v prvých 15. dňoch môže rozdeliť na takmer identické dvojčatá, nič to nemení na jeho počiatkovej individualite.

**2. Jednota fyzického tela** – ide o argument, ktorý tvrdí, že ľudské embryo nemôže mať status osoby, keď nie je oddelený od tela matky. S fyzickou integritou matky je spojený síce len pupočnou šnúrou, ale žije v jej

---

<sup>5</sup> ČERNÝ, David. DOLEŽAL, Adam. Etické a právne aspekty výskumu kmeňových buniek. Praha: Ústav státu a práva AV ČR s. 47. 2013. ISBN: 978-80-87439-13-5.

<sup>6</sup> ČERNÝ, David a kol. Ľudské embryo v perspektíve bioetiky. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 67. 2011. ISBN 978-80-7357-648-6.



maternici. Bez existencie matky, by neprežilo ani embryo a zvlášť v prvých mesiacoch tehotenstva. Embryo teda nespĺňa podmienku vlastnej fyzickej integrity.

Argument jednoty fyzického tela úzko súvisí s argumentom možnosti vzniku jednovaječných dvojčiat, pri ktorom sa taktiež rieši individualita embrya. Napriek tomu, že ľudské embryo je s matkou spojené pupočnou šnúrou, jeho fyzické „telo“ sa vyvíja samostatne a s matkou nemá žiaden spoločný orgán. Je síce pravdou, že bez matky by umrelo, ale bez pomoci by umrelo aj novonarodené dieťa, napriek tomu, že o jeho individualite nie je pochyb. Uvedený argument je teda silným argumentom, ktorý odopiera ranému ľudskému embryu status ľudskej osoby, nie je však úplne jednoznačný.

**3. Autonómia ľudského jednania** – argument autonómie ľudského jednania je ďalším častým argumentom, ktorý hovorí v neprospech ľudského embrya ako osoby. Tu však musíme spomenúť fakt, že vývoj ľudského plodu je už od spojenia vajíčka a spermie naprogramovaný tak, aby približne 9 mesačné obdobie vývoja plodu bolo zakončené pôrodom. Je pravdou, že ľudský plod nemá autonómiu konania do takej miery, aby mohol svojoľne vykonávať všetky činnosti. Takúto autonómiu však nemá ani jednomesačné novonarodené dieťa a tu o statuse ľudskej osoby nemáme pochyb.

Uvedený argument nie je úplne relevantný, pretože vývoj plodu v maternici ženy, je od počiatku nasmerovaný a tento vývoj nie je ovplyvňovaný žiadnymi vonkajšími vplyvmi, dokonca ani samotnou matkou. Autonómia ľudského jednania je tu teda prítomná, aj keď neprebíha na vedomej úrovni. Na vedomej úrovni však neprebíha ani u novorodenca.

**4. Nutnosť vedomia** – Ten kto si nie je vedomý samého seba, si nemôže byť vedomý ani toho, že je potlačovaný a nemôže tým pádom ani trpieť. K tomu, aby mohol trpieť, musí byť určitý subjekt schopný vyjadriť hodnotu života v pojmoch a porovnať túto hodnotu s negáciou.<sup>7</sup>

Ľudské embryo nemôže byť osobou, pretože nie je schopné na vedomej úrovni trpieť. Nie je to úplný odraz reality. Existuje veľké množstvo dôkazného materiálu formou ultrazvuku pri výkone umelého prerušenia tehotenstva. Embryo sa až do konca snažilo vyhnúť vysatiu a zachrániť si život. Vidíme teda náznaky vedomia na primitívnej úrovni formou pudu

---

<sup>7</sup> PASCAL, Ide. Je zygota lidskou osobou? Praha: Triton. s. 33. 2012. ISBN: 978-80-7387-526-8.

sebazáchovy. Ak ľudské embryo nemá vedomie, do akej miery sa nevedomie plodu líši od „vedomia“ novonarodeného dieťaťa? Je skutočne deliacou hranicou práve pôrod?

**5. Výskyt spontánných potratov** - Argument výskytu spontánných potratov je argumentom, ktorý apeluje na fakt, že ani sama príroda ľudské embryo nechráni. Keďže príroda embryo nechráni a dopustí potrat, z tohto dôvodu ho nemusí chrániť ani ľudská spoločnosť. Keby ľudské embryo bolo osobou, príroda by v zmysle tohto argumentu nedopustila, aby došlo k ukončeniu tehotenstva a teda aj života ľudského plodu.

Najmä v priebehu prvých dvoch týždňov po oplodnení dochádza k veľmi vysokému množstvu spontánných potratov, ktoré vzhľadom k svojej včasnosti spravidla nie sú pozorované. Tieto mŕtve embryá sú z maternice vylúčené v rámci nasledujúceho menštruačného krvácania, takže žena nemá žiaden dôvod domnievať sa, že došlo k počatiu. Z uvedeného dôvodu je nesmierne náročné odhadnúť výskyt spontánných potratov pred klinickou diagnostikou tehotenstva.<sup>8</sup>

Argument výskytu spontánných potratov apeluje na skutočnosť, že keďže sama príroda ľudský plod nechráni a „dovolí“ ukončenie jeho vývoja, potom ho nemusí chrániť ani spoločnosť. O spontánnom potrate však často krát netuší ani samotná tehotná žena a preto nechráni niečo, o čom nevie, že existuje. Spontánne potraty sú pomerne časté aj v ďalších týždňoch vývoja ľudského plodu, často krát až do 12. týždňa.

### **Ľudský život pred narodením má status osoby**

Pascal Ide vo svojom titule s názvom „Je zygota ľudskou osobou?“, formuluje zaujímavú hypotézu. Pokiaľ ide o miesto, k oplodneniu dochádza vnútri tela ženy, kde nie je v dosahu žiadneho pohľadu, ani ho nejde vedome zaznamenať. Pokiaľ ide o hľadisko času, nikto nevie, v ktorom okamihu presne nový život začína, dokonca ani vedec, ktorý pozoruje oplodnenie in vitro pod mikroskopom, nie je tento okamih schopný určiť.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> ŠOLC, Martin. Právo, etika a kmeňové bunky. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 33. 2018. ISBN: 9788075529770

<sup>9</sup> PASCAL, Ide. Je zygota lidskou osobou? Praha: Triton. s. 39. 2012. ISBN: 978-80-7387-526-8.

Mnoho právnych teoretikov a filozofov sa prikláňa k názoru, že ak nie je s istotou možné určiť moment vzniku nového života, tento okamih prisudzujú oplodneniu.

V tejto súvislosti musíme spomenúť zásadu trestného konania „v pochybnostiach v prospech obvineného“. V trestnom práve sa uplatňuje zásada, že ak máme o vine obvineného čo i len malé pochybnosti, nemôže byť odsúdený. Nedalo by sa uvedené aplikovať i na nenarodený ľudský život? Ak máme čo i len minimálne pochybnosti, že nenarodený ľudský život by mohol byť ľudskou osobou, nemali by sme ho chrániť?

Martin Šolc vo svojej knihe s názvom „Právo, etika a kmeňové bunky“, označuje 3 hlavné charakteristické znaky embrya, ako nositeľa ľudského života. „Ľudské embryo je nositeľom ľudského života za predpokladu, že spĺňa 3 základné tézy:

1. ľudské embryo je živé
2. biologicky prináleží k druhu homo sapiens sapiens
3. je ho možné odlíšiť od ostatných nositeľov ľudského života.<sup>10</sup>

Čo sa týka prvého argumentu, zdá sa byť jasný. Ľudské embryo musí byť živé. Uvedené je v súčasnej dobe vyspelej medicíny možné potvrdiť, či vylúčiť jedným, pár minútovým vyšetrením na ultrazvuku. Druhý argument je taktiež jasne potvrditeľný. Je úplne preukázateľné, že embryo má od počiatku len ľudské znaky – nikdy nemá žiabre, chvost, plávacie blany, ani iné orgány, ktoré by boli rudimenty zo zvieracieho štádia vývoja. Všetky orgány vznikajú nutne rastom a ich existencia je odvoditeľná už z vlastností oplodnenej ľudskej bunky.<sup>11</sup>

V literatúre sme sa mohli stretnúť s názorom, že ľudské embryo má žiabre, či blany medzi prstami a preto ešte nemôže byť človekom. Uvedený názor je dávno prekonaný, pretože na základe poznatkov z embryológie vieme, že ľudský život pred narodením sa už od oplodnenia vyvíja ako človek a nikdy tam nemôžeme vidieť prítomnosť vývojových znakov z iného živočíšneho druhu.

Tretí argument je najproblematickejší, avšak určite nezabraňuje možnosti priznať ľudskému plodu status osoby. Argument, či je možné ľudské embryo odlíšiť od ostatných nositeľov ľudského života v sebe zahŕňa dva aspekty. V prvom prípade ide o otázku, či je možné život

---

<sup>10</sup> ŠOLC, Martin. Právo, etika a kmeňové bunky. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 66. 2018. ISBN: 9788075529770

<sup>11</sup> POHUNKOVÁ, Dagmar. ÚČTA K ŽIVOTU – ŽIVOT NENAROZENÝ. Praha: Nakladatelství Zvon. s. 23. 1991. ISBN: 80-7113-010-9

plodu oddeliť od života tehotnej ženy a v druhom prípade tú máme problematiku jednovaječných dvojčiat. Obe otázky sme už v predošlých častiach článku rozoberali.

Robert P. George a Christopher Tollefsen vo svojom titule s názvom „Embryo. Obrana ľudského života“ uvádzajú: ľudské embryo je plne žijúci člen druhu *Homo sapiens sapiens* v najranejšom štádiu jeho prirodzeného vývoja. Pokiaľ nie je vážne poškodená alebo zbavená vhodného životného prostredia, bude sa embryonálna ľudská bytosť vďaka riadeniu svojich vlastných integrálnych organických funkcií vyvíjať smerom k nasledujúcemu zrelšiemu vývojovému štádiu, k fetálnemu štádiu.<sup>12</sup>

Ak sa teda nijakým spôsobom nenaruší embryonálny vývoj, je naprogramovaný tak, aby bol zakončený pôrodom. Ľudské embryo v sebe nesie od počiatku genetickú informáciu, potrebnú na presne stanovený vývoj. Nie je možné, aby sa ľudský život pred narodením bez prípadného poškodenia vyvíjal inak než tak, ako nám je známe z embryológie.

Uvedení autori ďalej vo svojej knihe deklarujú presvedčenie, že embryo je od samého počiatku odlišné od všetkých buniek matky a otca a vyvíja sa svojím vlastným spôsobom. Jeho rast je vnútorne zameraný k jeho vlastnému prežitiu a zreniu. Za druhé, embryo je ľudské: má genetické zloženie typické pre ľudské bytosti. Za tretie, embryo je ucelený organizmus, aj keď nezrelý. Ľudské embryo od počatia ďalej, je plné naprogramované a má aktívnu dispozíciu pre použitie týchto informácií k svojmu vlastnému vývoju do dospelého štádia ľudskej bytosti a skutočne sa tak vyvinie, pokiaľ mu v tom nezabrání nejaká choroba, či násilný zásah, napriek možným významným zmenám v prostredí (v maternici matky).<sup>13</sup>

## Záver

V príspevku sme rozobrali argumenty, ktoré hovoria v prospech i neprospech priznania statusu osoby ľudskému embryu. Ide o základ, ktorý nám pomôže k vytvoreniu názoru na biomedicínske otázky, akými sú napríklad výskum na embryonálnych kmeňových bunkách, prenatálna diagnostika, genetické inžinierstvo, či terapeutické a reprodukčné

---

<sup>12</sup> GEORGE, Robert. P., TOLLEFSEN, Christopher. Embryo. Obrana ľudského života. Praha: Lepanto. s. 53. 2012. ISBN 9788090493407.

<sup>13</sup> Tamtiež, s. 52.

klonovanie. Účelom článku nie je podporovať náboženské skupiny v represii tehotných žien, ktoré sa rozhodnú podstúpiť umelé prerušenie tehotenstva.

### Zoznam použitej literatúry

1. ČERNÝ, David. DOLEŽAL, Adam. Etické a právne aspekty výskumu kmeňových buniek. Praha: Ústav státu a práva AV ČR s. 47. 2013. ISBN: 978-80-87439-13-5.
2. ČERNÝ, David a kol. Ľudské embryo v perspektíve bioetiky. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 67. 2011. ISBN 978-80-7357-648-6.
3. GEORGE, Robert. P., TOLLEFSEN, Christopher. Embryo. Obrana ľudského života. Praha: Lepanto. s. 53. 2012. ISBN 9788090493407.
4. HUMENÍK, Ivan. Ochrana osobnosti a medicínske právo. Bratislava: EUROKÓDEX s.r.o. s. 41. 2011. ISBN: 978-80-89447-58-9.
5. PASCAL, Ide. Je zygota lidskou osobou? Praha: Triton. s. 24-39. 2012. ISBN: 978-80-7387-526-8.
6. POHUNKOVÁ, Dagmar. ÚCTA K ŽIVOTU – ŽIVOT NENAROZENÝ. Praha: Nakladatelství Zvon. s. 23. 1991. ISBN: 80-7113-010-9.
7. ŠOLC, Martin. Právo, etika a kmeňové bunky. Praha: Wolters Kluwer ČR. s. 32-66. 2018. ISBN: 9788075529770.

### Kontaktné údaje

JUDr. Michaela Petreková

[michaela.petrekova@bbraun.com](mailto:michaela.petrekova@bbraun.com)

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

# POLITICKÝ PREJAV – VYBRANÉ LIMITY

## POLITICAL EXPRESSION – SELECTED LIMITATIONS

Erik Tóth<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Predmetom tohto odborného príspevku je politický prejav a jeho vybrané limity. Autor venuje osobitnú pozornosť politickým prejavom, ktorých objektom je politický oponent pôvodcu prejavu. Na príkladoch konkrétnych súdnych rozhodnutí autor demonštruje limity politickej kritiky, najmä v súvislosti s personifikáciou otázok verejného záujmu v osobách politických oponentov.

**Kľúčové slová:** politický prejav, limity politického prejavu, ochrana práv a slobôd iných

**Abstract:** The subject of this paper is political expression and its selected limitations. The author pays special attention to political expression, the object of which is the political opponent. The author demonstrates the limits of political criticism by examples of specific court decisions, especially in relation to the personification of public interest issues in the persons of political opponents.

**Key words:** political expression, limitations of political expression, protection of the rights and freedoms of others

### Úvod

Tomáš Garrigue Masaryk raz povedal, že demokracia je diskusia. Súdna ochrana slobody prejavu je osobitne dôležitá pri politických prejavoch, ktoré sú prirodzenou súčasťou slobodnej demokratickej diskusie. Politikom, v rámci tejto diskusie, legitímne patrí privilegované postavenie. Je však sloboda prejavu politikov absolútna? Existujú limity pri verejnej kritike politického oponenta? Má vôbec aktívny politik právo na ochranu svojich osobnostných práv? Zodpovedať tieto výskumné otázky sa budeme snažiť najmä analýzou vybraných rozhodnutí

---

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva

Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) a Ústavného súdu SR a následne pomocou syntézy a zovšeobecnenia právnych záverov vyplývajúcich z týchto súdnych rozhodnutí. Aktuálnosť zvolenej problematiky demonštrujeme na nedávnom príklade verejnej kritiky opozičného poslanca, voči ktorej sa hlava štátu úspešne bránila návrhom na nariadenie neodkladného opatrenia.

### **Niekoľko všeobecných poznámok ku slobode prejavu**

Katalóg politických práv v našej ústavnej úprave otvára práve sloboda prejavu v spojení s právom na informácie. Z judikatúry Ústavného súdu SR možno vyvodiť právny záver o tom, že základné práva a slobody sú si navzájom rovnocenné.<sup>2</sup> Hoci, by medzi základnými právami a slobodami nemala existovať hierarchia, je nevyhnutné zohľadniť aj tú skutočnosť, že ústavodarca chciac, či nechciac pri komponovaní ústavného textu musel zvoliť určité poradie, v akom jednotlivé základné práva a slobody vypočíta. Sú to, pritom práve sloboda prejavu a právo na informácie, ktoré ústavodarca vymenúva v oddiele venovanému politickým právam, ako prvé. Tento legislatívny jav možno identifikovať nielen v Ústave SR, ale taktiež v Listine základných práv a slobôd.<sup>3</sup> Osobitný význam slobody prejavu je preto v našom ústavnom poriadku evidentný.<sup>4</sup> Základné práva a slobody nemožno vnímať izolovane ale vždy vo vzájomnom kontexte. Sloboda prejavu vo svojom najširšom význame je ako základný stavebný prvok, podľa nášho názoru, prítomná aj v ostatných politických právach a slobodách. Sloboda prejavu totiž predstavuje ich spoločný menovateľ. Politické práva by bez slobody prejavu boli iba iluzórnymi. V tejto súvislosti zastávame názor, že váhu slobody prejavu determinuje práve jej celospoločenský význam v demokratickom štáte. Demokracia bez možnosti slobodnej súťaže myšlienok a ideí by v zásade ani nebola možná, bola by fiktívnou. Slobodná súťaž politických síl je pritom

---

<sup>2</sup> Ústavný súd SR judikoval tento právny názor napríklad v uznesení PL. ÚS 22/06 z 1. 10. 2008.

<sup>3</sup> Ide o čl. 17 Listiny základných práv a slobôd uvedenou ústavným zákonom č. 23/1991 Zb.

<sup>4</sup> Ústavný súd SR k tomu napríklad v uznesení sp. zn. IV. ÚS 362/09 z 15. 10. 2009 uviedol, že: „Sloboda prejavu je v ústave nie náhodou zaradená do čela katalógu politických práv. Sloboda prejavu je totiž *condition sine qua non* skutočnej pluralitnej demokracie založenej na otvorenosti a tolerančnosti.“

v našom ústavnom poriadku osobitne chránená.<sup>5</sup> Na tomto mieste je však podstatné zdôrazniť, že sloboda prejavu pokrýva v zásade akékoľvek správanie človeka, ktorým vyjadruje svoj názor, postoj alebo stanovisko k svojmu okoliu, udalostiam minulým, prítomným alebo budúcim.<sup>6</sup> Predmetom chráneného prejavu teda nemusí byť len vec politická, alebo vec verejná. S ohľadom na zameranie tohto odborného príspevku upriamujeme našu pozornosť práve na prejavy politické, ktorých pôvodcami sú politici. Právny rámec ochrany slobody prejavu nie je definovaný iba slovenskou vnútroštátnou úpravou, ale tak ako už opakovane judikoval Ústavný súd SR, základné práva a slobody zakotvené v našom právnom poriadku je vždy potrebné vykladať v duchu medzinárodných záväzkov SR.<sup>7</sup> V nadväznosti na judikatúru ESĽP možno identifikovať určitú stratifikáciu prejavov, podľa ich významu a úrovne ochrany v demokratickej spoločnosti. Za obzvlášť dôležité sú považované politické prejavy, ktorých predmetom sú veci verejné.

### **Právna ochrana politického prejavu**

Sloboda prejavu vo všeobecnosti garantuje jednotlivcovi širokú škálu možných vyjadrení citov, myšlienok alebo názorov, pričom zahŕňa aj právo zamlčať ich. V demokratickom štáte je význam slobody prejavu vnímaný osobitne dôležito v kontexte s politickou diskusiou. Politický prejav chápeme ako prejav týkajúci sa vecí verejných,<sup>8</sup> ktoré sú predmetom verejného záujmu. Objektom týchto prejavov spravidla nebýva iba samotná správa vecí verejných ale zvyčajne aj osoby, ktoré túto správu zabezpečujú a legitímne sa tak stávajú predmetom individuálneho alebo kolektívneho posúdenia a kritiky. Spoločenské témy sú často personifikované v osobách verejných funkcionárov. ESĽP rovnako ako aj Ústavný súd SR opakovane zdôrazňujú dôležitosť ochrany

---

<sup>5</sup> V tejto súvislosti máme na mysli najmä čl. 31 Ústavy SR.

<sup>6</sup> DRGONEC, Ján: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 608 - 698

<sup>7</sup> Ústavný súd SR judikoval tento právny názor napríklad v náleze sp. zn. I. ÚS 13/2000 z 10. 7. 2001 alebo v náleze sp. zn. I. ÚS 3/2001 z 20. 12. 2001.

<sup>8</sup> Podľa právneho názoru Ústavného súdu SR, ktorý vyjadril v náleze sp. zn. IV. ÚS 302/2010 zo 7. 7. 2011 je vecou verejnou: „*nielen všetka agenda štátnych orgánov a štátnych inštitúcií, ale aj osôb pôsobiacich vo verejnom živote, napr. činnosť politikov, úradníkov, sudcov, advokátov alebo kandidátov či čakateľov na tieto funkcie; vecou verejnou je aj umenie vrátane novinárskych aktivít a showbiznisu a ďalej všetko, čo na seba upútava verejnú pozornosť.*“



slobodnej politickej diskusie. V demokratickom štáte je účelom slobody prejavu okrem iného umožniť jednotlivcom, čo najširšou participáciu na výkone verejnej moci ako aj na kontrole jej výkonu.<sup>9</sup> ESLP považuje slobodu politickej diskusie za ťažisko konceptu demokratickej spoločnosti, tak ako ju chápe Dohovor o ochrane základných práv a slobôd (ďalej aj „Dohovor“).<sup>10</sup> Najviditeľnejšími pôvodcami politických prejavov sú spravidla politici, pre ktorých je sloboda prejavu obzvlášť dôležitá.<sup>11</sup> Politici majú pri realizácii slobody prejavu privilegované postavenie.<sup>12</sup> Či už ústny, alebo písomný prejav sú každodenným nástrojom politika pre komunikáciu so svojimi voličmi, ako aj so širšou verejnosťou. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť demokratický kontext pôsobenia politika, ktorý nereprezentuje iba seba samého, ale aj svojich voličov a je ich hlasom. To súvisí aj s ústavným princípom pluralizmu, ktorý je vyjadrený aj v čl. 31 Ústavy SR. Zvýšená miera ochrany, patrí opozičným politikom, ktorí zastupujú svojich voličov, vyslovujú ich obavy a bránia ich záujmy v konfrontácii s vládou väčšinou.<sup>13</sup> Pre politickú diskusiu je typické, že jej obsahom môžu byť nielen prejavy, ktoré sú prijímané priaznivo a považované za neškodné, ale aj také, ktoré urážajú, šokujú a znepokojujú, či už štát, jednotlivcov alebo ktorúkoľvek skupinu verejnosti.<sup>14</sup> Ústavný súd SR dokonca opakovane judikuje, že téma verejnej diskusie je dôležitejšia než jej dokonalá presnosť, pričom pri politických prejavoch sa ich skutková a hodnotiacia zložka bežne prelínajú.<sup>15</sup> Pre diskusiu o veciach verejných je typické, vzhľadom na rôznorodosť jej účastníkov, že zaznievajú rôzne myšlienky a názory, ktoré časť verejnosti akceptuje a považuje ich za

---

<sup>9</sup> Tento názor vyslovil Ústavný súd SR napríklad vo svojom náleze sp. zn. II. ÚS 655/2017 z 14. 11. 2018.

<sup>10</sup> K tomu pozri napríklad rozhodnutie ESLP vo veci Lingens v. Rakúsko (č. 9815/82) z 8. 7. 1986 alebo rozhodnutie ESLP vo veci Castells v. Španielsko (č. 11798/85) z 23. 4. 1992

<sup>11</sup> Tento právny názor judikoval aj ESLP napríklad v rozhodnutí Macovei v. Rumunsko (č. 53028/14) z 28. 7. 2020.

<sup>12</sup> Uvedené konštatoval Ústavný súd SR vychádzajúc z judikatúry ESLP napríklad v náleze IV. ÚS 492/2012 z 18. 4. 2013.

<sup>13</sup> K tomu pozri napríklad rozhodnutie ESLP vo veci Brasilier v. France (č. 71343/01) z 11. 4. 2006 alebo uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 362/09 z 15. 10. 2009.

<sup>14</sup> Tento právny názor judikoval ESLP napríklad v rozhodnutí Handyside v. Spojené kráľovstvo (č. 5493/72) z 7. 12. 1976.

<sup>15</sup> Ide napríklad o nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 152/2008 z 15. 12. 2009, nález Ústavného súdu SR II. ÚS 326/2009 z 4. 3. 2010 alebo II. ÚS 59/2018 z 6. 2. 2019.

vlastné a naopak iná časť verejnosti s nimi nesúhlasí a dokonca ich môže považovať za absurdné. Verejná diskusia je v istom zmysle, zrkadlovým odrazom spoločnosti samotnej, aj keď si to spoločnosť nemusí chcieť vždy priznať. Politici hlásajú, to čo si ich voliči iba myslia, prípadne hlas ich voličov nie je dostatočne silný na to, aby oslovili širšie publikum, preto si volia svojich zástupcov. To je koniec koncov podstata zastupiteľskej demokracie. Politické prejavy, by však podľa nášho názoru, mali mať vždy racionálny faktický základ s nevyhnutnou mierou pravdivosti, pretože iba v takom prípade sú spôsobilé byť prínosom pre verejnú diskusiu a hľadanie najlepších riešení pri správe vecí verejných. Iba tak možno dosiahnuť tento rozumný a legitímny účel zvýšenej právnej ochrany politických prejavov. Informácie poskytované o otázkach verejného záujmu by mali podliehať požiadavke, že pôvodca prejavu koná v dobrej viere, s cieľom poskytnúť verejnosti presné a spoľahlivé informácie.<sup>16</sup> Realita je však taká, že politici sa často v záujme svojho, čo najväčšieho a najefektívnejšieho zviditeľnenia, v duchu hesla „účel svätí prostriedky“, uchylujú k verejným prejavom, ktoré nemajú dostatočný faktický základ a svojím obsahom nie sú ničím iným iba kampaňou, bez relevantného prínosu pre verejnú diskusiu. Preto ani ochrana politických prejavov nie je absolútna a podlieha určitým obmedzeniam. V politickej diskusii je veľmi časté, že politický prejav zasiahne aj do osobnej sféry politického oponenta. V politickom živote a slobodnej diskusii o protichodných myšlienkach ide o bežný jav.<sup>17</sup> Našu pozornosť, v tomto odbornom príspevku, preto sústreďujeme najmä na obmedzenia slobody politických prejavov v záujme ochrany práv a slobôd iných (čl. 26 ods. 4 Ústavy SR) resp. ochrany povesti alebo práv iných (čl. 10 ods. 2 Dohovoru).

### **Vybrané limity politického prejavu**

Tak ako sme už uviedli, v zmysle judikatúry ESĽP, Dohovor ponecháva iba malý priestor pre obmedzenie slobody prejavu v rámci politických prejavov a diskusií, keďže práve pri nich má sloboda prejavu najväčší význam.<sup>18</sup> ESĽP tradične diferencuje z hľadiska obsahu prejavu

---

<sup>16</sup> K tomu pozri napríklad rozhodnutie ESĽP vo veci Kurski v. Poľsko (č. 26115/10) z 5. 7. 2016.

<sup>17</sup> K tomu pozri napríklad závery ESĽP prezentované v rozhodnutí Macovei v. Rumunsko (č. 53028/14) z 28. 7. 2020.

<sup>18</sup> V tejto súvislosti je relevantné napríklad rozhodnutie ESĽP vo veci Brasilier v. Francúzsko (č. 71343/01) z 11. 4. 2006, judikatúru ESĽP vo veci ochrany politickej

podľa toho, či ide o skutkové tvrdenia, hodnotiace úsudky, prípadne ich kombináciu.<sup>19</sup> Pri ich rozlišovaní je vždy nevyhnutné, okrem iného, zohľadniť okolnosti konkrétneho prípadu a celkový kontext, v akom boli skutkové tvrdenia alebo hodnotiace úsudky prejavené. Platí pritom, že ani v prípade hodnotiacich úsudkov, ktoré sú významným prejavom slobody tvorby názoru, ich súdna ochrana nie je bezbrehá a podlieha požiadavke tzv. dostatočného „faktického základu“.<sup>20</sup> Obsahom politickej diskusie sú spravidla práve hodnotiace úsudky. Z judikatúry ESĽP možno vyvodiť, že mimo rozsah ochrany slobody prejavu môžu spadať napríklad urážlivé výroky, ak majú povahu bezdôvodného očierňovania, s jediným cieľom uraziť dotknutého jednotlivca.<sup>21</sup> Aj politik má právo na ochranu svojej osobnej cti a povesti, ale v týchto prípadoch je potrebné starostlivo vyvažovať požiadavky tejto ochrany s verejným záujmom na otvorenej diskusii o politických otázkach.<sup>22</sup> Rovnako Ústavný súd SR vyjadril právny názor, že limitom verejnej diskusie je ľudská dôstojnosť osoby, o ktorej sa hovorí a vzbudzovanie nenávisti voči nej, pričom je potrebné spozornieť ak absentuje racionálne spojenie hanlivého tvrdenia s verejnou diskusiou alebo ak je účelom tvrdenia len pošpinenie dotknutej osoby, bez akéhokoľvek dôvodu.<sup>23</sup> Rovnako, podľa ESĽP nie je za normálnych okolností dôvodné chrániť prejavy podporujúce alebo ospravedlňujúce násilie, nenávisť, xenofóbiu, či iné formy intolerancie.<sup>24</sup> Pri nenávisťných prejavoch a prejavoch podnecujúcich k násiliu sú opodstatnené aj trestnoprávne sankcie. Politici majú dbať na ochranu demokratických princípov. ESĽP vo svojej rozhodovacej činnosti tiež zdôrazňuje dôležitosť výberu slov verejných

---

diskusie rešpektuje aj Ústavný súd SR napríklad uvádzame uznesenie sp. zn. IV. ÚS 362/09 z 15. 10. 2009.

<sup>19</sup> Túto diferenciáciu nasleduje aj Ústavný súd SR (napríklad v rozhodnutí III. ÚS 193/2015 z 12. 5. 2015).

<sup>20</sup> K tomu pozri napríklad rozhodnutie ESĽP vo veci Lindon, Otchakovsky – Laurens a July v. Francúzsko (č. 21279/02 a č. 36448/02) z 22. 10. 2007.

<sup>21</sup> V tejto súvislosti uvádzame napríklad rozhodnutia ESĽP vo veci Rujak v. Chorvátsko (č. 57942/10) z 2. 10. 2012 alebo vo veci Kaboğlu a Oran v. Turecko (č. 36944/07) z 20. 10. 2020.

<sup>22</sup> K tomu pozri napríklad rozhodnutie ESĽP vo veci Lykin v. Ukrajina (č. 19382/08) z 12. 1. 2017.

<sup>23</sup> Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 283/2020 z 12. 11. 2020 v bode 49. odôvodnenia.

<sup>24</sup> Uvedené vyplýva napríklad z rozhodnutia ESĽP vo veci Perinçek v. Švajčiarsko (č. 27510/08) z 15. 10. 2015.

funkcionárov o trestnej činnosti iných osôb (vrátane politických oponentov), pokiaľ tieto osoby neboli právoplatne odsúdené a uznané za vinné zo spáchania konkrétneho trestného činu.<sup>25</sup> EŠLP poukazuje na potrebu rešpektovania prezumpcie neviny aj počas tlačových konferencií štátnych úradníkov.<sup>26</sup> Verejný prejav politika nemá predstavovať vyhlásenie o vine dotknutej osoby, ktoré by verejnosť povzbudilo k presvedčeniu o vine a prejudikovalo tak rozhodnutie príslušného štátneho orgánu.<sup>27</sup> Zastávame názor, že podozrenia z trestnej činnosti politikov, alebo vysokých štátnych úradníkov sú nepochybne dôležitou témou verejného záujmu. Je však potrebné rešpektovať ústavne garantovanú prezumpciu neviny, ktorá sa vzťahuje na každého, vrátane verejných funkcionárov, a pôsobnosť príslušných štátnych orgánov pri vyšetrowaní trestnej činnosti, ako aj pri rozhodovaní o vine a treste. EŠLP tiež citlivo vníma vyjadrenia politikov, ktoré sú spôsobilé zasiahnuť do objektívneho (vonkajšieho) vnímania nezávislosti a nestrannosti súdov,<sup>28</sup> rovnako ako aj vyjadrenia politikov, ktorými útočia na advokátov s cieľom poškodiť ich dôveryhodnosť, izolovať ich, čo môže mať vážne dôsledky pre práva obvineného a na jeho právo na prístup k súdu.<sup>29</sup> Ako sme už uviedli pri politických prejavoch často dochádza k tzv. difamačným sporom. Z rozhodovacej činnosti EŠLP možno vyvodiť niekoľko základných princípov, ktoré EŠLP uplatňuje pri posudzovaní konfliktu medzi realizáciou slobody prejavu a práva na rešpektovanie súkromného života, vrátane cti a dobrej povesti jednotlivca. Ochrana povesti a cti spadá, podľa konštantnej judikatúry, pod ochranu čl. 8 Dohovoru.<sup>30</sup> EŠLP zdôrazňuje, že práva a slobody garantované v čl. 10 a čl. 8 Dohovoru si zaslúžia rovnaké rešpektovanie<sup>31</sup> a pri ich strete

---

<sup>25</sup> Napríklad rozhodnutie EŠLP vo veci *Daktaras v. Litva* (č. 42095/98) z 10. 10. 2000.

<sup>26</sup> Napríklad rozhodnutie EŠLP vo veci *Lavents v. Lotyšsko* (č. 58442/00) z 28. 11. 2002.

<sup>27</sup> Napríklad rozhodnutie EŠLP vo veci *Butkevičius v. Litva* (č. 48297/99) z 26. 3. 2002.

<sup>28</sup> K tomu pozri napríklad rozhodnutie EŠLP vo veci *Ivanovski v. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko* (č. 29908/11) z 21. 1. 2016.

<sup>29</sup> Poukazujeme napríklad na rozhodnutie EŠLP vo veci *Mesić v. Chorvátsko* (č. 19362/18) z 5. 5. 2022.

<sup>30</sup> Uvedené vyplýva napríklad z rozhodnutí EŠLP vo veci *Axel Springer AG v. Nemecko* (č. 39954/08) zo 7. 2. 2012 alebo vo veci *Pfeifer v. Rakúsko* (č. 12556/03) z 15. 2. 2008 alebo vo veci *Sanchez Cardenas v. Nórsko* (č. 12148/03) z 4. 10. 2007.

<sup>31</sup> K tomu pozri napríklad rozhodnutie EŠLP vo veci *Hachette Filipacchi Associés (ICI PARIS) proti Francúzsku* (č. 12268/03) z 23. 7. 2009.

je nevyhnutné hľadať spravodlivú rovnováhu.<sup>32</sup>

### **Politik, ako objekt politického prejavu - nedávne prípady zo súdnej praxe**

Jeden z bývalých poradcov Ústavného súdu SR v súvislosti s difamačnými spormi vo všeobecnosti uviedol, že: „Ochrana osobnosti viac ako iný právny inštitút je rozobraný v množstve súdnych rozhodnutí. V tomto prípade platí, že ochranou osobnosti je viac to, čo je obsahom rozhodnutí, ako to, čo je napísané v zákone.“<sup>33</sup> V podmienkach našej domácej politiky nedávno zarezonoval prípad výrokov opozičného poslanca na adresu hlavy štátu, pričom voči danému opozičnému politikovi bolo vydané neodkladné opatrenie zasahujúce do jeho slobody prejavu. Danému prípadu sa budeme venovať v osobitnej časti tohto príspevku. Chceli by sme, ale poukázať na obdobný príklad z rozhodovacej činnosti ESLP (Macovei v. Rumunsko (č. 53028/14) z 28. 7. 2020), v rámci ktorého sa ESLP vysporiadaval s výrokmi političky o jej politických oponentoch, v súvislosti s otázkou týkajúcou sa verejného záujmu. Sťažovateľka bola bývalou ministerkou spravodlivosti Rumunska a v rozhodnom čase poslankyňou Európskeho parlamentu. Sťažovateľka verejne kritizovala odplatné poskytovanie právnych služieb štátnym spoločnostiam zo strany poslancov národného parlamentu. V tejto súvislosti boli medializované jej vyjadrenia o poslancoch z konkurenčnej politickej strany, ktorí mali poskytovať štátnym spoločnostiam právne poradenstvo na základe výhodných zmlúv, čo sťažovateľka považovala za zjavný príklad politickej korupcie. Jeden z dotknutých poslancov sa obrátil na vnútroštátne súdy so žalobou o ochranu osobnosti a bol úspešný, čo sťažovateľka považovala za porušenie čl. 10 Dohovoru. ESLP konštatoval, že išlo o zásah do slobody prejavu predpokladaný zákonom, ktorý sledoval legitímny cieľ, preto svoje právne posúdenie upriamil najmä na zistenie, či skutočne išlo o zásah nevyhnutný v demokratickej

---

<sup>32</sup> Požiadavku na hľadanie spravodlivej rovnováhy pri strete základných práv a slobôd konštantne judikuje aj Ústavný súd SR, napríklad uvádzame uznesenie sp. zn. IV. ÚS 362/09 z 15. 10. 2009, podľa ktorého: „Každý konflikt vo vnútri systému základných práv a slobôd (resp. ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách) treba riešiť prostredníctvom zásady ich spravodlivej rovnováhy (napr. PL. ÚS 22/06, m. m. PL. ÚS 6/04, III. ÚS 34/07).“

<sup>33</sup> BENEDIK, Marek: Právne prostriedky ochrany osobnosti vo vzťahu k médiám. In: Bulletin slovenskej advokácie, Slovenská advokátska komora, č. 9, 2019, s. 23

spoločnosti. ESLP konštatoval, že pôvodca prejavu ako aj jeho adresáti boli politikmi (verejnými funkcionármi). Výroky odzneli v celoštátnych médiách. Výroky, podľa ESLP, smerovali k politickým aktivitám dotknutých politikov a netýkali sa ich súkromného života, preto išlo o prejav o otázke verejného záujmu. ESLP konštatoval, že išlo o kombináciu skutkových tvrdení a hodnotiacich úsudkov v kontexte možného konfliktu záujmov poslanca parlamentu a súčasne beneficienta zo štátnych zákaziek. ESLP zaujal názor, že sťažovateľka použila príklad dotknutých poslancov v širšom kontexte poskytovania právnych služieb poslancami parlamentu štátnym spoločnostiam, pričom cieľom sťažovateľky nebolo obviňovať dotknutých poslancov zo skutočnej korupcie. ESLP na základe uvedeného nevyhodnotil sporný prejav sťažovateľky ako bezdôvodný osobný útok na dotknutých poslancov, pričom pripomenul, že od verejne činných osôb sa očakáva vyššia miera tolerancie v takýchto prípadoch. Vnútroštátne súdy preto svojimi rozhodnutiami, podľa ESLP, porušili čl. 10 Dohovoru. Rozhodnutím ESLP vo veci Macovei v. Rumunsko sa inšpiroval aj Ústavný súd SR vo svojom náleze sp. zn. III. ÚS 283/2020 z 12. 11. 2020. V danom prípade išlo o výroky poslanca parlamentu, v ktorých verejne označil jedného zo vtedajších štátnych tajomníkov, za človeka s kariérou úžerníka, krstného otca úžerníckych spoločností a tiež uviedol, že daný štátny tajomník zmaril prijatie pro-spotrebiteľskej legislatívy, čím pomohol na Slovensku vytvoriť úžernícky „klondike“. Poslanec pritom poukazoval na problém výšky úrokov pôžičiek a úverov od nebankových spoločností. Všeobecné súdy dospeli k záveru, že poslanec svojimi výroky prekročil tolerovateľné medze politickej diskusie a neoprávnene zasiahol do osobnostných práv dotknutého štátneho tajomníka. Ústavný súd SR podobne ako ESLP vo veci Macovei v. Rumunsko vymedzil sporný prejav, ako kritiku verejného činiteľa iným verejným činiteľom, týkajúcu sa verejnej otázky. Podstatou právneho posúdenia Ústavného súdu SR bol právny záver o tom, že pokiaľ sa namietaný prejav týka demokratickej diskusie, posúdenie rozhodnutí všeobecných súdov, zo strany Ústavného súdu SR, sa osobitne musí zamerať aj na skúmanie otázky, či nedošlo k neprimeranému obmedzeniu slobodnej diskusie o veci verejného záujmu. Presnosť, či faktická dokonalosť výroku môže byť pri tomto type diskusie, do istej miery, odsunutá do úzadia. Podľa Ústavného súdu SR, v rámci verejnej diskusie postačuje, aby sporný výrok mal aspoň kontakt s faktami a bol prítomný v pôdoryse širšej faktickosti. Ústavný súd SR

v danej veci konštatoval porušenie slobody prejavu rozhodnutím všeobecného súdu, keďže podľa jeho právneho názoru, sa sporné výroky týkali otázky verejného záujmu, pričom ich pôvodca ako aj adresát boli verejne činnými osobami (politikmi). Rovnako ako ESLP vo veci *Macovei v. Rumunsko*, Ústavný súd SR vyhodnotil výroky sťažovateľa v celkovom kontexte jeho politického prejavu, ktorý sa týkal činnosti nebankových spoločností, pričom malo ísť iba o personifikáciu daného problému v osobe štátneho tajomníka, hoci sa na prvý pohľad mohlo mylne zdať, že išlo o výroky primárne zamerané voči dotknutému štátnemu tajomníkovi. Ústavný súd SR konštatoval, že rozsudkom všeobecného súdu došlo v danom prípade k porušeniu slobody prejavu v zmysle čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR, ako aj v zmysle čl. 10 Dohovoru.

### **Opozičný poslanec verzus hlava štátu**

Aktuálnosť problematiky, ktorá je predmetom tohto odborného príspevku preukazuje aj nedávny prípad sporných výrokov opozičného poslanca parlamentu, v rámci verejnej diskusie o tzv. obrannej dohode so Spojenými štátmi americkými, ktorých objektom bola súčasná hlava štátu. Daný opozičný poslanec používal na prezentáciu svojich názorov najmä účet zriadený na sociálnej sieti. Opozičný poslanec v rámci svojich príspevkov označoval hlavu štátu za vlastizradkyňu, americkú agentku, hanbu národa, agentku cudzích mocností, vojnovú štváčku, americkú slúžku, pričom tiež uvádzal, že mala spáchať vlastizradu. Spomedzi viacerých statusov daného poslanca na sociálnej sieti demonštratívne uvádzame napríklad výrok: *„Keď niečo vyzerá ako americký agent, chodí ako americký agent a kváka ako americký agent – tak je to americký agent.“* Statusy opozičného poslanca mali spravidla útočnú povahu, s cieľom vyvolať u ich čitateľov negatívnu emóciu. Hlava štátu sa preto obrátila na príslušný všeobecný súd s návrhom na nariadenie neodkladného opatrenia. Navrhovala danému opozičnému poslancovi uložiť povinnosť zdržať sa zverejňovania a šírenia sporných tvrdení, natrvalo odstrániť sporné výroky zo sociálnej siete, ako aj ospravedlniť sa za tieto vyjadrenia. Súd prvej inštancie návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia v časti zdržania sa zverejňovania a šírenia niektorých sporných tvrdení a trvalého odstránenia sporných výrokov zo sociálnej siete vyhovel. Súd prvej inštancie mal za to, že sporné tvrdenia opozičného poslanca nie sú pravdivé, nemajú dostatočný faktický základ a neexistuje verejný záujem na ich ďalšom šírení. Súd prvej inštancie v rámci

odôvodnenia uviedol, že hoci si je vedomý skutočnosti, že adresátom prejavu je hlava štátu, od ktorej sa očakáva vyššia miera tolerancie voči osobnej kritike, pôvodcom sporných výrokov je poslanec parlamentu, u ktorého sú zas, s ohľadom na jeho spoločenské postavenie a značný vplyv na široké masy, nároky na verifikáciu pravdivosti jeho výrokov vyššie ako u bežných občanov. Súd kvalifikoval sporné vyjadrenia, skôr ako skutkové tvrdenia, ktoré sa prevažne, podľa názoru súdu, nezakladajú na pravde. Opozičný poslanec využil dostupný riadny opravný prostriedok a voči nariadenému neodkladnému opatreniu sa včas odvolal. Argumentoval najmä tým, že jeho výroky boli iba hodnotiacimi úsudkami vo forme „*jemu vlastnej glossy*“, v rámci všeobecne diskutovanej témy verejného záujmu, pričom zo strany súdu ide o neproporcionálny zásah do jeho slobody prejavu, ako opozičného poslanca. Odvolací súd rozhodnutie súdu prvej inštancie potvrdil v celom rozsahu.<sup>34</sup> V rámci odôvodnenia, okrem iného, odvolací súd uviedol, že hoci verejní funkcionári musia akceptovať vyššiu mieru verejnej kritiky, ako iní občania, nezbavuje ich to osobnostných práv absolútne. Odvolací súd potvrdil, že výroky opozičného poslanca, ktoré neoprávnene zasahujú do súkromia jeho politického protivníka a do jeho ľudskej dôstojnosti neprimerane urážlivou, vulgárnou a hanobiacou kritikou, prekračujúcou spoločenské pravidlá slušnosti sú spôsobilé zasiahnuť do osobnostných práv hlavy štátu. Ústavný súd SR následnú sťažnosť voči rozhodnutiu odvolacieho súdu odmietol, keďže sťažovateľ nevyužil všetky dostupné opravné prostriedky, konkrétne dovolanie. Podľa nášho názoru, v danej veci nariadené neodkladné opatrenie nepochybne predstavovalo zásah do slobody prejavu dotknutého poslanca, ktorý však mal zákonný podklad<sup>35</sup> a sledoval legitímny cieľ - ochranu osobnostných práv iného. Osobitne je však v zmysle rozhodovacej praxe ESLP potrebné ešte posúdiť, či išlo o zásah skutočne nevyhnutný v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, teda či dôvody, ktoré viedli všeobecný súd k predmetnému zásahu do slobody prejavu boli

---

<sup>34</sup> Uznesenie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5Co/95/2022 z 21. 7. 2022.

<sup>35</sup> Súčasná procesnoprávna úprava najmä v ust. § 324 ods. 1, § 330 ods. 2 a § 336 ods. 1 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku v platnom znení umožňuje nariadiť neodkladné opatrenie, ak je potrebné bezodkladne upraviť pomery medzi stranami a predísť tak hroziacej ujme, aj bez potreby iniciovania konania vo veci samej, pričom neodkladným opatrením môže byť dosiahnutá aj trvalá úprava pomerov medzi stranami, nielen dočasná.



relevantné a dostatočné a či bol posudzovaný zásah proporcionálny k sledovanému cieľu.<sup>36</sup> V predmetnej veci išlo o výroky opozičného poslanca parlamentu, ktorý má ako sme už v predchádzajúcich častiach tohto príspevku uviedli, v istom zmysle privilegované postavenie, keďže je demokratickým zástupcom svojich voličov a legitímnym účastníkom politickej diskusie o veciach verejného záujmu, ktorej otvorenosť a sloboda sú *conditio sine qua non* pre zachovanie demokratického zriadenia. Objektom sporných výrokov bola hlava štátu, teda tiež vysokopostavený verejný funkcionár, od ktorého sa zas vyžaduje vysoká miera akceptácie voči verejnej kritike. Politik do verejného priestoru vstupuje dobrovoľne, pričom má adekvátny (aj mediálny) priestor brániť sa voči útokom na svoju osobu. Pre politickú diskusiu sú pritom typické práve hodnotiace úsudky, ktoré sú bežne prezentované zveličujúcim, znepokojujúcim, či dokonca urážlivým spôsobom. Pri politických prejavoch navyše, v zmysle judikatúry, do určitej miery ustupuje požiadavka na dokonalú faktickú presnosť a pravdivosť do úzadia. Avšak, ani sloboda prejavu v rámci politickej diskusie nie je absolútna a ako sme už uviedli aj ona podlieha určitým limitom. Pri politických prejavoch, ktoré nie sú skutočným prínosom pre diskusiu o veciach verejného záujmu a ich jediným cieľom je diskreditácia politického oponenta (argumentáciou *ad hominem*), formou bezdôvodného očierňovania a obviňovania, s cieľom vyvolať negatívnu verejnú emóciu voči politickému oponentovi, nie je dôvod na osobitnú súdnu ochranu. Podľa nášho názoru, v predmetnej veci nešlo o adekvátnu a ospravedlniteľnú personifikáciu spoločensky diskutovanej témy v osobe politického oponenta, ktorá je v zmysle judikatúry EŠLP a Ústavného súdu SR, za normálnych okolností, v zásade prípustná.<sup>37</sup> Z celkového kontextu sporných výrokov, ktoré daný opozičný poslanec opakovane produkoval, možno dospieť k záveru, že cieľom v skutočnosti nebolo relevantne prispieť k demokratickej diskusii, ale najmä diskreditovať hlavu štátu bez relevantného faktického základu a „vytĺcť“ z danej témy, čo najviac politických bodov. Vyjadrenia opozičného poslanca boli prezentované

---

<sup>36</sup> V prípadoch konfliktu medzi slobodou prejavu a osobnostnými právami dotknutej osoby Ústavný súd SR spravidla aplikuje šesťkrokový test proporcionality založený na hľadani odpovedí na otázky: Kto?, O kom?, Čo?, Kde?, Kedy? a Ako? (k tomu pozri napríklad nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 224/2016 z 12. 4. 2017).

<sup>37</sup> Máme na mysli rozhodnutie EŠLP vo veci *Macovei v. Rumunsko* (č. 53028/14) z 28. 7. 2020 a nález Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 283/2020 z 12. 11. 2020.

na sociálnej sieti na užívateľskom konte s desiatkami tisíc sledovateľov a viac ako 11 miliónmi interakcií. Intenzitu zásahu do osobnostných práv hlavy štátu, preto nemožno považovať za zanedbateľnú. Ako sme už uviedli difamačné vyjadrenia prezentoval opozičný poslanec opakovane, pričom do podania návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia išlo o viac ako 23 príspevkov na sociálnej sieti. Sporné príspevky opozičného poslanca boli, podľa nášho názoru, kombináciou skutkových tvrdení a hodnotiacich úsudkov, ktorých pravdivosť, či dostatočný faktický základ neboli v konaní zistené. Neodkladné opatrenie považujeme za efektívny právny prostriedok pre účinnú ochranu porušovaných resp. ohrozených osobnostných práv, najmä pokiaľ ide o dlhodobejšie a opakujúce sa konanie zo strany pôvodcu difamačných prejavov. Pri tomto prostriedku právnej ochrany je však potrebné zohľadniť, že ide o konanie, v ktorom musí všeobecný súd rozhodnúť v pomerne krátkej procesnej lehote a najmä bez potreby vykonania plnohodnotného dokazovania. Pôvodca prejavu má faktickú procesnú možnosť brániť sa voči neodkladnému opatreniu až po jeho nariadení, pričom neodkladné opatrenie je vykonateľné už doručením žalovanému. Inštitút neodkladného opatrenia by, preto podľa nášho názoru, mal byť, najmä pokiaľ ide o politické prejavy, využívaný zdržanlivo a vždy na základe starostlivého uváženia. Najmä s ohľadom na to, že témy vo verejnej diskusii spravidla podliehajú „skaze“ a prípadný odklad možnosti politika prispieť k diskusii o otázke verejného záujmu, môže úplne zmariť jeho účasť na takejto diskusii. V predmetnej veci, však mal opozičný poslanec dostatočnú možnosť v rozhodnom čase prispieť k diskusii o obrannej dohode so Spojenými štátmi americkými, preto zastávame názor, že záujem na ochrane osobnostných práv hlavy štátu bol opodstatnený do takej miery, že nedošlo k neproporcionálnemu zásahu do slobody prejavu dotknutého opozičného politika.

## **Záver**

Z rozhodovacej činnosti ESLP ako aj Ústavného súdu SR vyplýva, že ani ochrana politických prejavov nie je absolútna a podlieha limitom. Urážlivé výroky, ktoré majú povahu bezdôvodného očierňovania s jediným cieľom uraziť politického oponenta v zásade nepredstavujú prínos pre demokratickú diskusiu o veciach verejných. Limitom tejto diskusie by mala byť ľudská dôstojnosť osoby, o ktorej sa hovorí a rovnako vzbudzovanie nenávisťi voči nej. Zdržanlivý výber slov politika

je opodstatnený aj v súvislosti s obvineniami politických oponentov z trestnej činnosti, pred právoplatným rozhodnutím o ich vine a treste zo strany príslušného orgánu. Politik by mal so slobodou prejavu narábať starostlivo, v dobrej viere, a najmä by sa mal snažiť verejnosti poskytovať presné a spoľahlivé informácie. V rámci politickej diskusie prirodzene dochádza k personifikácii otázok verejného záujmu v osobách politických oponentov, od ktorých sa dôvodne očakáva vyššia miera akceptácie voči verejnej kritike. Ani táto kritika však nemôže byť bezbrehá a podlieha legitímnym obmedzeniam. Politici majú taktiež právo na ochranu svojej osobnej cti a povesti, avšak požiadavky tejto ochrany je potrebné vždy starostlivo vyvažovať s verejným záujmom na otvorenej diskusii o politických otázkach, ktorá je v demokracii obzvlášť dôležitá.

## **Zoznam použitej literatúry**

### **Knižné publikácie**

1. DRGONEC, Ján: Sloboda prejavu a sloboda po prejave. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 410, ISBN 978-80-89122-89-9
2. DRGONEC, Ján: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1792, ISBN 978-80-89603-74-9
3. HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol.: Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1456, ISBN 978-80-74008-12-2
4. KAREN, R.: A practitioner s guide to the European convention on human rights, London: Sweet & Maxwell Ltd., 2008, s. 709, ISBN 978-18-4703-120-4
5. KEREČMAN, P.: Sloboda prejavu novinára a ochrana pred jej zneužitím. Bratislava: Slovenský syndikát novinárov, 2009, s. 151, ISBN 978-80-969584-4-3
6. KMEC, J., KOSAR, D., KRATOCHVÍL, J., BOKEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentár. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1687, ISBN 978-80-7400-365-3

### **Články v periodickej tlači (časopisecké články)**

7. BENEDIK, M.: Právne prostriedky ochrany osobnosti vo vzťahu k médiám. In: Bulletin slovenskej advokácie, Slovenská advokátska komora, č. 9, 2019, s. 23-30, ISSN 1335-1079

## **Kontaktné údaje**

Mgr. Erik Tóth

erik.toth@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva

# UPLATNENIE PRÁVA NA AZYL V *DE FACTO* ŠTÁTOCH: PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA CYPRUS

## EXERCISING THE RIGHT TO ASYLUM IN *DE FACTO* STATES: A CASE STUDY OF CYPRUS

Sylvia Tiryaki<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Osoby, ktoré boli nútené opustiť domovskú krajinu z dôvodov uvedených v ustanoveniach Ženevského dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov a Protokolu z roku 1967, majú nárok na medzinárodnú ochranu. Túto ochranu sú členské štáty Európskej únie povinné poskytnúť taktiež na základe ustanovení *acquis*. Otázkou zostáva, kto je zodpovedný v prípade, ak sa osoby majúce nárok na medzinárodnú ochranu ocitnú v teritóriách, ktoré v kontexte medzinárodného práva neexistujú ako nezávislé štáty *de jure*. Turecká republika severného Cypru je jednou z takýchto teritórií. Právne je súčasťou Európskej únie, avšak *acquis* (a teda ani zmluvy) sa na jej území neuplatňujú. Právne vákuum vzniknuté v oblasti zodpovednosti štátu za dodržiavanie medzinárodnoprávných záväzkov v oblasti azylu môže byť podľa autorky do určitej miery vyplnené použitím analógií z relevantnej judikatúry ESLP týkajúcej sa extrateritoriálnej jurisdikcie.

**Kľúčové slová:** azyl, ľudské práva, *de facto* štátne entity, extrateritoriálna jurisdikcia, Cyprus

**Abstract:** Persons who have been forced to leave their home country for reasons listed in the provisions of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol are entitled to international protection. The member states of the European Union are also obliged to provide this protection based on the provisions of the *acquis*. The question remains who is responsible if persons entitled to international protection find themselves in territories that do not exist as *de iure* independent

---

<sup>1</sup> Helsinský výbor pre ľudské práva na Slovensku

states in the context of international law. The Turkish Republic of Northern Cyprus is one such territory. Legally, it is part of the European Union, but the *acquis* (and thus neither the treaties) are not applied on its territory. According to the author, the legal vacuum created in the area of state responsibility for compliance with international obligations in the area of asylum can be filled to a certain extent by using analogies from the relevant ECtHR jurisprudence regarding extraterritorial jurisdiction.

**Key words:** asylum, human rights, de facto states, extraterritorial jurisdiction, Cyprus

## Úvod

Podľa Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov bolo ku koncu roka 2022 vo svete 35,3 milióna utečencov a 62,5 milióna IDPs (vnútorne vysídlených osôb), z ktorých 5,4 milióna požiadalo o azyl<sup>2</sup>. Pre porovnanie, v roku 2009 to bolo 15,2 milióna utečencov a takmer milión azylantov<sup>3</sup>. Medzinárodné konflikty, občianske vojny alebo klimatická kríza tieto počty neustále zvyšujú a dá sa predpokladať, že aj naďalej zvyšovať budú.

Právne postavenie utečencov upravuje celý rad medzinárodnoprávných dokumentov. V prípade, že sa tieto osoby ocitnú na území štátu, ktorý nie je medzinárodne *de jure* uznaný, sa však situácia komplikuje. Tento príspevok sa zameriava na medzinárodnú ochranu osôb v teritóriu entít, ktoré v kontexte medzinárodného práva neexistujú ako nezávislé štáty *de jure* a nemajú kapacitu vstupovať do medzinárodných vzťahov.

Severný Cyprus je použitý ako demonštratívny príklad najmä z dôvodu, že ide o teritórium, ktoré je právne súčasťou Európskej únie, avšak *acquis communautaire*, a teda ani zmluvy, sa na jeho území neuplatňujú<sup>4</sup>.

Cieľom príspevku nie je zamerať sa na možnosti riešenie cyperského konfliktu alebo skúmať jeho korene. Zámerom nie je ani kritizovať a detailne analyzovať azylové právo EÚ a taktiež ani rozoberať právo

---

<sup>2</sup> UNHCR. "Refugee Statistics." <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

<sup>3</sup> UNHCR. "2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons." <http://www.unhcr.org/4c11fobeg.html>.

<sup>4</sup> Pozri Protokol č. 10 k Zmluve o pristúpení Českej republiky, Cypru, Estónska, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Poľska, Slovinska a Slovenska k EÚ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12003T%2FPRO%2F10>.

Tureckej republiky severného Cypru na medzinárodnoprávnu existenciu. Terminológia bola zvolená v súlade so súčasnou terminológiou a pozíciou EÚ. Z dôvodu zachovania čo najväčšej jednoduchosti a prehľadnosti textu sú termíny "Severný Cyprus" a "Turecká republika severného Cypru" (ďalej len "TRNC") použité zameniteľne.

Príspevok sa venuje len právnemu rámcu, alebo jeho nedostatku, na Severnom Cypre a nie právnemu rámcu v tej časti Cypru, v ktorej vykonáva efektívnu kontrolu Cyperská republika.

## Právo na azyl

Právo na azyl je jedným zo základných ľudských práv. Je definované v článku 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv ako právo „*vyhľadať a získať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním*“, ktoré prináleží každému<sup>5</sup>. V Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd toto právo vyslovene zakotvené nie je. Ako však vyplýva z judikatúry ESLP v tejto oblasti, Dohovor poskytuje nepriamu ochranu práva na azyl prostredníctvom článkov 3 a 8, teda prostredníctvom zákazu mučenia a akéhokoľvek neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania a trestania a cez právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života<sup>6</sup>.

Primárne je právo na azyl upravené v Dohovore o postavení utečencov z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967. Konkrétne, Dohovor v článku 1 charakterizuje utečenca ako osobu, ktorá „*v dôsledku udalostí pred 1. januárom 1951 sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu, alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť*”<sup>7</sup>.

Azylanti sú osoby, ktoré hľadajú útočisko a ochranu ako utečenci a ktoré

---

<sup>5</sup> OHCHR. "Všeobecná Deklarácia Ľudských Práv." [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/slo.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/slo.pdf)

<sup>6</sup> Council of Europe. "Európsky Dohovor o Ľudských Právach." [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_slk](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_slk).

<sup>7</sup> "Oznámenie Ministerstva Zahraničných Vecí Slovenskej Republiky 319/1996 Z.z." Slov-lex. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/319/>.

čakajú na UNHCR alebo štáty, aby spracovali ich žiadosti o azyl<sup>8</sup>. Právo na azyl je upravené taktiež v množstve ďalších regionálnych vstupov<sup>9</sup>.

## Právny rámec EÚ

V kontexte EÚ je právo na azyl, tak ako je zakotvené v Dohovore o postavení utečencov a Protokole, v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie<sup>10</sup>. 8. júna 2023 dosiahla Európska Rada dohodu o kľúčových právnych predpisoch v oblasti azylu a migrácie, konkrétne Nariadenie o konaní o azyle a Nariadenie o riadení azylu a migrácie, ktoré nahrádza súčasné dublinské nariadenie<sup>11</sup>. Následne 4. októbra 2023 členské štáty dospeli k dohode ohľadom riešenia krízových situácií a nového mechanizmu solidarity<sup>12</sup>. Ďalej k právnym predpisom EÚ v oblasti azylu patrí spomínané dublinské nariadenie (Nariadenie EÚ 604/2013)<sup>13</sup> určujúce, ktorý štát je zodpovedný za prijímanie žiadosti o azyl, Smernica o uznávaní štatútu utečenca (Smernica 2011/95/EÚ), Smernica a podmienkach prijímania (Smernica 2013/33/EÚ) a Smernica o procese prijímania (Smernica 2013/32/EÚ)<sup>14</sup>. Nariadenie EÚ 603/2013 zriaďuje databázu odtlačkov prstov žiadateľov

---

<sup>8</sup> Časová limitácia bola odstránená Protokolom z roku 1967, *Ibid.*

<sup>9</sup> Pozri napríklad Cartagenská deklarácia, UNHCR. "Cartagena Declaration on Refugees." Cartagena, 1984. <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html>

<sup>10</sup> "Zmluva o Fungovaní Európskej Únie." EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/SK/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>.

<sup>11</sup> Rada Európskej únie. "Chronologický Prehľad – Migračná a Azylová Politika EÚ." <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>.

<sup>12</sup> Uvedená dohoda má následne tvoriť základ pre rokovania Rady s Parlamentom.

Rada Európskej únie. "Migračná Politika: Rada sa Dohodla na Mandáte k Legislatíve EÚ Týkajúcej sa Krízových Situácií." <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>.

<sup>13</sup> "Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013." EUR-Lex, 29. jún 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>.

<sup>14</sup> "Smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2011/95/EÚ." EUR-Lex, 13. December 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=celex:32011L0095>.

"Smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2013/33/EÚ." EUR-Lex, 29. jún 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>.

"Smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2013/32/EÚ." EUR-Lex, 29. jún 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>.



o azyl (Eurodac)<sup>15</sup>. Všetky uvedené právne predpisy sú súčasťou CEASu, čiže spoločného azylového systému EÚ.

## **Právne vákuum**

Hoci *acquis* zaväzuje všetky členské štáty, v rámci hraníc EÚ existuje teritórium, na ktoré ani jeden z uvedených právnych predpisov nemá dosah. Územie Severného Cypru je z pohľadu práva EÚ právna anomália, vytvárajúca právne vákuum.

## **Situácia v oblasti migrácie a azylu na Cypre**

Cyprus, situovaný vo východnom Stredomorí a susediaci v súčasnosti s Tureckom, Libanonom, Sýriou, Izraelom a Egyptským Sinajským polostrovom, sa po tisícročia nevyhol migračným tokom. Nie je tomu inak ani v súčasnosti. Podľa správy vypracovanej Integral Human Development<sup>16</sup>, bol Cyprus v roku 2019 krajinou s najväčším počtom žiadateľov o azyl v Európe na počet obyvateľov. Najviac žiadateľov bolo z krajín ako Sýria, India, Bangladéš a Pakistan, ktorí predstavovali spolu 4% celkovej populácie obyvateľov Cypru. Politické rozdelenie Cypru prispieva k zvyšovaniu týchto počtov, keďže situácia vytvára právne vákuum na severe ostrova a teda poskytuje podmienky vhodné na jej zneužitie.

UNHCR charakterizuje Cyprus ako jednu z „frontových línií“ Európy s tým, že len v roku 2022 bolo prijatých 21,565 nových žiadostí o azyl. V rozpätí mesiacov január až máj 2023 Cyperská republika prijala 4,828 azylových žiadostí, 357 žiadostí čakalo na vybavenie v Azylovom centre a 4,968 čakalo na vybavenie na IPAC (Správny súd pre medzinárodnú ochranu). K 4. júnu 2023 sa na Cypre nachádzalo 18,551 utečencov z Ukrajiny požívajúcich dočasnú ochranu<sup>17</sup>.

## **Severný Cyprus - Turecká republika severného Cypru**

---

<sup>15</sup> "Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 603/2013." EUR-Lex, 29. jún 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32013R0603>.

<sup>16</sup> Integral Human Development. "Cyprus." <https://migrants-refugees.va/country-profile/cyprus/>.

<sup>17</sup> UNHCR. "Reception in Cyprus." [https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2023/06/UNHCR-Cyprus\\_Reception-Fact-Sheet\\_2023\\_June\\_ENG.pdf](https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2023/06/UNHCR-Cyprus_Reception-Fact-Sheet_2023_June_ENG.pdf).

Od roku 2004, kedy sa Cyperská republika stala členským štátom EÚ, je celý ostrov považovaný za územie EÚ. Avšak na severe Cypru, čiže na území spravovanom TRNC, sa *acquis* neuplatňuje. Inými slovami, *acquis* je na severe suspendované a to až do vyriešenia konfliktu. Vyplýva to z ustanovení Protokolu č. 10<sup>18</sup> k Zmluve o pristúpení<sup>19</sup>. Hoci po tom, čo Cyperská republika bola prijatá za člena EÚ ako rozdelený štát, sa tureckí Cyperčania dobrovoľne rozhodli začať s konzultáciami s EÚ a jednostranne aproximovali niekoľko prístupových kapitol<sup>20</sup>, ani jedna z týchto kapitol nezahŕňa záväzky vyplývajúce z právnych predpisov v oblasti azylu a migrácie.

Súčasťou *de facto* právneho systému TRNC sú aj medzinárodné zmluvy ako napríklad Dohovor o postavení utečencov<sup>21</sup>, Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, Medzinárodný pakt o politických a občianskych právach, Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a taktiež Európsky dohovor o ľudských právach. Protokol z roku 1967 k Dohovoru o postavení utečencov turecko-cyperskou administratívou nebol ratifikovaný.

Právny poriadok na Severnom Cypre nezahŕňa ani domáce právne

---

<sup>18</sup> "Protokol č. 10 o Cypre - 12003T/PRO/10 - SK." EUR-Lex, 23. september 2003.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:12003T/PRO/10&from=EL>

<sup>19</sup> "Zmluva o Pristúpení Českej Republiky, Estónska, Cypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Poľska, Slovinska a Slovenska (2003)." EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html?locale=sk#new-2-30>.

<sup>20</sup> V oddelených referendách o zjednotení ostrova z 24. apríla 2004 tureckí Cyperčania hlasovali „áno“ a grécki Cyperčania „nie“, čiže k zjednoteniu ostrova pred vstupom do EÚ 1. mája 2004 nedošlo. Vid' napríklad AKGUN, M., GUREL, A., HATAY, M., TIRYAKI, S. (2005). *Quo Vadis Cyprus?* TESEV Working Paper. Istanbul: Turkish Economic and Social Studies Foundation, PALLEY, C. (2005). *An International Relations Debacle: The UN Secretary-General's Mission of Good Offices in Cyprus 1999-2004*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2005, 592 s.

<sup>21</sup> Cyprus ratifikoval Dohovor o utečencoch 16. mája 1963. Bi-komunálna Cyperská republika sa rozpadla v decembri 1963 a po unilaterálnom vyhlásení nezávislosti v roku 1983 tureckí Cyperčania prevzali do svojho právneho poriadku aj medzinárodné dohovory, ktoré boli podpísané Cyperskou republikou v čase, keď pri jej spravovaní ešte vykonávali svoje ústavné práva.

UNHCR. "States Parties, Including Reservations and Declarations, to the 1951 Refugee Convention." <https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1951-refugee-convention>.

normy, ktoré by regulovali azylové postupy a migráciu. Absencia azylového právneho rámca spôsobuje nielen neistotu v oblasti azylového práva, ale v podstate jeho úplnú neaplikovateľnosť na území, ktoré podľa Protokolu č. 10 spadá do teritória EÚ, ale Únia na ňom svoje normy neuplatňuje. A hoci medzinárodné zmluvy zakotvujúce ochranu ľudských práv sú súčasťou právneho systému na Severnom Cypre, k monitorovaniu právnych záväzkov z nich vyplývajúcich nedochádza. Dôvodom je absencia kontaktu medzinárodných orgánov zabezpečujúcich monitorovanie s autoritami na Severnom Cypre.

### **Nedostatok komunikácie**

Kvôli obavám z možných implikácií pre tacitné medzinárodné uznanie *de facto* entity sa medzinárodné organizácie, inštitúcie alebo agentúry ako napríklad UNHCR vyhýbajú kontaktu s autoritami TRNC, čo má za dôsledok nedostatočné dokumentovanie situácie v oblasti azylu a migrácie. UNHCR je na Cypre relatívne aktívny, ale jeho správy nám poskytujú len čiastočný obraz o situácii. Reportuje totižto len z tých oblastí, nad ktorými vláda Cyperskej republiky vykonáva efektívnu kontrolu, čiže z južného Cypru. Z pravidelných správ celé územie severného Cypru vynecháva. UNHCR z tejto oblasti nielenže nereportuje, nie je v kontakte ani s relevantnými orgánmi a inštitúciami. Za prijímanie azylových žiadostí je na Cypre zodpovedný práve UNHCR. Medzi rokmi 1974, keď na Cypre začal fungovať, až do roku 2002, kedy v rámci harmonizácie práva začala žiadosti prijímať vláda Cyperskej republiky, bola za prijímanie azylových žiadostí zodpovedná výlučne táto agentúra. Avšak na severe ostrova Cyperská vláda nemá kontrolu a spolupráca s medzinárodne neuznanou TRNC je limitovaná až neexistujúca. Jednotlivé azylové procesy sú na sebe nezávislé a navyše turecko-cyperský azylový právny rámec absentuje. A keďže UNHCR tiež nemá s inštitúciami na Severnom Cypre oficiálne žiadny kontakt, neprijíma priamo ani azylové žiadosti.

Na tento stav sa sťažujú aj samotní grécki Cyperčania, ktorí tvrdia, že za zvýšený počet utečencov na juhu ostrova môžu práve tureckí Cyperčania, ktorí na severe nekontrolujú toky a neprijímajú žiadosti. Podľa niektorých akademikov sa tieto čísla pohybuju niekde medzi 60% až 98%<sup>22</sup>. Podľa

---

<sup>22</sup> YAKINTHOU, CH., POLILI, Ö.: Reconciliation through a Common Purpose: Third Party Human Rights in Cyprus. TESEV, 2010.

správy Ministerstva zahraničných vecí Spojených štátov amerických je väčšina utečencov, u ktorých sa dá predpokladať, že spadajú do kategórie majúcej nárok na medzinárodnú ochranu, deportovaných zo severu Cypru do Turecka<sup>23</sup>. Z viacerých zdrojov je zrejmé, že ak turecko-cyperské úrady majú za to, že utečenci vstúpili na územie nimi kontrolované výlučne z dôvodu prechodu Zelenej línie<sup>24</sup> do oblastí kontrolovaných gréckymi Cypčanmi, deportujú tieto osoby do Turecka<sup>25</sup>.

Úlohu oficiálnych úradov čiastočne supluje občianske združenie Asociácia pre práva utečencov (*Refugee Rights Association*<sup>26</sup>, ďalej len *RRA*), ktorá v súčasnosti plní úlohu akéhosi styčného dôstojníka pre UNHCR. Hoci je ako predĺžená ruka UNHCR v kontakte s turecko-cyperskými úradmi<sup>27</sup>, ako súčasť tretieho sektora má mandát, kapacity a možnosti, ktoré sú len obmedzené.

Inštitúcie a orgány, ktoré by mohli pozitívne prispieť k zlepšeniu situácie reportujú len z územia kontrolovaného Cyperskou republikou (Amnesty International) alebo nereportujú vôbec (Human Rights Watch). Freedom

---

<https://www.tesev.org.tr/en/research/reconciliation-through-a-common-purpose-third-party-human-rights-in-cyprus/>, s. 14.

<sup>23</sup> United States Department of State. "2022 Country Reports on Human Rights Practices: Cyprus - the Area Administered by Turkish Cypriots." <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/cyprus/area-administered-by-turkish-cypriots/>.

<sup>24</sup> Zelená línia, alebo nárazníková zóna na Cypre, je demilitarizovaná zóna, ktorá oddeluje územie kontrolované Cyperskou republikou a Tureckou republikou severného Cypru. Zóna je kontrolovaná mierovými jednotkami OSN na Cypre UNFICYP, ktoré sú umiestnené na ostrove od roku 1964 na základe rezolúcie Bezpečnostnej rady OSN č. 186. UNSCR. "Security Council Resolution 186 - The Cyprus Question." 4. marec 1964. <http://unscr.com/en/resolutions/186>.

<sup>25</sup> YAKINTHOU, CH., POLILI, Ö.: Reconciliation through a Common Purpose: Third Party Human Rights in Cyprus. TESEV, 2010.

<https://www.tesev.org.tr/en/research/reconciliation-through-a-common-purpose-third-party-human-rights-in-cyprus/>, s. 14.

<sup>26</sup> RRA funguje ako implementačný partner pre UNHCR a ďalšie humanitárne organizácie za účelom poskytnutia ochrany a pomoci utečencom, vracajúcim sa utečencom a azylantom a taktiež ďalším osobám, ktoré spadajú do kategórie ochrany. Zbiera dáta, žiadosti o azyl, ktoré ďalej posúva UNHCR a robí s dotknutými osobami pohovory. Taktiež zabezpečuje prístup k pracovným miestam, alebo asistuje pri zvrátení rozhodnutí o vyhostení. Refugee Right Association. "Home." <https://mhdkibris.com/>.

<sup>27</sup> United States Department of State. "2022 Country Reports on Human Rights Practices: Cyprus - the Area Administered by Turkish Cypriots." <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/cyprus/area-administered-by-turkish-cypriots/>.

House tieto dve územia rozlišuje a správy Ministerstva zahraničných vecí USA sa venovali územiám spravovaným tureckými Cyperčanmi od roku 2011, s pauzou medzi rokmi 2016 a 2018, kedy bol Cyprus braný ako jedno územie. Od roku 2018 sa v správach opäť uvádza územie pod kontrolou tureckých Cyperčanov ako zvlášť pozorovaná a monitorovaná oblasť<sup>28</sup>.

### Právna zodpovednosť

Z uvedeného vyplýva, že aj monitorovanie dodržiavania ľudských práv sa stáva závislé od politickej klímy. Ak by však aj relevantní aktéri mali za to, že monitoring nemusí nevyhnutne znamenať *de jure* uznanie štátnosti TRNC a následne by k riadnemu monitoringu prišlo, ktorý štátny celok by bol zodpovedný za prípadné zistené porušenia? Do úvahy prichádzajú tri možnosti, a to Cyperská republika, TRNC a Turecká republika.

### Cyperská republika

Cyperská republika vznikla v roku 1963 osamostatnením sa v rámci dekolonizačných procesov a bola založená 3 medzinárodnými zmluvami – Zmluvou o založení, Zmluvou o garanciách a Zmluvou o aliancii<sup>29</sup>.

Cyperská republika v pôvodnom zložení sa rozpadla v decembri 1963 v dôsledku bi-komunálnych stretov, vojenského puču v Grécku a snahu o pripojenie Cypru ku Grécku, čo našlo pozitívnu odozvu medzi vtedajšou grécko-cyperskou politickou vládnuťou elitou. Konflikt vyústil okrem iného do prijatia Rezolúcie Bezpečnostnej rady OSN 186/64, na základe ktorej boli mierové sily OSN umiestnené na ostrove a zotrávajú tam až do súčasnosti<sup>30</sup>. V roku 1974 došlo k vojenskej invázii na Cyprus zo strany Turecka, v dôsledku ktorej sa ostrov rozdelil. Bezpečnostná rada OSN

---

<sup>28</sup> United States Department of State. "2018 Country Reports on Human Rights Practices: Cyprus." <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/cyprus/>.

<sup>29</sup>Každá z týchto zmlúv je uzatvorená medzi Cyperskou republikou a Kráľovstvom Veľkej Británie, Gréckom a Tureckom, čiže vtedy novou Cyperskou republikou a jej garantami. Tieto tri medzinárodné dohody existujú (a taktiež prestávajú existovať) spoločne a nerozdielne. V praxi toto znamená, že ak jedna z týchto dohôd stratí platnosť, prestanú platiť všetky tri súčasne. Zmluva o založení tvorí tiež základ pre ústavný charakter Cyperskej republiky. HADJIDEMETRIOU, T.: The 24 April 2004 Referendum and the Solution of the Cyprus Problem. Nicosia: Socio-Political Studies Institute, 2008

<sup>30</sup> UNSCR. "Security Council Resolution 186 - The Cyprus Question." 4. marec 1964. <http://unscr.com/en/resolutions/186>.

následne odsúdila inváziu rezolúciami 365/1975 a 367/1975<sup>31</sup>.

K vyhláseniu samostatnosti zo strany tureckých Cyperčanov došlo v roku 1983, pod taktovkou právnika Rauf Denкташа. Bezpečnostná rada OSN dvoma rezolúciami 541/1983 a 550/1984<sup>32</sup> vyzvala štáty na neuznanie TRNC a v skutku UDI<sup>33</sup> nebola uznaná žiadnym iným štátom okrem Turecka.

Čo sa efektívnej kontroly Cyperskej vlády nad územím TRNC týka, túto nemá žiadnu. Spolupráca medzi orgánmi a úradmi na oboch stranách ostrova závisí od politických zložení a ich predstavy o budúcom usporiadaní Cypru a fluktuuje medzi stredne zlou a zlou. Závisí tiež od stupňa progresu rokovaní medzi dvoma komunitami (gréckou a tureckou) a afinitou medzi ich lídrami. Každopádne spolupráca v oblasti azylu a migrácie väčšinou nepatrí medzi položky a oblasti, v ktorých by dve komunity spolupracovali.

### **Turecká republika severného Cypru**

V dôsledku obáv z tacitného uznania *de jure* existencie TRNC, štátne entity a ani iné medzinárodno-právne subjekty do kontaktu s turecko-cyperskými orgánmi prísť nechcú. EÚ by vedela prispieť k tomu, aby TRNC bola zodpovedná za porušovanie ľudských práv tak, ako sa napríklad právo na nerušené užívanie majetku ošetrilo zriadením Komisie pre nehnuteľný majetok na severnom Cypre<sup>34</sup>, avšak absentuje potrebná politická vôľa.

### **Turecká republika**

Judikatúra ESLP poukazuje na trend návratu k univerzálnosti ľudských práv a k vytvoreniu nadnárodných záruk ochrany ľudských práv.

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Unilateral declaration of independence, po slov. jednostranné vyhlásenie nezávislosti

<sup>34</sup> Komisia pre nehnuteľný majetok („Komisia“) bola zriadená v súlade s rozsudkami Európskeho súdu pre ľudské práva v prípade Xenides-Arestis proti Turecku (č.46347/99). Účelom tohto opatrenia bolo vytvoriť účinný vnútroštátny prostriedok nápravy pre nároky týkajúce sa opustených nehnuteľností na Severnom Cypre. ESLP rozhodnutím z 1. marca 2010 o prípustnosti rozsudku Demopoulos a iní proti Turecku (č. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04) konštatoval, že Komisia poskytuje účinný prostriedok nápravy a zamietol sťažnosti sťažovateľov na nevyčerpanie vnútroštátnych prostriedkov nápravy.

V prípadoch, kedy zodpovednosť štátu za porušovanie ľudských práv nemôže byť dostatočne určená, judikatúra vykazuje smer vývoja k presunu zodpovednosti na iné štáty, či už v prípadoch vojenskej agresie alebo v prípadoch súvisiacimi s ochranou životného prostredia<sup>35</sup>. Inštitút tzv. *extrateritoriálnej jurisdikcie* bol použitý ESĽP konkrétne aj v prípade týkajúcom zodpovednosti za porušovanie ľudských práv na území TRNC. Nadnárodná zodpovednosť Turecka bola založená v rozsudku v prípade Loizidou proti Turecku, v ktorom ESĽP *inter alia* rozhodol, že odopieranie prístupu k majetku sťažovateľky a následná strata kontroly nad ním sú pripísateľné Turecku. Inými slovami, založil extrateritoriálnu jurisdikciu Turecka nad územím TRNC<sup>36</sup>.

V tejto súvislosti je dobré spomenúť, že v rozsudku Ilaşcu a ostatní proti Moldavsku a Rusku sa ESĽP odvolal sa na prípad Loizidou a uviedol, že *"Koncept štátnej suverenity nie je nevyhnutne limitovaný štátnym územím. Podľa relevantných princípov medzinárodného práva zodpovednosť štátu môže byť určená tam, kde štát v dôsledku vojenských aktivít, či už legálnych alebo protiprávných, vykonáva efektívnu kontrolu nad územím, ktoré je situované mimo hraníc jeho štátneho teritória."*<sup>37</sup>

## Záver

V praxi je právne vákuum na území štátov, ktoré nie sú medzinárodne uznané častokrát využívané na rôzne druhy nelegálnych medzinárodných obchodov, z ktorých jedným je bezpochyby aj obchodovanie s ľuďmi, spojené s neregulovanou migráciou.

Podľa EÚ stratégie 2019-2024 ľudské práva musia byť v centre každej

---

<sup>35</sup> Pozri napríklad rozhodnutia ESĽP vo veci Al-Skeini a ostatní proti Spojenému kráľovstvu (zo 7. júla 2011, č. 55721/07) alebo Ilaşcu a ostatní proti Moldavsku a Rusku (z 8. júla 2004, č. 48787/99). V sťažnosti Duarte Agostinho a ďalší proti Portugalsku a ďalším 32 štátom (z 13. novembra 2020, č. 39371/20), sťažovatelia už priamo vychádzajú z existencie inštitútu *extrateritoriálnej jurisdikcie*.

<sup>36</sup> Loizidou proti Turecku (z 18. decembra 1996, č. 15318/89) a Cyprus proti Turecku (z 10. mája 1996, č. 15318/89). Súdne rozhodnutie sa týka sťažnosti podanej Európskej komisii pre ľudské práva 22. júla 1989, ohľadom nemožnosti užívať pozemky patriace Titzine Loizidou, cyperskej občanke, ktorá vlastnila nehnuteľnosti v severo-cyperskom meste Kyrenia (Girne) a v dôsledku prítomnosti tureckých vojsk na severnej časti Cypru ich nemohla užívať. Do sporu následne vstúpila Cyperská vláda a postúpila prípad Európskemu súdu pre ľudské práva v časti týkajúcej sa údajného zasahovania do vlastníckych práv a obdobia sťažovateľky.

<sup>37</sup> Ilaşcu a ostatní proti Moldavsku a Rusku (z 8. júla 2004, č. 48787/99).

migračnej a azylovej politiky so zreteľom najmä na prístup k azylovému právu. Stratégia taktiež poukazuje na nevyhnutnosť praktických riešení pri adresovaní výziev vyplývajúcich z migrácie<sup>38</sup>.

Vo svetle týchto strategických predsavzatí je vhodné zvážiť možnosti nápravy absencie štátnej zodpovednosti v prípadoch porušovania ľudských práv. Súdna cesta s poukázaním na existujúcu judikatúru ESLP v danej oblasti sa javí možná, avšak či aj praktická je otázne. Turecko-cyperský inštitút alebo organizácia, ktorá by mala kapacitu vstupovať do azylového procesu môže byť ďalším riešením.

### Zoznam použitej literatúry

1. "Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013." EUR-Lex, 29. jún 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>.
2. "Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 603/2013." EUR-Lex, 29. jún 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32013R0603>.
3. "Oznámenie Ministerstva Zahraničných Vecí Slovenskej Republiky 319/1996 Z.z." Slov-lex. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/319/>.
4. "Protokol č. 10 o Cypre - 12003T/PRO/10 - SK." EUR-Lex, 23.september 2003. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:12003T/PRO/10&from=EL>
5. "Smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2011/95/EÚ." EUR-Lex, 13. december 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=celex:32011L0095>.
6. "Smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2013/33/EÚ." EUR-Lex, 29. jún 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>.
7. "Smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2013/32/EÚ." EUR-Lex, 29. jún 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>.
8. "Zmluva o Fungovaní Európskej Únie." EUR-Lex. [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX%3A32012L0001)

---

<sup>38</sup> Európska komisia. "Štatistika o Migrácii do Európy," 1. január 2022.

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe\\_sk](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_sk).



lex.europa.eu/SK/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html.

9. "Zmluva o Pristúpení Českej Republiky, Estónska, Cypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Poľska, Slovinska a Slovenska (2003)." EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html?locale=sk#new-2-30>.
10. Council of Europe. "Európsky Dohovor o Ľudských Právach." [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_slk](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_slk).
11. Európska komisia. "Štatistika o Migrácii do Európy," 1. január 2022. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_sk](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_sk).
12. HADJIDEMETRIOU, T.: The 24 April 2004 Referendum and the Solution of the Cyprus Problem. Nicosia: Socio-Political Studies Institute, 2008.
13. Integral Human Development. "Cyprus." <https://migrants-refugees.va/country-profile/cyprus/>.
14. OHCHR. "Všeobecná Deklarácia Ľudských Práv." [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/slo.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/slo.pdf).
15. Rada Európskej únie. "Chronologický Prehľad – Migračná a Azylová Politika EÚ." <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>.
16. Rada Európskej únie. "Migračná Politika: Rada sa Dohodla na Mandáte k Legislatíve EÚ Týkajúcej sa Krízových Situácií." <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>.
17. Refugee Right Association. "Home." <https://mhdkibris.com/>.
18. UNHCR. "2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons." <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>.
19. UNHCR. "Reception in Cyprus." [https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2023/06/UNHCR-Cyprus\\_Reception-Fact-Sheet\\_2023\\_June\\_ENG.pdf](https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2023/06/UNHCR-Cyprus_Reception-Fact-Sheet_2023_June_ENG.pdf).
20. UNHCR. "Refugee Statistics." <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.
21. UNHCR. "States Parties, Including Reservations and Declarations, to

- the 1951 Refugee Convention." <https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1951-refugee-convention>.
22. United States Department of State. "2022 Country Reports on Human Rights Practices: Cyprus - the Area Administered by Turkish Cypriots." <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/cyprus/area-administered-by-turkish-cypriots/>.
  23. United States Department of State. "2018 Country Reports on Human Rights Practices: Cyprus." <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/cyprus/>
  24. UNSCR. "Security Council Resolution 186 - The Cyprus Question." 4. marec 1964. <http://unscr.com/en/resolutions/186>.
  25. YAKINTHOU, CH., POLILI, Ö.: Reconciliation through a Common Purpose: Third Party Human Rights in Cyprus. TESEV, 2010. <https://www.tesev.org.tr/en/research/reconciliation-through-a-common-purpose-third-party-human-rights-in-cyprus/>.

### **Kontakné údaje**

JUDr. Sylvia Tiryaki, PhD.

[sylvia.tiryaki@helcom.sk](mailto:sylvia.tiryaki@helcom.sk)

Helsinský výbor pre ľudské práva na Slovensku

# NEW DATA PROTECTION CHALLENGES IN THE POST COVID AREA<sup>1</sup>

Nora Ban-Forgacs<sup>2</sup>

**Abstract:** This article focuses on data protection challenges during Coronavirus pandemics and beyond. We elaborate on a number of cases from Hungary and worldwide. Special attention is given the national data protection authorities and EU regulating bodies.

**Keywords:** Covid-19; crisis; data protection; privacy

## Introduction

In my paper, I will explain why the coronavirus epidemic has put the protection of personal data at the forefront of fundamental rights concerns. I will discuss the impact of COVID-19 on information society in a broad perspective, I will demonstrate how the emergence of the pandemic caught international and domestic institutions by surprise - governments on the one hand and fundamental rights agencies on the other - and how, emergency legal and social situation resulted in legal responses in forms of guidelines to help maintain the level of data protection.

## Law and society

Amongst other factors, the epidemic measures affected the relationship between coercive measures and human rights, namely: besides others, our self-determination in health, the limits and absolute limits of state action on fundamental rights and the right to privacy. As the European Commission's Guidelines put it, the COVID -19 pandemic represents an

---

<sup>1</sup> This paper is written under project support no: 05016764 "The responsiveness of the legal system in the post-COVID society: risks and opportunities (Hungarian Academy of Sciences research grant on post-COVID phenomena)". This project is also supported by the Hungarian National Research Fund (NKFIH no 138366).

<sup>2</sup> Research fellow Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network (Hun-Ren). Associate Professor, Milton Friedman University, Budapest.

<sup>3</sup> Senior Research fellow Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network (Hun-Ren)

unprecedented challenge to the health systems, lifestyles, economic stability and values of the Union and its Member States.<sup>3</sup>

Moreover in the labour market and education, workplace has moved to our homes, with a number of unforeseen changes, including the emerging need to develop new technologies (new platforms and rethinking old ones). And not only the workplace moved into our home, but also school, and other dimensions of our human relationships were opened up, affecting our family relationships, children and the elderly.

All of this, has serious data protection and privacy implications.

Further in this paper, I explore some aspects of the privacy relevance of the Coronavirus crisis.

Regarding the quantity and quality of data used during pandemics, it should be noted that the epidemic has suddenly changed the dimension of data collection and data processing. Some refer to it as "Surveillance Capitalism", following Shoshanna Zuboff's 2019 study<sup>4</sup>. Also in this sudden new situation, individual choice has been reduced: for example, we could not choose software or online service providers based on our own security concerns because our workplace dictated which platform we had to use to work, schoolchildren were given 'zoom in' technologies ready-made, and government-sponsored tracking apps were delivered to users as ready-made.<sup>5</sup> In Hungary for example, Covid-19 vaccine itself was distributed in the virtual space, where mandatory online registration was required to receive it. In such a situation, opt-out solutions - when the decision of the data subject to opt out and refuse technology with data processing - was not provided.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> GUIDANCE on data protection applications to support the fight against pandemic COVID-19. Commission Communication of 17 April 2020 (2020/C 124 I/01).

<sup>4</sup> ZUBOFF, Shoshanna: Surveillance capitalism and the Challenge of collective action. In: *New Labor Forum* 28 (2019) 1: 10-29.

<sup>5</sup> MEZEI, Kitti ; KRASZNAY, Csaba, *Cybersecurity and Cybercrime in Hungary During the COVID-19 Pandemic*

In: Chałubińska-Jentkiewicz, Katarzyna; István, Hoffman (szerk.) *The Role of Cybersecurity in the Public Sphere - The European Dimension* Maribor, Szlovénia : Lex Localis (2022)

<sup>6</sup> BUTLER, Alan - ZHOU Enid: *Disease and Data in Society: How the Pandemic Expanded Data Collection and Surveillance Systems*. In: *American University Law Review*, 70 (2021) 1613.

## International outlook

### WHO and the European Commission

The World Health Organization (WHO) perceived that the privacy challenges and the phenomenon is transcontinental and does not depend on social and ideological set-up: the same privacy concerns have been raised in the world of labour in the US as in Colombia or Czech and Guatemala.<sup>7</sup> The WHO considers that the most important data protection requirement is proportional in privacy restriction. On 28 May 2020, the organisation issued guidelines on the use of digital contact tracking technologies.<sup>8</sup>

The European Commission has also stressed that epidemiological measures are heavily dependent on the use of technical tools. These tools must be of concern from a data protection point of view. At the heart of the dilemma is the importance of technology in the fight against epidemics, but on the other hand, mobile application technology poses privacy risks to those using these technologies.

In the Commission's reasoning, mobile apps are in many cases alternatives to other coercive measures with more severe restrictions on rights. Public trust is a precondition for the development, acceptance and use of such applications by the public. Citizens need to be assured that their fundamental rights will not be violated, and the apps will only be used for specific purposes and not for mass surveillance, and that individuals can still control their data.<sup>9</sup>

Similarly to the Commission, Andrea Jelinek, Director of the European Data Protection Board (EDPB), in a letter to DG Justice of 14 April 2020, stated that in such a sensitive situation, data protection must be kept low profile, and that *a one size fits all solution* at regional level is not an option. In particular, the EDPB considered it necessary to underline that "the legal framework for data protection is designed to be flexible and thus

---

<sup>7</sup> TAYLOR, Linnet - SHARMA, Gargi - MARTIN, Aaron - JAMESON, Shazade (eds.): Data Justice and COVID-19: Global Perspectives, London, Meatspace Press, 2020.

<sup>8</sup> WHO: Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing. 28 May 2020. <https://rb.gy/nhvio2>

<sup>9</sup> GUIDANCE on data protection applications to support the fight against pandemic COVID-19. Commission Communication of 17 April 2020 (2020/C 124 I/01).

able to contribute effectively to limiting the pandemic while protecting fundamental human rights and freedoms".<sup>10</sup>

### **Council and Europe versus Hungary**

The Council of Europe's (CoE) 2020 Data Protection Report on Digital Solutions to Combat COVID-19<sup>11</sup> provided a comprehensive overview of the data protection implications of combating the coronavirus. In thirty-six pages, the report summarised the data protection practices of the Convention's Member States during the coronavirus epidemic. The report attempts to present a consistent picture of bad practices, analysing after each measure which Member States did not fully comply. Hungary received major criticism in the CoE report. However, Hungarian President of the National Data Protection Authority (NADP), Attila Péterfalvi (who was appointed by the nomination of the Hungarian Prime Minister, Mr. Orbán, and was appointed by the President of Hungary) declared the CoE report as unjustified and misleading. On 26 October 2020, Hungarian NADP reported its concerns to Judit Varga, Hungarian Minister of Justice, and recommended that the Justice Minister initiate an "immediate" correction of the report.<sup>12</sup> Mr. Péterfalvi complained that the CoE report incorrectly states that judiciary (courts) in Hungary were closed during the epidemic.

On the contrary, the Hungarian courts were functioning during Covid-19 and the Constitutional Court was not blocked from hearing motions from ordinary courts, contrary to the report's claim.<sup>13</sup> Mr. Péterfalvi NADP president also disagreed with the CoE's finding that in several countries, including Hungary, the purpose of data processing was vague and boundaries blurred between health data processing and law enforcement purposes, making it difficult to enforce the European Convention.

CoE report cited as an example Hungarian Government Decree 46/2020, according to which the members of the Operation Task Force (government body to fight against Coronavirus), with special emphasis

---

<sup>10</sup> EDPB Guideline 04/2020 on the use of location data and contact tracking devices in the context of COVID-19 Adoption date: 21 April 2020 <https://rb.gy/gjeaub>

<sup>11</sup> COUNCIL OF EUROPE: Digital Solutions to Fight Covid-19. 2020 Data Protection Report. October 2020. <https://rb.gy/beyjiv>.

<sup>12</sup> NAIH/2020/4748/4.

<sup>13</sup> COUNCIL OF EUROPE: Digital Solutions To Fight Covid-19. 2020 Data Protection Report. October 2020. <https://rb.gy/beyjiv>.

on the Minister for Innovation and Technology, are entitled to access and process any available data.<sup>14</sup> On the contrary, NAPD found that the Government Decree defined the purpose of the processing data during pandemics, namely: the containment of the epidemic. According to Hungarian NAPD, restrictive rules of the Government Decree are necessary and proportionate to that purpose.

CoE report also criticised the regulation for requiring medical universities to pass on data (not only of medical students but of all medical employee) to the police in order to tackle the shortage of doctors.<sup>15</sup> Hungarian NAPD was not concerned about this provision in the fight against the epidemic. CoE report criticised the fact that although the deaths from the coronavirus were published anonymously, they were still identifiable in the sex/date/location breakdown. Here, NAPD stressed that the identifiability of the deceased was not harmed. (Case discussed in the next subsection).

CoE report also criticised the narrowing of the rules on public interest data requests in Government Decree 179/2020 (4 May 2020).<sup>16</sup> Among other restrictions, the Hungarian government regulation set a forty-five-day response time for public interest requests. The EDPB has already expressed its concerns about this regulation, according to CoE report. NAPD, on the other hand, did not see the restrictions on freedom of information provisions as a cause for concern and, in fact, it stated that the NAPD did not receive any complaints in this regard. NAPD highlighted that it monitored the enforcement of the above legislation and claimed that the right to access public data was not impaired.

Hungarian NAPD report also pointed out that CoE privacy report wrongly referred on page 20 of the report to the fact that in Hungary, distance monitoring in public areas is carried out by drone and robot surveillance. Additionally, NAPD stated that CoE on page 32 of the report, wrongly stated that a new telephone application is used for police monitoring quarantined persons (House Quarantine Application). NAPD stressed that the House Quarantine Application by Government Decree 181/2020 (4 May 2020) on the electronic control of official quarantine is not

---

<sup>14</sup> GOVERNMENT DECREE 46/2020. § 10. The Regulation was repealed by Government Decree No. 82/2020 (17.VI.).

<sup>15</sup> COUNCIL OF EUROPE: Digital Solutions To Fight Covid-19. 2020 Data Protection Report. October 2020. <https://rb.gy/beyjiv>.

<sup>16</sup> Which entered into force on 5 May 2020

mandatory, is optional and serves as an alternative to check in police control which required personal interaction between police and the infected.

Overall, NAPD report NAIH/2020/4748/4 referred to three different type of shortcomings of CoE report. The first category includes cases where the Council of Europe's 2020 Data Protection Report contained inaccuracies and errors. NAPD find for example incorrect that CoE stated that Hungary used drones in public places. Similarly, CoE stated that courts were closed down during coronavirus crisis.

The second category of cases are those where NAPD could justify a facially unlawful legislation by the Hungarian government. Such facially unlawful legislation is the extension of 15 days of response time to 45-days under emergency.<sup>17</sup> NAPD argued that they did find cases in which the 45 days of answering time was indeed constitutionally challenged and therefore according to them, the lack of complain shows the rightness of the legislation. Another example arrives from public discourse and politics: in September 2021, an opposition representative, who is also a member of the Parliament, Mr. István Ujhelyi, requested the following data: how many of the patients with coronavirus who were hospitalised or died, and how many times they were vaccinated before they died, and with what vaccine. No reply was received from the Hungarian government.<sup>18</sup>

And finally, under the third category many cases fell where although NAPD defended the Hungarian governments' action but its opinion can be contested. Hereby in the next subsection we provide two examples. The case of the Hungarian President and the case of a British diplomat who died in Coronavirus infections.

### **The case of the President of the Republic in Hungary**

The case of President Mr. János Áder in the context of Covid-19 is part of the "balancing conflict" between data protection and freedom of

---

<sup>17</sup> BÁN-FORGÁCS, Nóra: Freedom of Information and COVID-19 in Hungary (March 2020 - December 2021). In GÁRDOS-OROSZ – LŐRINCZ (eds.): Legal Diagnoses II. The Impact of the COVID-19 pandemic on the legal system. Budapest, TK Institute of Legal Studies - L'Harmattan Publishers, 2021, 285-302.

<sup>18</sup> Why is the government hiding the vaccination data of Covid patients? Népszava, September 21, 2021. <https://rb.gy/raefpg>; István Ujhelyi files a lawsuit over Covid patients' data. Infostart, September 30, 2021. <https://rb.gy/tcvrd1>



information. The petitioner claimed and requested the certificate of the President of the Republic testifying that he has been vaccinated against SARS-COV-2 after Mr. Áder's office released a press statement that the President was vaccinated with the Chinese Sinopharm vaccination. In NAPPD case NAIH-3356-2/2021, the complainant requested the Office of the President to release a copy of the vaccination certificate arguing that the President of the Republic had previously announced the news to encourage people to take the vaccination. Petitioners pointed out that the President himself had therefore made the information on his vaccination public. There was an underlying social assumption that however most government officials and public dignities were indeed vaccinated, they received high profile Western vaccination unlike Chinese Sinopharm or Russian Sputnik. The accusation was that government officials were advocating for Russian and Chinese vaccinations to take, meanwhile they and their families were protected by EU-US vaccinations.

The Office of the Prime Minister was reluctant to release the requested information. Finally, NAPD decided against the plaintiffs. NAPD argued that only personal data related to the performance of public duties of the President of the Republic, i.e. data closely related to the performance of his constitutional duties as Head of State shall be released. Other than that his vaccination is his medical data. Unless Mr. János Áder "voluntarily and freely decides otherwise", the request for his vaccination certificate" may be lawfully refused in the current context."<sup>19</sup>

### **Case of a British diplomat**

The most visible conflict in the relationship between freedom of information and data protection in Hungary was caused by the death of a British diplomat working in Budapest. On 25 March 2020, the national news portal Index published an article entitled. "Steven Dick, British Deputy Ambassador in Budapest, is one of the victims of the coronavirus outbreak in Hungary. He is the tenth person to have died in Hungary from the coronavirus. The man, aged just 37, died on Tuesday. The British embassy confirmed the news to Index News."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> NAIH-3356-2/2021

<sup>20</sup>[https://index.hu/belfold/2020/03/25/a\\_brit\\_nagykovethelyettes\\_a\\_koronavirus\\_egyik\\_aldozata\\_magyarorszagon/](https://index.hu/belfold/2020/03/25/a_brit_nagykovethelyettes_a_koronavirus_egyik_aldozata_magyarorszagon/)

The Hungarian Government started to publish updated statistics on infections and deaths at: <https://koronavirus.gov.hu/elhunytak>. In addition to the number of people who died, their age, sex and underlying disease were also listed. In the published list, the tenth victim of Covid-19 was a 37-year-old man with an underlying alcoholism disease. So, it became common knowledge that the deputy ambassador had been suffering from alcoholism. This was understandably embarrassing for both parties, for the Hungarian Government (releasing the information) and for the British Government (hiring high profile diplomats with alcoholism).

All in all, it was a highly sensitive data about a diplomat of a foreign state that was being published. President of the National Data Protection Authority (NADP) "has emphasized in several statements that NAIH does not consider the table in which the underlying disease of the deceased was published by the portal to be problematic, since, as stated above, the disclosure of information related to the Coronavirus does not violate data protection rules as long as the person concerned cannot be specifically identified. In addition to the gender, age and underlying disease listed in the table, the government portal did not disclose or confirm any other identifiable information, and the statistical data published on the portal do not identify a specific individual, and therefore do not constitute personal data".<sup>21</sup> NADP continued its argument as follows: "Data related to certain identifiable persons are of course sensitive personal data which cannot be disclosed, but if data are anonymised or figures are used such as (...) the right to protection of personal data cannot be called for in this current context."<sup>22</sup>

From a fundamental right point of view, it is slightly worrying that the President of the National Data Protection Agency did not recognize the data protection relevance of the disclosure error. As news portal Infostart put it on 1 April 2020, the President of the Data Protection Authority does not consider the table in which the Operation Task Force published the underlying disease (...) to be of concern. The President of NADP, Attila Péterfalvi, pointed out to InfoRadio that, with the exception of the British

---

<sup>21</sup> NAIH2020/5138/2.

<sup>22</sup> NAIH/2020/3506-2. See also: <https://hang.hu/belfold/koronavirus-csak-akkor-serulnek-adatvedelmi-jogok-ha-az-erintett-szemely-beazonosithato-115063>

deputy ambassador, no other victims are identifiable.<sup>23</sup>

This article claims that NAIH's argument is not valid from a data protection point of view. From a data protection point of view, it is always illegal to reveal information related to the identity of a person - especially if the information may lead to stigmatisation and negative perception, as in the case of alcoholism. Moreover, it is of concern to the family of the data subject, especially in the case of death, where fair treatment of the family is very important. In our view, it is not a valid argument that "with the exception of the British deputy ambassador, the victims cannot be identified". Even one victim is unjustified.

### **Need for cooperation: national data protection authorities**

In the current situation, it is understandable that consultations between EU Member States on the pandemic have increased. The early consultation questions reflect on how much EU was hit by the data protection difficulties inherent in COVID-19. In this subsection I elaborate on some landmark cases where governments took joint efforts to solve data protection cases.

In accordance with Article 61 of the General Data Protection Regulation (GDPR),<sup>24</sup> on 22 April 2020, Hungarian NAPD received a request from the Spanish Data Protection Authority (DPA) inquiring about the possible introduction of vaccine certificates. At that time (yet) Hungarian NAPD stated that it was not aware of the introduction of such a card in Hungary. Also in the context of legal assistance, on 6 May 2020, a request was received from the French data protection authority asking whether the Hungarian government had built a database for contact tracing and epidemiological investigations.<sup>25</sup> In its reply, NAPD informed the French authority that the Hungarian public health authorities manage health data in the Electronic Health Service Space (EESZT). Thus, data

---

<sup>23</sup> <https://infostart.hu/belfold/2020/04/01/a-veszelyhelyzet-vegeig-fenntartja-a-jarvany-miatt-elrendelt-rendkivuli-intezkedeseket-az-operativ-torzs-a-nap-hirei>

<sup>24</sup> Article 61 is about mutual assistance. According to Article 61(1) of the GDPR: "Supervisory authorities shall exchange relevant information and provide mutual assistance and take measures to ensure effective cooperation with a view to the uniform implementation and application of this Regulation. Mutual assistance shall cover in particular requests for information and supervisory measures, such as requests for prior authorisation and consultation, for inspection and for the conduct of investigations.

<sup>25</sup> NAIH/2020/3898/2.

processed for contact tracing and epidemiological investigations are also collected in the EESZT database. Health service providers, pharmacies and the bodies defined in a ministerial decree are obliged to join EESZT. NAPD received a number of additional consultation questions from the European Data Protection Board (EDPB) regarding the development and use of mobile applications in the fight against the virus.<sup>26</sup> The global dilemma was to introduce such applications or not: "many governments are considering introducing an app to combat the coronavirus epidemic as part of a global health strategy." Therefore, the EDPB wanted to know if such an application has been developed in Hungary, and if so, what is its purpose (e.g. contact tracing, residence tracking, symptom control, etc.).<sup>27</sup> NAPD in its response pointed out that developments have been made in two directions: on the one hand, electronic control of home quarantine by means of an application has been made possible (by choice) from 7 May 2020 onwards, by the development of the "so called" Home Quarantine System (HKR) under Decree 181/2020. The HKR is intended, according to the government, to relieve the burden on health and law enforcement agencies and to facilitate the control of official house quarantine.<sup>28</sup> Also the Hungarian Ministry of Information and Technology has launched a new contact research application to tackle the virus, called: VIRUSRadar, on 14 May 2020.<sup>29</sup> In response to a question from the European Commission, NAPD informed EU Justice Commissioner, Didier Reynders on 30 March 2020,<sup>30</sup> that a special legal regime had entered into force in Hungary,<sup>31</sup> which resulted in a regulation-based governance,<sup>32</sup> but that in this situation Hungary should also ensure the key principles of the GDPR.

---

<sup>26</sup> NAIH/2020/3796/3.

<sup>27</sup> NAIH/2020/3796/3.

<sup>28</sup> HKR. <https://hazikaranten.hu/>

<sup>29</sup> [www.virusradar.hu](http://www.virusradar.hu)

<sup>30</sup> NAIH JUST/C3/OM/ah (2020).

<sup>31</sup> 40/2020 (III. 11.) Government Decree on the declaration of a state of emergency. Repealed by Article 3 of Government Decree No 282/2020 (17.VI.).

<sup>32</sup> 46/2020 (16.III.) Government Decree on measures to be taken during an emergency situation ordered in order to prevent a human epidemic causing mass disease threatening the safety of life and property, and to avert the consequences thereof, and to protect the health and life of Hungarian citizens. Repealed on the basis of Article 53 (4) of the Fundamental Law of Hungary by Government Decree 282/2020 (VI. 17.).

## Conclusion

In this study, I have tried to show how COVID-19 pandemic has challenged the universal system of data protection, what kind of European co-operations took place, how did Hungary try to balance privacy interests and government interests to halt the virus. I highlighted a large number of cases in which data protection was in conflict with government's interest to restrict the spread of the virus. Lessons learnt are that a carefully designed balancing test is needed to handle each of the privacy cases arisen from Coronavirus cases.

## Bibliography

1. ACKERMANN, Anna: Do EU Governments Continue to Operate Contact Tracing Apps Illegitimately? *Liberties*, 4 November 2021. <https://rb.gy/9lbdhu>
2. BÁN-FORGÁCS Nóra: Freedom of Information and COVID-19 in Hungary (March 2020 - December 2021). In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina - LŐRINCZ Viktor Olivér (eds.): *Legal Diagnoses II. The Impact of the COVID-19 pandemic on the legal system*. Budapest, TK Institute of Legal Studies - L'Harmattan Publishers, 2021, 285-302.
3. BUTLER, Alan - ZHOU, Enid: "Disease and Data in Society: How the Pandemic Expanded Data Collection and Surveillance Systems". *American University Law Review*, 70 (2021) 5.
4. COUNCIL OF EUROPE: *Digital Solutions To Fight Covid-19. 2020 Data Protection Report*. October 2020. [HTTPS://RB.GY/BEYJIV](https://rb.gy/beyjiv).
5. ETTELDORF, Christina: "EU Member State Data Protection Authorities Deal with Covid-19: An Overview". *European Data Protection Law Review*, 6 (2020) 2: 265-280.
6. MEZEI, Kitti ; KRASZNAY, Csaba, Cybersecurity and Cybercrime in Hungary During the COVID-19 Pandemic
7. In: Chałubińska-Jentkiewicz, Katarzyna; István, Hoffman (szerk.) *The Role of Cybersecurity in the Public Sphere - The European Dimension* Maribor, Szlovénia : Lex Localis (2022)
8. Zoltán FLECK - Gábor Gadó - Gábor HALMAI - Szabolcs HEGYI - Gábor JUHÁSZ - János KIS - Zsolt KÖRTVÉLYESI - Balázs MAJTÉNYI - Attila TÓTH Gábor. *Fundamentum*, (2011) 1: 61-77.
9. GOMEZ-CORDOBA, Ana - AREVALO-LEAL, Sinay - BERNAL-CAMARGO, Diana - ROSERO DE LOS RIOS, Daniela: "The Right to Personal Data Protection, Digital Technologies and the Pandemic for COVID-19 in

- Colombia". *Revista de Bioetica y Derecho*, (2020) 50: 271-294.
10. Szabolcs HEGYI: "The theoretical issues of the new regulation of the relationship between rights and obligations". *Fundamentum*, (2011) 2: 62-67.
  11. LÖBLOVÁ, Olga - RONE, Julia - BORBÁTH, Endre: Covid-19 in Central and Eastern Europe: Focus on Czechia, Hungary. In GREER, Scott L. - KING, Elizabeth J. - MASSARD DA FONSECA, Elize - PERALTA-SANTOS, André (eds.): *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, University of Michigan Press, 2021, 413-435.
  12. SKILJIC, Alina: ""Stop COVID-19": The Croatian Application for Contact Tracing - Overview and Privacy-related Uncertainties". *European Data Protection Law Review*, 6 (2020) 3: 433-439.
  13. TAYLOR, Linnet - SHARMA, Gargi - MARTIN, Aaron - JAMESON, Shazade (eds.): *Data Justice and COVID-19: Global Perspectives*, London, Meatspace Press, 2020.
  14. ZUBOFF, Shoshanna: "Surveillance Capitalism and the Challenge of Collective Action". *New Labor Forum*, 28 (2019) 1: 10-29.

### **Contact data**

Nora Ban-Forgacs: Ph.D. Research fellow.

ban-forgacs.nora@tk.hu

Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network Hun-Ren

# FREEDOM OF RESEARCH AND THE HUNGARIAN DATA PROTECTION OMBUDSMAN

Nora Ban-Forgacs<sup>1</sup>

**Abstract:** This article examines the relationship between freedom of research and data protection/freedom of information through the case law of the Hungarian Constitutional Court and the Hungarian Data Protection Ombudsman. However, all the conclusions drawn in this article are applicable for fundamental rights balancing in a larger context.

**Keywords:** academic research and freedom, data protection ombudsman, case law of the ombudsman, fundamental rights protection

## Introduction

Freedom of research is a key element of a functioning democracy. There are many aspects of freedom of research to examine. For the purpose of this paper we would like to focus on the conflict between freedom of research and freedom of information/data protection. Since freedom of information is regulated vis a vis data protection rules, we focus on privacy and data protection rights in the context of freedom of research as well.

## The central claim

The central claim of this paper is that freedom of research and freedom of information/data protection are generally in conflict. The background of this research related to the case of Mr. László Kiss, the former captain of the Hungarian national swimming team, who according to a press news in 2016, prior to his coach career was sentenced to prison for sexual assault and rape. Traditionally, the Hungarian swimming team is scoring extremely high on international championships, so this case attracted

---

<sup>1</sup> Research fellow Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network (Hun-Ren). Associate Professor, Milton Friedman University, Budapest.

domestic and international attention.

The case was investigated ex officio by the Hungarian data protection authority, NAPD. NAPD Decision No 2017/491/H found that information on Mr. László Kiss, former captain and coach of several Hungarian Olympic champion, was unlawfully forwarded by the National Archive (basically a national library for archived materials) to the press. Press was (and according to the data protection authority still are) unauthorized to handle and process such private information of criminal data. NAPD reasoned that any personal information on a criminal conviction is not only personal data but also sensitive data under special protection. According to the reasoning, Mr. Kiss served his prison years and is free from any additional negative consequences of his actions.

In addition to freezing the documents, NAPD imposed a heavy fine on the National Archives releasing the information. The Archives appealed the case, and the Administrative and Labour Court of Budapest issued a final judgment declaring that the National Archives had not violated the Hungarian data protection law by releasing the documents of Kiss's criminal case to a journalist in an anonymised form. The Court annulled NAPD'S previous decision. The Court also held that blocking and fining the National Archive (that forwarded the information to the press) was unlawful.

In conclusion, we should note that in the conflict of freedom of research and data protection, the Hungarian Data Protection Authority's decision was in conflict with the opinion of the Court. Such a contradiction *per se* is an indication that such clash of fundamental rights are rooted in many of the constitutional balancing test.

### **The early practice of the Hungarian Constitutional Court: foundations; freedom of information versus freedom of research**

We need to start our argument with the conflict of freedom of research and freedom of information. Later, we continue with the elaboration of the conflicts between data protection and freedom of research.

The Hungarian Constitutional Court (rightly) points out that the real beneficiaries of freedom of research - in contrast to the right of freedom of information for all - are only *researchers*.

The subject matter of freedom of information covers everyone, but the question is: who the real actors of science are. According to the Constitutional Court, it is for the representatives of scientific community



to decide. "Although the right to freedom of academic life is in principle a right for everyone, only those, who practise science are the real beneficiaries of this right."<sup>2</sup>

However, the Hungarian Constitutional Court's interpretation of the law is at one point harmed when AB 34/1994 (VI. 24.) decision draws a conclusions and links freedom of research to the idea of freedom of information. This one sided interpretation is inspired by the interpretation of Article 10 in European Convention on Human Rights. According to the Constitutional Court: "[...] there is a coherent link between freedom of information and freedom of scientific knowledge, freedom of research and teaching. To be able to obtain and disseminate information is often the result of research, particularly in the case of archival material and documents. As Constitutional Court has stated in its decision 32/1992 (29 May 1992), free access to information of public interest is a constitutional guarantee of the controllability of the activities of bodies exercising public authority."<sup>3</sup>

Contrary to the cited Constitutional Court Decision on freedom of information, Zsuzsa Kerekes argues: "freedom of information, which has been established in Hungary, can be sociologically classified among the rights of communication. Just as there is no doubt that the right to be informed in public affairs can also affect the exercise of other constitutional rights, such as the right to express one's opinion and the right to vote. But this only means that a citizen informed about public affairs can express an informed opinion or vote."<sup>4</sup> Zsuzsa Kerekes is correct in her conclusion that "freedom of information is not, however, part of or a precondition for any other constitutional right".<sup>5</sup>

### **Hungarian Data Protection Ombudsman (NADP)**

Our claim is that freedom of research ought to be separated from freedom of information. In this article we argue that in all the cases in which the Constitutional Court or Ombudsman has taken a stand in defence of information rights as opposed to freedom of research, they

---

<sup>2</sup> Decision 34/1994 (VI. 24.) AB.

<sup>3</sup> Decision 34/1994 (VI. 24.) AB.

<sup>4</sup> KEREKES, Zsuzsa: Freedom of information in the practice of the Constitutional Court in the first ten years of its existence. In: *Fundamentum*. 1999/3. 45.

<sup>5</sup> KEREKES, Zsuzsa: Freedom of information in the practice of the Constitutional Court in the first ten years of its existence. In: *Fundamentum*. 1999/3. 45.

have undermined the dogmatic clarity of freedom of research.

In fact, the dogmatically unsettled relationship between research and the Hungarian NADP has several layers worth explaining: on the one hand, no ombudsman could remedy the shortcomings of the Hungarian Archives Act, which is resulted from the shortcomings of the Act: the rules on research were adopted in Hungary in the mid-1990s and were already inadequate to deal with complex legal issues such as conflicts of rights.

The second difficulty is that the subject matter of archival research rarely involves persons that are alive, in the contrary, the scope of the Data Protection Act involves living natural persons (humans).

The third problem is that if data of public interest and freedom of research were indeed in conflict with data protection, then the relevant authority to resolve the conflict of fundamental rights would have been the Constitutional Court and not the Hungarian NADP.

Access to Archive and archival materials is constitutionally protected in Hungary because the legislator has rightly given special protection to freedom of research. According to Article X of the Fundamental Law, Hungary shall ensure the freedom of scientific research and artistic creation, the freedom of learning for the acquisition of the highest possible level of knowledge and, within the framework laid down in an Act, the freedom of teaching. The State shall have no right to decide on questions of scientific truth; only scientists shall have the right to evaluate scientific research

Secondly, this study does not claim that freedom of research is an unlimited fundamental right. "Thus, in general, freedom of science, freedom to acquire scientific knowledge and freedom for education, while not unlimited, is in any case a freedom which must yield only to exceptional restrictive provisions, those which are directly aimed at the enforcement and protection of a fundamental right or which are intended to ensure the unconditional exercise of an abstract constitutional value (such as the protection of secrecy under the law)."<sup>6</sup>

### **Researching documents of the past**

Having clarified all this, it should be noted that the scrutiny of the files (documents) of the Communist past, results the same conflict described

---

<sup>6</sup> Decision 34/1994 (VI. 24.) AB.

over the case of Mr. László Kiss.

The relationship between the Data Protection Ombudsman and the change of Communist regime is well illustrated by NAPD case 27/A/1995: „recommendation on the results of the Data Protection Ombudsman's investigation into the handling of intelligence documents generated before the change of regime and currently held by various state bodies”. The Hungarian Data Protection Ombudsman pointed out in this recommendation that the recognition of the mutual limitations of fundamental human and civil rights and constitutional values is an attempt to resolve the issue of the past regime. In case 27/A/1995, the Ombudsman stated: "freedom of information, the right to informational self-determination of the persons concerned (informers, data subjects, third parties), the protection of their personal data, the constitutionally justified interests of the continued operation of the national security services, clashing and competing with the natural need of society for self-understanding, the freedom of research."<sup>7</sup>

It should be noted that in this early case, the Hungarian Data Protection Ombudsman already recognised and applied a *balancing* test, as he puts it, of "the reciprocal restriction of fundamental human and civil rights" and "constitutional values". According to the Ombudsman, in the present case, freedom of information, and the right of third parties to informational self-determination are in conflict with the equally constitutionally justifiable interests of the operation of the national security services, all of which compete with society's natural need for self-understanding and the freedom of research.

It is also worth highlighting, however, that "weighing of necessity and proportionality", the establishment of the primacy of one fundamental right over another constitutional right, in Hungary is (in principle) the prerogative of the Constitutional Court. In contrast, the reality is that both the Data Protection Ombudsman and the General Ombudsman recognised, even in their early proceedings, that an important element of their constitutional and legal interpretation is the development of their own constitutional balancing test.

In the argument of the author of this paper, the rules of the Hungarian Archives Act should be examined through the lenses of freedom of research. Freedom of information does not have an added value to this

---

<sup>7</sup> 27/A/1995.

debate. Freedom of information is neither a prerequisite, nor a result of freedom of research. And therefore we can agree with the reasoning of the Hungarian Constitutional Court in another case: the Constitutional Court in its decision 34/1994 (VI.24) examined the relationship of "freedom of research to the protection of personal data and freedom of information". The Constitutional Court stated: tthe Constitution,<sup>8</sup> guarantees freedom of research. Scientific life thus includes the right to freedom of scientific research and the right to disseminate scientific truth and knowledge, which is linked in a broad sense to freedom of expression, and also includes the obligation of the state to respect and ensure the full independence, purity, impartiality and impartiality of scientific life. <sup>9</sup>

### **House of Terror Museum case**

Dogmatically is much more clear NAPD 666/A/2002<sup>10</sup> case, in which a person complained about the placement of his brother's photograph (as a communist agent) in the House of Terror Museum in Budapest. The Data Protection Ombudsman stated that "pursuant to Article 32(3) of Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data, an organisation or person conducting scientific research may disclose personal data only if it is necessary to present the results of research on historical events. Given that the House of Terror Museum is also a place of scientific research, it is the responsibility of the researcher under the said provision to decide whether the disclosure of personal data is necessary to present the results of research on historical events."<sup>11</sup>

Therefore the Ombudsman refused to establish a claim on privacy protection against the Museum's academic interest –based on the argument of freedom of research – to place a photograph in an exhibition, even though the topic of the exhibition – Communist sins – was highly controversial and the person exposed in the exhibition was put in a negative context.

### **Conclusion**

In this article we tried to argue that freedom of research is not a

---

<sup>8</sup> Fundamental Law in Hungary came into force in 2012. From 1989 to 2012 the Hungarian Republic had a Constiution.

<sup>9</sup> See AB Decision 34/1994 (24.VI.).

<sup>10</sup> PÉTERFALVI, Attila: Data Protection Commissioner, notes.

<sup>11</sup> 666/A/2002.

prerequisite to freedom of information and the conflict between freedom of research and other constitutional rights, especially data protection and freedom of information is a vivid and controversial issue requiring a case by case balancing test.

## **Bibliography**

1. HALMAI, Gabor: (2002) (ed.): Agents and files. 2002. Budapest.
2. HALMAI, Gabor - Tordai Cs.: There will be less elegant flying over the legal system. In *Fundamentum*, 1999/2.
3. KERÉKES, Zsuzsa: Freedom of information in the practice of the Constitutional Court in the first ten years of its existence. In: *Fundamentum*. 1999/3.
4. SÓLYOM László: Az ombudsman alapjog-értelmése és normakontrollja. In *Fundamentum*, no. 2001/2.

## **Legal resources**

5. Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and the Disclosure of Data of Public Interest (Avtv.).
6. Act XXIII of 1994 on the Historical Office.
7. Act CXIX of 1995 on the processing of name and address data for research and direct marketing purposes.
8. Act LXVI of 1995 on public records, public archives and the protection of private archival material.
9. Act XCIII of 2000 on the Control of Certain Persons Occupying Important Positions and on the Historical Office.
10. Resolution 247/K/2001 on the disclosure of personal data of executors and victims of dictatorship and the possibilities offered by the legislation.
11. 27/A/1995 Communiqué.
12. Case 33/A/1995 on the transfer of research material relating to the history of the Hungarian Jewish Holocaust between 1938 and 1945 to the Yad Vashem Museum in Jerusalem.
13. 33/A/1995 Opinion of the Data Protection Commissioner in Case 33/A/1995 on the transfer of research material on the history of the Hungarian Jewish Holocaust between 1938 and 1945 to the Yad Vashem Museum in Jerusalem.
14. Decision 34/1994 (VI. 24.) AB on the relationship of freedom of research to the protection of personal data and on freedom of information.

15. Preamble to the Constitution.
16. Report of the Data Protection Supervisor 2001.
17. Section 55/A of the Act on the Protection of the Right to Information of Public Interest (Hpt) The disclosure of data of public interest may not be restricted on grounds of business or banking secrecy

**Contact data**

Nora Ban-Forgacs: Ph.D.

Research fellow.

ban-forgacs.nora@tk.hu

Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network Hun-Ren

# WHEN THE GOVERNMENT TAKES THE INITIATIVE: GOVERNMENTS AND PARLIAMENTS UNDER PRESSURE DURING CORONAVIRUS CRISIS<sup>1</sup>

Nora Ban-Forgacs,<sup>2</sup> Boldizsar Szentgali-Toth,<sup>3</sup> Emese Szilagyi<sup>4</sup>

**Abstract:** this article focuses on the relationship of the legislative body to constitutional courts' scrutiny during coronavirus crisis. The first part of the paper elaborates on the foundations of a new data base targeting to collect and organise all important constitutional court decisions during Covid-19 crisis. The second part of the paper highlights some of the most important constitutional law cases emerging from the crisis related to national parliaments.

**Keywords:** Covid-19; pandemics; crisis;parliaments;data-base

## Introduction

This paper was inspired by a Hungarian research project to systematise and organise the constitutional case law related to the Covid-19 pandemic into a global, English-language, freely accessible database. The database gathered and revealed a number of Constitutional and Supreme Court decisions affecting the functioning of legislative bodies worldwide.

Our claim in this article is that the links between constitutional review and the functioning of parliaments in special legal order period are still a

---

<sup>1</sup> This paper is written under project support no: 05016764 "The responsiveness of the legal system in the post-COVID society: risks and opportunities (Hungarian Academy of Sciences research grant on post-COVID phenomena)". This project is also supported by the Hungarian National Research Fund (NKFIH no 138366).

<sup>2</sup> Research fellow Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network (Hun-Ren). Associate Professor, Milton Friedman University, Budapest.

<sup>3</sup> Senior Research fellow Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network (Hun-Ren)

<sup>4</sup> Junior Research fellow Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network (Hun-Ren)

subject to examine, the exceptional circumstances have had a major impact on the daily life of national parliaments. Concerns have been raised about the way in which parliamentary sessions are held during pandemics, the effectiveness of the work of parliamentarians during Covid-19, the difficulties in maintaining the equality of mandates under special orders, ultimately, concerns were raised about the principle of popular representation.

In the first part of the paper, we will describe the aim of the database, the methodological background of its development, and the practical aspects of its development. We will then present, through some typical cases, the case law that we identified important regarding parliaments versus constitutional courts.

### **Contribution to scholarship: purpose and role of the English database**

In the framework of this research project, we create a global database. The novelty of this database is that it focuses on the study of constitutional review practices in different countries during Covid-19. The database will thus provide a user-friendly, quick-search platform in English.

Other constitutional databases were created in different countries after the pandemic outbreak that focused on the collection of Covid-19-related decrees and laws<sup>5</sup>; or relevant court case law<sup>6</sup>; or parliamentary responses<sup>7</sup> to Covid-19; or the impact of Covid-19 on access to justice<sup>8</sup>; or restrictions on freedom of expression during pandemics<sup>9</sup>.

Our concept differs from existing collections since it is specified to *constitutional review/judicial review* during pandemics.<sup>10</sup> This new data base is created in the hope that it will further contribute to systematising, describing and promoting further research activities on constitutional review related researches. On the other hand, there may also be tangible

---

<sup>5</sup> [covidlawlab.org/](https://covidlawlab.org/)

<sup>6</sup> [www.covid19litigation.org/](https://www.covid19litigation.org/)

<sup>7</sup> [www.ipu.org/parliaments-in-time-pandemic](https://www.ipu.org/parliaments-in-time-pandemic)

<sup>8</sup> [globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/](https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/)

<sup>9</sup> [features.hrw.org/features/features/covid/index.html?#censorship](https://features.hrw.org/features/features/covid/index.html?#censorship)

<sup>10</sup> The legal scholarship on epidemics and constitutionalism is extremely rich. See for example: [SZENTE –GÁRDOS-OROSZ: Using Emergency Powers in Hungary: Against the Pandemic and/or Democracy?](#) In: Matthias, C Kettemann; Konrad, Lachmayer (szerk.) [Pandemocracy in Europe : Power, Parliaments and People in Times of COVID-19](#), Oxford, Hart Publishing (2022) 372 p. pp. 155-178. , 24 p.



benefits in systematically bringing together scattered law-related information: this may also contribute to the development of a more resilient constitutional framework that can help to bridge similar (extraordinary) periods in the future.

### **Methodological basics: definition of constitutional review, geographical coverage of data collected**

The comparability of the data received is only guaranteed if all constitutional regimes have been approached with a similar methodological background. Therefore a stern methodological background has paramount significance.

In the initial phase of the research, it was necessary to clarify the *concept of constitutional review*. Since there is considerable variation between countries in their judicial system even if the primary function of constitutional review remains generally the same: "to enforce the constitution against the ambitions of the various branches of power or even of individuals".<sup>11</sup>

Technically, in our view, constitutional review is a subcategory of judicial review<sup>12</sup>, which includes the review of the conformity of a legal act or administrative measure with the Constitution. In the legal scholarship literature, however, these terms - judicial review and constitutional review - are often used interchangeably. To clarify this concept, we have drawn on the research of Versteeg and Ginsburg, who define constitutional review as "the formal power of a national court or other judicial forum with nationwide jurisdiction to set aside legislation on the grounds of incompatibility with the national constitution".<sup>13</sup>

The difficulty, however, that the data-base project primary focuses on *constitutional adjudication*<sup>14</sup> and could only partially rely on the concept

---

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto: Counter-majoritarian, Representative, and Enlightened: The Roles of Constitutional Courts in Democracies, *American Journal of Comparative Law* 2019/67. 109.

<sup>12</sup> "Judicial review" is a broad concept that includes other functions of the courts besides reviewing legislation and administrative acts.

<sup>13</sup> GINSBURG–VERSTEEG: Why Do Countries Adopt Constitutional Review?" *Journal of Law, Economics, and Organization* 587 2014/30. 14.

<sup>14</sup> In the constitutional law literature, there are various terms to capture the essence of constitutional review, such as "constitutional review", "judicial review" or "constitutional adjudication". For more on this, see MAVČIČ, Arne Marjan (ed.): *Constitutional review systems around the world* (Vandeplass Publishing 2018) 5-32.

of by Versteeg and Ginsburg's definition on constitutional review. According to Nora Ban-Forgacs a constitutional decision is based on the text of the Constitution. Accordingly, the key concept is "constitutional decision". Constitutional decision is made when in a constitutional dispute, i.e. in a law dispute, at least at least one of the parties relies on the text of the Constitution (typically the fundamental rights provision of the Constitution, but not limited to those provisions) and the case is referred to a competent legal body (typically to the Constitutional Court, but can be the Supreme Court or ordinary courts) for a decision to resolve the case that are based on legal (and not moral, etc) arguments.<sup>15</sup>

For the purpose of the database we chose an alternative definition. Accordingly, constitutional review is the *formal power of a country's constitutional or supreme court to review the conformity of a law or judicial decision with the national constitution*.

Unlike Ban-Forgacs's definition above, and in line with Ginsburg and Versteeg's conceptual approach, our definition in this paper is *formal*. This means that we consider in the database only those countries where the power of review is explicitly found in the text of the constitution, or at least in a constitutional norm.

Finally, for the purpose of the database it is important to underline that only the highest judicial body with the power of constitutional review in each country is taken into account. Accordingly, for countries where constitutional review is decentralised and lower courts are also empowered to review constitutionality (e.g. Finland, Greece, Norway and Sweden), only cases that have reached the *highest competent court* are included in the database. For the same reasons, the database will not include decisions of the constitutional courts of the member states of federal countries.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> BAN-FORGACS, Nora: A rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon: az adatvédelmi ombudsman alapjog-értelmezése. L'Harmattan, Budapest, 2022.p. 64.

<sup>16</sup> The list of constitutional courts compiled by the Venice Commission has been a great help in selecting the most competent judiciary in each country. [www.venice.coe.int/webforms/courts/](http://www.venice.coe.int/webforms/courts/)

However, for some countries (e.g. Finland), the list includes two higher judicial forums, so this compilation is not automatically followed. To preserve the feasibility of the project, only one court from each country is selected.

Similar to Ginsburg and Versteeg's research,<sup>17</sup> our data on constitutional review is taken from the *Comparative Constitutions Project (CCP)*.<sup>18</sup> The CCP collected data on constitutional review through a questionnaire. For the purpose of this research, the most important question of the CCP questionnaire is: "To whom does the constitution assign the responsibility of interpreting the constitution?"<sup>19</sup>

The wide geographical coverage of the database means that it can make a significant contribution to meaningful comparative assessments. A further advantage of such a broad geographical coverage is that it can provide a meaningful contribution to a deeper understanding of issues such as: the scope of constitutional review in special legal orders; the limitability of fundamental rights in such periods; factors influencing the activities of constitutional courts; the constitutionally permissible scope of state interventions; and the migration of constitutional ideas in relation to special legal orders. Overall, the database will allow general conclusions to be drawn from the constitutional reflections of different legal cultures. Based on the above, the total number of countries included in the database is 179, the countries excluded from the collection phase of the research project are Cambodia, China (People's Republic of), Cuba, Eritrea, Eswatini, Democratic People's Republic of Korea, Laos, Palau, Qatar, Saudi Arabia, Switzerland, Trinidad and Tobago and Vietnam.

### **The process of creating a database**

Following a description of the methodological background, the next landmark was related to the technical development of the database.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> GINSBURG –VERSTEEG: Why Do Countries Adopt Constitutional Review?. In: Journal of Law, Economics, and Organization 587 2014/30. 14.

24.

<sup>18</sup> [www.constituteproject.org](http://www.constituteproject.org)

<sup>19</sup> ELKINS, Zachary – GINSBURG, Tom – MELTON, James: The Comparative Constitutions Project : A Cross-National Historical Dataset of Written Constitutions" (*Researchgate*, January 2008)

[www.researchgate.net/publication/265478356\\_The\\_Comparative\\_Constitutions\\_Project\\_A\\_Cross-](http://www.researchgate.net/publication/265478356_The_Comparative_Constitutions_Project_A_Cross-National_Historical_Dataset_of_Written_Constitutions)

[National\\_Historical\\_Dataset\\_of\\_Written\\_Constitutions](http://www.researchgate.net/publication/265478356_The_Comparative_Constitutions_Project_A_Cross-National_Historical_Dataset_of_Written_Constitutions)[www.researchgate.net/publication/265478356\\_The\\_Comparative\\_Constitutions\\_Project\\_A\\_Cross-National\\_Historical\\_Dataset\\_of\\_Written\\_Constitutions](http://www.researchgate.net/publication/265478356_The_Comparative_Constitutions_Project_A_Cross-National_Historical_Dataset_of_Written_Constitutions).

<sup>20</sup> Other databases of a constitutional law nature have served as a source of inspiration for the development of the database's formal and content parameters. Examples

Court decisions are physically uploaded and systemised that are issued by the constitutional or supreme court of different countries.<sup>21</sup>

### **Grouping the information**

Two main strands of relevant case law have been identified, with a number of sub-categories within these. First category of cases is related to the *constitutional framework of a public health emergency*: such as the separation of powers during a special legal order; the division of powers between constitutional actors; and the functioning of constitutional organs (online court hearings and parliamentary sessions). The other category of cases involve *the constitutionality of certain fundamental rights restrictions* imposed by exceptional circumstances. In total, more than 800 cases from around 95 countries have been collected so far, but the work of collecting data and contacting potential data providers is ongoing and we expect the number of cases to continue to grow significantly.

### **Constitutional review and parliaments during pandemic**

A significant group of cases are related to parliaments during Covid-19. These cases are related to separation of powers and democratic requirements of state of emergency but are not strongly related to fundamental rights restrictions. In the database so far we collected (up until now) five cases related to constitutional review and parliaments during pandemic. There is one case from Croatia,<sup>22</sup> two cases from

---

include Lex Atlas; International Press Institute; Human Rights Watch; Covid-19 Litigation; Global Overview of Covid-19 Impacts on Elections.

<sup>21</sup> Constitutional Court decisions taken after 1 March 2020 may be included in the database, as far as they are related to the constitutional dilemmas generated by the pandemic.

<sup>22</sup> Croatia, Constitutional Court of the Republic of Croatia, 20 October 2020, No. U-I-4208/2020. [www.covid19litigation.org/case-index/croatia-constitutional-court-republic-croatia-no-u-i-42082020-2020-10-20](http://www.covid19litigation.org/case-index/croatia-constitutional-court-republic-croatia-no-u-i-42082020-2020-10-20)

Germany,<sup>23</sup> one case from France<sup>24</sup>, one from Spain<sup>25</sup> and one from Kuwait.<sup>26</sup> For the purpose of this paper we would like to introduce two cases from France and Spain.

### **France: changing the rules of the House during a pandemic**

The French Constitutional Council's decision of April 2021 reflected on how to amend the House rules of the National Assembly to the emergency period.<sup>27</sup>

The French Constitutional Council is primarily a court for preliminary review focusing on the constitutionality of certain legal norms before they enter into force. The constitutional review is a prerequisite for the amendment of the House Rules of the French National Assembly and therefore the amendments related to Covid-19 were referred to the Constitutional Council before entering into force in spring 2021.<sup>28</sup> The justification for amendment to the Assembly House Rules was to allow for appropriate adaptation to the rapidly changing public health situation by making parliamentary operations more flexible.

New provision in the amendment to the Assembly House Rules enabled the Assembly House Committee to alter from the general House Rules, in the light of exceptional circumstances, to adopt rules temporarily affecting the functioning of the National Assembly, its sessions and voting, both in plenary sessions and in committee meetings, provided that the public health situation substantially affected the work of the

---

<sup>23</sup> Bundesverfassungsgericht Beschluss vom 08. März 2022 - 2 BvE 1/22. [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/03/es20220308\\_2bve000122.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/03/es20220308_2bve000122.html); <sup>23</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 06. Dezember 2021 - 2 BvR 2164/21. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/12/rk20211206\\_2bvr216421.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/12/rk20211206_2bvr216421.html)

<sup>24</sup> Constitutional Council of France, 1 April 2021, 2021-814 DC. [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm)

<sup>25</sup> Spain Constitutional Court, 5 October 2021, Recurso de amparo 2109-2020. [www.covid19litigation.org/case-index/spain-constitutional-court-recurso-de-amparo-2109-2020-2021-10-05](http://www.covid19litigation.org/case-index/spain-constitutional-court-recurso-de-amparo-2109-2020-2021-10-05)

<sup>26</sup> [theArabweekly.com/court-order-expel-kuwaiti-mp-confuses-political-scene](https://theArabweekly.com/court-order-expel-kuwaiti-mp-confuses-political-scene)

<sup>27</sup> Constitutional Council of France, 1 April 2021, 2021-814 DC. [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm)

<sup>28</sup> Constitutional Council of France, 1 April 2021, 2021-814 DC. 2-3. [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm)

French Assembly, its conditions of participation, sessions and voting.<sup>29</sup> The House Committee could decide for online sessions, but in doing so, it was obliged to take into account the number of political groups in Parliament.

The French Constitutional Council considered that, the amendment rendered only an exemplificativ list of on-line communicatin channel to use, it did not in fact provide any real guidance to the House Committee on establishing an operating procedure, thus essentially provided discretionary powers to that body. The Council highlighted that the amendmendts to the House Rules (by the form of a formal decision of the National Assembly) did not even contain an obligation to respect the fundamental principles of parliamentary law, without further notice one could even question the personal nature of parliamentary votes and the integrity of parliamentary work. The Constitutional Council considered this to be unacceptable and therefore considered the amendment to be contrary to the French Constitution. The Constitutional Council stressed that the legislature has the right to adapt its rules of procedure to changed circumstances during special periods of legal order, even temporarily derogating from certain generally applicable principles of parliamentary law. Such derogations, however, need to be defined with sufficient precision: a general power of derogation makes the framework for parliamentary work too vague. The amandments must respect the rule of law, the powers granted to individual MPs holding an office or parliamentary bodies that are in charge must be sufficiently specific and, at the same time, limited.<sup>30</sup>

### **Extension of parliamentary deadlines**

In Spain, a total suspension of parliamentary work took place in March 2020, the Spanish House Committee decided on 13 March to suspend all parliamentary referrals. Later, the suspension of parliamentary deadlines was finally lifted by the Spanish House Committee on 19 April, letting the measure to be in force for just under a month.

The Spanish Constitutional Court issued its decision in October 2021, after a significant delay, following the petition of more than 50 members

---

<sup>29</sup> Constitutional Council of France, 1 April 2021, 2021-814 DC. 4. [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm)

<sup>30</sup> Constitutional Council of France, 1 April 2021, 2021-814 DC. 6-7. [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021814DC.htm)

of the Spanish parliament. <sup>31</sup> The Constitutional Court upheld the petitioners' claims.<sup>32</sup>

The Spanish Constitutional Court has pointed out that the rights of Members of Parliament cannot be discharged even in a special legal order, since their function is to ensure the continuous control of the executive, which is more necessary than ever in a special legal order. In such extraordinary situations, the Government's room for manoeuvre is increased and unusual restrictions on fundamental rights may be imposed, making parliamentary scrutiny of Government action essential. It is irrelevant that the quasi-suspension of Parliament's activities lasted only a little more than a month in total, since such a major restriction is not justified by public health concerns, particularly given that the Spanish House Committee failed to consider less restrictive alternatives, in particular virtual or hybrid sittings.<sup>33</sup>

## Conclusion

In the first part of the paper we introduced our new data base related to Covid-19 and constitutional review. We elaborated on the main methodological problems of the data base in details. The paper was trying to give a definition for constitutional review to deal with.

In the second part of the paper we provided landmark decisions for the conflict of national parliaments and constitutional courts. Our research shows that constitutional dilemmas in the area of parliamentary law have relatively rarely reached the constitutional/higher courts during the pandemic period. As the paper described above, almost 1000 cases have been examined and only a few is related to national parliaments. Although, the significance of these few cases are beyond doubt. Parliamentary laws

---

<sup>31</sup> In Spain we can note that the Constitutional Court also reviewed the constitutionality of public health measures that have already been lifted or repealed. See: Spain Constitutional Court, 2 June 2022, N° 52/2022; Spain Constitutional Court, 27 October 2021, N° 183/2021; Spain Constitutional Court, 14 July 2021, N° 148/2021. See also: [www.covid19litigation.org/case-index/spain-constitutional-court-recurso-de-amparo-2109-2020-2021-10-05](http://www.covid19litigation.org/case-index/spain-constitutional-court-recurso-de-amparo-2109-2020-2021-10-05)

<sup>32</sup> Spain Constitutional Court, 5 October 2021, Recurso de amparo 2109-2020. [hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26819#complete\\_resolucion%20%E2%80%8E](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26819#complete_resolucion%20%E2%80%8E)

<sup>33</sup> Spain Constitutional Court, 5 October 2021, Recurso de amparo 2109-2020. [hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26819#complete\\_resolucion%20%E2%80%8E](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26819#complete_resolucion%20%E2%80%8E)

are necessary to ensure the democratic functioning of the country. However, constitutional courts – by their nature - have generally limited jurisdiction on internal parliamentary rules, mainly due to parliaments' procedural autonomy.<sup>34</sup> It may be noted that in the period of the special legal order, the most frequent cases before the Constitutional Court were those concerning measures to prevent the participation of parliamentarians.

## Bibliography

1. BAN-FORGACS, Nora A rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon: az adatvédelmi ombudsman alapjog-értelmezése. Budapest: L 'Harmattan, 2022.p. 64. ISBN: 9789634149422
2. BARROSO, Luís Roberto: Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The Roles of Constitutional Courts in Democracies. In: American Journal of Comparative Law, 2019/67. 109.
3. ELKINS, Zachary - GINGINSBURG, Tom - MELTON, James: The Comparative Constitutions Project : A Cross-National Historical Dataset of Written Constitutions. In: Researchgate, January 2008.
4. GINSBURG, Tom - VERSTEEG, Mila: Why Do Countries Adopt Constitutional Review?. In: Journal of Law, Economics, and Organization 587 2014/30. 14.
5. GROGAN, Joelle: Power, Law and the COVID-19 Pandemic - Part II: Preparing for Future Emergencies. In: VerfBlog, [verfassungsblog.de/power-law-and-the-covid-19-pandemic-part-ii](https://verfassungsblog.de/power-law-and-the-covid-19-pandemic-part-ii)
6. MAVCIC, Arne Marjan (ed.): Constitutional review systems around the world. Vandepias Publishing, 2018. 5-32.
7. SZENTE, Zoltán; GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina: Using Emergency Powers in Hungary: Against the Pandemic and/or Democracy?In:

---

<sup>34</sup> Constitutional courts generally apply the constitution, and not the house rules, notwithstanding that many jurisdictions explicitly provide for the constitutional review of internal parliamentary rules, if their breach directly touches on a constitutional provision. For a detailed analysis see Zsolt SZABÓ: Judicial Control of Parliamentary Procedure: Theoretical Framework Analyses, In: Constitutional Review, Vol. 9. No. 1. (2023) pp. 1-17., SZABÓ, Zsolt: The European Court of Human Rights and Parliamentary Procedures, In: Malina, Novkirishka-Stoyanova; Martin, Belov; Dilyan, Nanchev (ed.) Human Rights - 70 years since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, Sofia; St. Kliment Ohridski University Press (2019) 455 p., pp. 397-407.,



Pandemocracy in Europe : Power, Parliaments and People in Times of COVID-19, Oxford: Hart Publishing, 2022. 372 p. pp. 155-178. , 24 p.

**Links:**

1. covidlawlab.org/
2. www.covid19litigation.org/
3. www.ipu.org/parliaments-in-time-pandemic
4. globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/
5. features.hrw.org/features/features/covid/index.html?#censorship
6. covid-and-constitutionalism.tk.hu/en
7. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/12/rk20211206\\_2bvr216421.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/12/rk20211206_2bvr216421.html)
8. [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/)  
hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion

**Contact data**

Nora Ban-Forgacs: Ph.D.  
Research fellow  
ban-forgacs.nora@tk.hu

Boldizsar Szentgali-Tóth: Ph.D.  
Senior Research fellow  
totboldi@gmail.com

Emese Szilagyi  
Junior Research fellow  
szilagyi.emese@tk.hu  
Institute for Legal Studies at CSS, Hungarian Research Network Hun-Ren

# INDIVIDUAL JUDGE AT THE HEART OF THE RULE OF LAW – JUDICIAL ETHICS AND INTEGRITY IN THE LAWS OF SERBIA AND MONTENEGRO<sup>1</sup>

Ana Knežević Bojović  
Vesna Ćorić  
Milica V. Matijević<sup>2</sup>

**Abstract:** Judicial independence is strongly correlated to judicial integrity, understood as the ability of the judicial system or an individual judge to resist corruption, while nurturing the values of independence, impartiality, equality, competence, and diligence. It is upon the judiciary itself to formulate a code of professional conduct, assist judges in adhering to the code, and apply corrective measures if judges deviate from it. In countries where the independence of the judiciary from the other two branches of power is still a battle to be won, legislators seem to be keen on setting a strong legislative framework on judicial independence. The tendency to legislate rather than leave the regulation of these issues to judicial self-governance can be attributed to external conditionality, as judicial reforms are more easily seen to be done through legislative instruments. Over the past decade, Serbia and Montenegro have made significant changes to their regulatory frameworks, demonstrating their commitment to ensuring judicial independence. The authors posit that, in order to ensure judicial independence, all rule of law principles should be interpreted in conjunction with the judicial ethics dimension of the principle of judicial self-governance. Against this background, the paper examines the ways in which Serbian and Montenegrin legislators have addressed issues related to judicial ethics and judicial integrity. They find that legislators purposefully regulate issues that should be left to the judiciary itself, thus disregarding

---

<sup>1</sup> This paper is a result of the research conducted by the Institute of Comparative Law financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia under the Contract on realisation and financing of scientific research of SRO in 2023 registered under no. 451-03-47/2023-01/200049.

<sup>2</sup> Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

international standards and judiciary-led progress, while underpinning their solutions with a threat of sanctions.

**Keywords:** judicial independence, rule of law, ethics, Serbia, Montenegro

## Introduction

Judicial independence stands at the very heart of the rule of law, and the core of the judiciary is the individual judge. Judicial independence standards are formulated in various documents sponsored by international organisations and professional judicial associations addressed at governments and legislators, such as the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary<sup>3</sup>, the Mount Scopus international standards of judicial independence, and others.<sup>4</sup> The practical implementation of the said standards is in some European countries currently under the close scrutiny of two supranational courts: the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Basic Principles on the Independence of the Judiciary adopted on 06 September 1985 by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985

<sup>4</sup> Mount Scopus international standards of judicial independence promulgated by the International Association of Judicial Independence and World Peace (JIWP). They were adopted in they were approved in 2008 and consolidated in 2015 (available at: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/02/Mt-Scopus-Standards.pdf>). The standards are currently being reviewed, updated and adjusted to the reality of European jurisdictions as well as to current challenges to judicial independence in some of the European countries within a project conducted within the European Law Institute (Towards ELI-Mount Scopus European Standards of Judicial Independence. See: [https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/towards-eli-mount-scopus-european-standards-of-judicial-independence/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=235e7141385a529f88a83b657222d747](https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/towards-eli-mount-scopus-european-standards-of-judicial-independence/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=235e7141385a529f88a83b657222d747)).

<sup>5</sup> An overview of the Court of Justice of the European Union jurisprudence related to judicial independence can be found in MANKO, R. European Parliament Briefing ECJ case law on judicial independence A chronological overview, available at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS\\_BRI\(2023\)753955\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI(2023)753955_EN.pdf), accessed November 2, 2023. Regarding the caselaw of the European Court of Human Rights, we primarily refer to the judgments in cases: Oleksandr Volkov v Ukraine, Application No. 21722/11, Baka v Hungary Application No. 20261/12, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v Portugal, Application No. 55391/13, Alpasarlan Altan v Turkey

In high correlation with judicial independence is judicial integrity, understood as the ability of the judicial system or an individual judge to resist corruption while respecting the values of independence, impartiality, equality, competence, and diligence.<sup>6</sup> Judicial ethics is of key relevance for judicial reputation, and judges must take care of the reputation of the entire judiciary in order to maximize their individual reputations.<sup>7</sup> The identification of the most appropriate avenue to regulate judicial ethics and integrity issues requires taking into account various potentially conflicting claims.

Through the historical record and modern scholarship, judicial independence has been described as one of the core principles of the rule of law. It implies that the laws should be applied in an unbiased, even-handed manner by an independent judiciary.<sup>8</sup> Hence, judicial independence as a foundation of the rule of law leaves room for the judicial branch to further strengthen its independence and integrity through the setting of properly balanced autonomous standards and rules governing integrity and ethics to which the individual judges obey. However, the other recognized core principles of the rule of law such as separation of powers and the existence of open government give rise to opposite directions with regard to the most adequate avenue to regulate the issue of judicial integrity. Since the time of Aristotle, the separation of powers principle was formulated to ensure that the power should be clearly separated between the law-making body and the law-applying body.<sup>9</sup> By doing so, it will be avoided having „laws which are made „for particular cases, springing oftentimes from partial motives, and directed to private ends“.<sup>10</sup> In a similar vein, in favour of an approach towards

---

Application No. 12778/17 *Eminagaoglu v Turkey*, Application No. 76521/12, *Guðmundur Andri Ástráðsson v Iceland* Application, No. 26374/18, *Reczkowicz v Poland*, Application No. 43447/19, *Xero Flor w Polsce sp z.o.o. v Poland*, Application No. 4907/18.

<sup>6</sup> See, for instance, Article 11 of the United Nations Convention Against Corruption, Adopted by the UN General Assembly: 31 October 2003, by resolution 58/4.

<sup>7</sup> Garoupa, Nuno., Ginsbourg, Tom: *Judicial Reputation: A Comparative Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 2015. 65, 188.

<sup>8</sup> STEIN, A. Robert: *What Exactly Is the Rule of Law?*, *Houston Law Review*, vol. 57, (2019), s. 188.

<sup>9</sup> ARISTOTLE: *Aristotle's Rhetoric and Poetics 20-21* (ROBERTS W. Rhys-BYWATER Ingram translations, 1954.) as referred to in: STEIN, A. Robert: *What Exactly Is the Rule of Law?*, *Houston Law Review*, vol. 57, (2019), s. 193.

<sup>10</sup> PALEY, William: *Of the Administration of Justice*. In: *The Works of William Paley*. D.D. 1833, 123.

regulating judicial integrity matters by the legislature also goes the rule of law principle envisaging that processes by which the regulations are enacted must be accessible.<sup>11</sup>

Besides, taking into account the declared core principles of the rule of law, it is equally important to consider the relevance of the concept of judicial self-governance, which also includes the power of the judiciary to enact relevant bylaws. Recent political developments indicate that elected political actors show considerable interest in regulating issues related to the judiciary, as delegated powers reduce the field of their possible intervention.<sup>12</sup> This creates a disbalance between the two considerations raised above. However, the contemporary tailored understanding of judicial self-governance is not deemed as being in conflict with the core understanding of the rule of law since it contributes to fostering judicial independence as one of its foundations. Recent legal and political science scholarship has also clearly identified judicial ethics as an important dimension of judicial self-governance.<sup>13</sup>

The full recognition of the judicial ethics dimension of the concept of judicial self-governance is underscored through the applicable soft-law standards relating to judicial ethics and integrity. They are for the most part addressed to the judicial profession itself and also to the individual judge. The most relevant ones include, but are not limited to: the

---

<sup>11</sup> See World Justice Project, Rule of Law Index (2019), p. 9, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduce\\_d\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduce_d_0.pdf) [<https://perma.cc/Z3J8-VFQQ>]; PECH, Laurent: The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. In: *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 14, 2022, 123.

<sup>12</sup> KOSAŘ, David., ŠIPULOVA, Katarína: How to Fight Court-Packing. In: *Constitutional Studies*, 6, (2020), pp. 133–164.

<sup>13</sup> ŠIPULOVA, Katarina, et al: Judicial Self-Governance Index: Towards Better Understanding of the Role of Judges in Governing the Judiciary, In: *Regulation & Governance*, 17, (2023), pp. 22–42; KOSAŘ, David: Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. In: *German Law Journal*, 19(7), (2018), pp. 1567-1612.

understand the ethical dimension of judicial self-governance to include decisions on preparation and interpretation of the code of judicial conduct and also on individual ethical issues. Interestingly, in the four countries on which Šipulova et al. tested their Judicial Self-Governance Index, the ethical dimension was among the ones that showed the lowest level of regulation, and the ones only slowly attracting the attention of legislatures.

Bangalore Principles of Judicial Conduct,<sup>14</sup> Consultative Council of European Judges (hereinafter: CCJE) Opinion No. 3 on ethics and liability of judges,<sup>15</sup> CCJE Opinion No. 18 on the position of the judiciary and its relation with the other powers of the state in a modern democracy<sup>16</sup>, European Networks of Councils for the Judiciary (hereinafter: ENCJ) judicial ethics report<sup>17</sup> and the Bologna and Milan Global Code of Judicial Ethics aiming to clarify standards for the ethical conduct of judges and at setting standards applicable both to national and international judges.<sup>18</sup> Such soft-law standards are resorted to not only by national legislators and self-regulating stakeholders within the judiciary<sup>19</sup> but also by supranational courts as a legal basis to sustain the principle of independence of the judiciary both in *abstracto* and *in concreto*.<sup>20</sup> Furthermore, the fourth round of Group of States against Corruption (hereinafter: GRECO) evaluations, dedicated to the prevention of corruption with respect to members of parliament, judges, and prosecutors, frequently examined the existence of rules of professional conduct for judges and bodies supporting their implementation.<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> The Bangalore principles of judicial conduct were endorsed by the United Nations in ECOSOC resolution 2006/23; the principles are accompanied by the Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct

<sup>15</sup> Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality, CCJE (2002) Op. N° 3

<sup>16</sup> Opinion No. 18 (2015) "The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy", CCJE(2015)4

<sup>17</sup> European Network of Councils for the Judiciary Judicial Ethics Report 2009-2010, endorsed by the London Declaration on Judicial Ethics

<sup>18</sup> International Conference of Judicial Independence approved in 2015 the Bologna and Milan Global Code of Judicial Ethics is available at: <<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/02/Bologna-and-Milan-Global-Code-of-Judicial-Ethics.pdf>>.

<sup>19</sup> Such as judicial self-governance bodies and professional association of judges.

<sup>20</sup> See: paragraph 6 of the Joint concurring opinion of judges Pinto de Albuquerque and Dedov to the judgment of the European Court of Human Rights in the case of *Baka v. Hungary*, Application no. 20261/12

<sup>21</sup> ESPOSITO Gianluca: Judicial Integrity and Judicial Independence: Two Sides of the Same Coin. In: Pinto de Albuquerque P, Wojtyczek K (ed) *Judicial Power in a Globalized World*. New York: Springer, 2019. 174. Esposito outlines that the vast majority of GRECO member states received recommendations on codes of conduct, where a third of these were to adopt such codes while the rest focused on substance and implementation, including confidential counselling. p 165-177

The mentioned documents cover similar but not identical issues; nevertheless, a set of standards related to judicial ethics can be deduced from them. They can be summarized as follows: In all of their activities, including everyday life, judges should be guided by principles of professional conduct; The principles should offer guidelines for judges on how to proceed, thereby enabling them to overcome the challenges they face as regards their independence and impartiality; The principles should be drawn up by the judges themselves and be separate from the judges' disciplinary system; It is desirable to establish in each country one or more bodies within the judiciary to advise judges who are confronted with a problem related to judicial ethics; and judges should receive proper training on ethical conduct.

The said developments have given impetus for a number of regulatory and institutional interventions in the Council of Europe (hereinafter: CoE) member states.<sup>22</sup> Although the aforementioned standards clearly acknowledge the judicial ethics and integrity dimension of the concept of judicial self-governance, they were not fully implemented in all European countries, for various reasons. In some countries, particularly those where the principle of unity of powers was the leading principle for decades, tended to regulate certain issues relating to judicial conduct or judicial ethics in the laws governing the judiciary. In that context, Šipulova *et al.* identified the increase in legislative regulation of judicial governance prompted by the EU accession process.<sup>23</sup> Most likely, this is attributable to the fact that some of these EU candidate countries have been strongly influenced by the external conditionality of the EU accession process<sup>24</sup>,

---

<sup>22</sup> KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ, Ana, MATIJEVIĆ, Milica V., GLINTIĆ, Mirjana: International Standards on Judicial Ethics and the Pitfalls of Cursory Legal Transplantation. In: Popović, D.V., Kunda, I., Meškić, Z., Omerović, E. (eds) *Balkan Yearbook of European and International Law 2021*. *Balkan Yearbook of European and International Law*, vol 2021. Springer, Cham. 163-184

<sup>23</sup> ŠIPULOVA, Katarina, *et al*, *op. cit.*

<sup>24</sup> Legal scholars prevalingly explain the phenomenon of conditionality through the EU bargaining model known as External Incentive Model (EIM). In the said model, the EU sets the adoption of its norms and rules as conditions that the target states (prospective candidates for the membership) have to fulfil in order to receive a reward. EU conditions comprise both political conditions (such as democracy and the rule of law) and regulatory conditions (pertaining to the EU's public policies). the explanatory power of the external incentives model has been compared to two alternative models of Europeanization in candidate states: social learning and lesson drawing. SCHIMMELFENNIG, Frank., SEDELMEIER, Ulrich: *The Europeanization of Eastern*

where various issues are under the close scrutiny of a plethora of bodies, such as GRECO and the Venice Commission. In these cases, progress or change, especially on the part of the executive and legislative power, it is easier to demonstrate in the form of a legislative norm than to rely on the judiciary to adopt the relevant bylaws or develop consistent practice. This also allows the executive and the legislative powers a certain level of control over the rules. However, in opting for explicit regulation, the legislators also sometimes deviate from the standards, or, as cynics would say, intentionally leave room for exerting some level of control over the rules. These rules can also be designed to have a penalising effect rather than fostering a culture of compliance and internalization of high values and standards.

In this paper, the authors posit that in order to ensure judicial independence, all the declared rule of law principles should be interpreted in conjunction with the judicial ethics dimension of the principle of judicial self-governance. Against this background, the paper examines the ways in which Serbian and Montenegrin legislators have addressed issues related to judicial ethics and judicial integrity. Serbia and Montenegro are currently frontrunners for EU accession; over the past decade both countries have made significant changes to their constitutional and legal framework, demonstrating their commitment to

---

Europe: The External Incentives Model Revisited. In: *Journal of European Public Policy*, 27(6), (2020), pp. 814-833. Grabbe, Heather: *The EU's Transformative Power Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, 2006. KELLEY, G. Judith: *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press, 2004. PRIDHAM, Geoffrey: *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, 2005. SCHIMMELFENNIG, Frank., ENGERT, Stefan., KNOBEL, Heiko: *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, 2006. SCHIMMELFENNIG, Frank., SEDELMEIER, Ulrich: Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. In: *Journal of European Public Policy*, 11(4), (2004), pp. 661-679. SCHIMMELFENNIG, Frank., SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 2005. VACHUDOVA, A. Milada: *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005. ZHELYAZKOVA, Asya., DAMJANOVSKI, Ivan., NECHEV, Zoran, SCHIMMELFENNIG, Frank: European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation, paper In: *The Europeanisation of the Western Balkans*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 15-37.



ensuring the independence of their judiciaries. They are still under considerable influence of external EU conditionality which makes them particularly suitable for examination.

The authors will focus on examining the operationalisation of key standards. Firstly, the principle enshrined in the relevant standards that the formulation of rules of ethics or rules of professional conduct should be judiciary-led will be examined. Secondly, the paper will examine the standard mandating that there should be one or two bodies in charge of not only monitoring the observance of the rules of professional conduct or ethics but also providing guidance to judges in cases where they have dilemmas. In doing so, the paper will particularly highlight the underlying idea behind instituting such a body, which is for it to have an advisory role and to promote compliance, rather than to penalise judicial misconduct. Thirdly, the paper will focus on the standard stating that judicial ethics is separate from judicial discipline, as are the bodies in charge of promoting and monitoring the rules of judicial conduct and disciplinary bodies. This standard also implies that a breach of ethical rules can only in extreme circumstances result in the disciplinary liability of a judge.

### **Legislative norms on codes of ethics**

As underlined before, the standards imply that the judges themselves should develop their own codes of conduct. Ideally, this should be done in a broad consultative process that will include judges from all levels of jurisdiction *i.e.*, from both the general and specialised courts. Globally, prior to the 1970s, detailed codes of judicial conduct existed almost only in the United States. Thereafter, codes of judicial conduct started to be developed by both common law and civil law countries; this effort was considerably contributed to by the Bangalore principles of judicial conduct.<sup>25</sup> Curiously, the judges' organisation in one of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia (hereinafter: SFRY) republics, Slovenia, had adopted its Code of Ethics already in 1972.<sup>26</sup> While the Code

---

<sup>25</sup> UNODC "Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity", 128. Available at: [/https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf)

<sup>26</sup> In 1972, the Slovenian Association of Judges adopted the Code of Judicial Ethics. ETHICS AND INTEGRITY COMMISSION: Code of judicial ethics Commentary, 7.

was a rarity even on a global scale, it applied only to the judges who were members of the Slovenian Association of Judges. Similarly, the first judicial code of ethics adopted in Serbia was promulgated by the Judges' Association of Serbia in 1998.<sup>27</sup> Similarly, the Montenegrin Association of Judges adopted the Code of Ethics in the late 1990s.<sup>28</sup> The Code was binding only on the members of the association but did not envisage a monitoring mechanism.

It was only around 2008 when both Serbian and Montenegrin legislation envisaged the adoption of a code of ethics that was binding on all judges in the country. In Montenegro, the basis for the adoption of an all-binding Code of Ethics was prescribed in the Law on the Judicial Council (hereinafter: JC), whereby the draft code was to be proposed by the JC and adopted by the Conference of Judges, a body comprised of all judges and court presidents in Montenegro, which also had the mandate to elect members of the JC.<sup>29</sup> This Code of Ethics was adopted in 2008<sup>30</sup> and subsequently amended in 2012.<sup>31</sup> A new code was adopted in 2014, *inter alia*, to respond to the measures planned in the Action Plan for Chapter 23 and the Judicial Reform Strategy.<sup>32</sup> Given that the judicial reform efforts in Montenegro also entailed constitutional amendments in 2013<sup>33</sup> and the adoption of a new set of judicial laws in 2015<sup>34</sup>, and that the Code

---

Available at: [http://www.sodni-svet.si/images/stories/Kodeks\\_sodniske\\_etike\\_komentar\\_ang\\_sept\\_2017.pdf](http://www.sodni-svet.si/images/stories/Kodeks_sodniske_etike_komentar_ang_sept_2017.pdf)

<sup>27</sup> DRUŠTVO SUDIJA SRBIJE, Standardi sudijske etike, Beograd, 2003, 5.

<sup>28</sup> AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA: Odgovornost za kršenje sudijske etike u Crnoj Gori, 2017, 6. Available at: <https://www.hraction.org/wp-content/uploads/Odgovornost-za-kršenje-sudijske-etike-u-Crnoj-Gori.pdf>

<sup>29</sup> Zakon o sudskom savjetu, Službeni list CG 13/2008 [Law on Judicial Council, Montenegro Official Gazette 13/2008], Article 23, paragraph 10.

<sup>30</sup> Etički kodeks sudija, Službeni list CG 45/2008 [Code of Ethics of Judges, Montenegro Official Gazette 13/2008]

<sup>31</sup> Izmjene i dopune Kodeksa sudijske etike Službeni list CG 17/2012 [Amendments to the Code of Ethics of Judges, Montenegro Official Gazette 12/2012]

<sup>32</sup> Etički kodeks sudija Službeni list CG 16/2014 [Code of Ethics of Judges, Montenegro Official Gazette 16/2014]. See also: AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA, *op.cit.*

<sup>33</sup> Amandmani I do XVI na Ustav Crne Gore, Službeni list CG 38/2013 [Amendments I do XVI to the Constitution of Montenegro, Montenegro Official Gazette 38\_2013]

<sup>34</sup> Zakon o sudskom savjetu i sudijama, Službeni list CG 11/2015 [Law on Judicial Council and Judges, Montenegro Official Gazette 11/2015], Zakon o sudovima, Službeni list CG 11/2015 [Law on Courts, Montenegro Official Gazette 11/2015], Zakon o državnom tužilaštvu, Službeni list CG 11/2015 [Law on State Prosecutor's Office, Montenegro Official Gazette 11/2015]

of Ethics was not fully aligned with the new regulatory framework, it was again amended in 2015.<sup>35</sup>

As can be seen, the adoption of the Code of Ethics for Montenegrin judges was not entirely judiciary-led, yet, it should be noted that the legislator did not go into too much detail as to the contents of the Code itself. The legal norm vested the competence for the adoption of the final text of the code with the Conference of Judges, a body established by law that, however, comprises the entire Montenegrin judicial corps. This can be said to have ensured that the Code is adopted by the judges themselves, as mandated by the standards. Nevertheless, it is also true that the reformulation of the Code of Ethics for judges in Montenegro, along with other related activities, was propelled by the Action Plan for Chapter 23, an instrument of external conditionality *par excellence*.

The adoption of the Code of Ethics in Serbia followed a similar path. The main difference was that the various iterations of judicial laws adopted after 2008 vested the competence for the adoption of the Judicial Code of Ethics in the High Judicial Council (hereinafter: HJC). Firstly, the Law on Judges, adopted in 2008 and subsequently amended numerous times (hereinafter: 2008 Law on Judges)<sup>36</sup> proclaimed in its Article 3, paragraph 4, the duty of all judges to abide by the Code of Ethics, which is passed by the HJC. This provision was reiterated in the Law on the High Judicial Council (hereinafter: 2008 Law on HJC).<sup>37</sup> Therefore, unlike in Montenegro, where the JC only drafted the Code, and the body comprising all judges in Montenegro adopted it, in Serbia, it was the HJC that adopted the Code. The HJC at that time was a body composed of a

---

<sup>35</sup> Etički kodeks sudija Službeni list CG 24/2015 [Code of Ethics of Judges, Montenegro Official Gazette 24/2015].

<sup>36</sup> Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS 116/2008, 58/2009 (Odluka Ustavnog suda), 104/2009, 101/2010, 8/2012 (Odluka Ustavnog suda), 121/2012, 124/2012 (Odluka Ustavnog suda), 101/2013, 111/2014 (Odluka Ustavnog suda), 117/2014, 40/2015, 63/2015 (Odluka Ustavnog suda), 106/2015, 63/2016 (Odluka Ustavnog suda), 47/2017 [Law on Judges, Republic of Serbia Official Gazette 116/2008, 58/2009 (Constitutional Court decision), 104/2009, 101/2010, 8/2012 (Constitutional Court decision), 121/2012, 124/2012 (Constitutional Court decision), 101/2013, 111/2014 (Constitutional Court decision), 117/2014, 40/2015, 63/2015 Constitutional Court decision), 106/2015, 63/2016 (Constitutional Court decision), 47/2017 ]

<sup>37</sup> Zakon o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015 [Law on High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015], Article 13, paragraph 1, line 14.

majority of judges, who were elected by their peers but formally appointed by the National Assembly, but which also had in its composition representatives of executive and legislative powers.<sup>38</sup> This meant that the legislator entrusted the adoption of the Code of Ethics to a body comprised of a majority of judges. It is therefore questionable to what extent the relevant standard of the Code of Ethics being adopted by the judges themselves was observed in this case. This is particularly poignant given that the Venice Commission criticized the provisions of the HJC when the 2006 Serbian Constitution was adopted<sup>39</sup> for the potentially excessive political influence on the election of its members given the envisaged appointment procedure in the National Assembly.<sup>40</sup> In a nutshell, the HJC was deemed a body that was at risk of politicisation and, as such, was not duly representative of the judicial power, let alone the best body to adopt a Code of Ethics for all Serbian judges. Consequently, while on the one hand, the position that a body mandated with guaranteeing judicial independence should promulgate the standards of professional conduct for judges can be defended, on the other, it seems that the legislator did not fully take into account the relevant international standards when deciding so.

The Code of Ethics was adopted in 2010<sup>41</sup> and was largely inspired by the Standards of Judicial Ethics of the Judges Association of Serbia; this also means that it was largely aligned with the Bangalore Principles of Judicial Conduct.

---

<sup>38</sup> In the 2008-2023 period, the Serbian High Judicial Council had 11 members: the president of the Supreme Court of Cassation, the Minister in charge of the judiciary, the president of the relevant National Assembly judiciary committee, and eight members appointed by the National Assembly – six of those were judges elected by their peers while two were reputable lawyers, one of whom is a barrister, while the other one is a law professor. See: Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS 98/2006-3 [Constitution of the Republic of Serbia, Republic of Serbia Official Gazette 98/2006-3], Article 153 and 2008 Law on HJC

<sup>39</sup> See Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007) CDL- AD(2007)004, paragraph 70)

<sup>40</sup> See also: Opinion on the Draft Law on the High Judicial Council of the Republic of Serbia adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14-15 March 2008) CDL-AD(2008)006-e

<sup>41</sup> Etički kodeks sudija, Službeni glasnik RS 96/2010 [Code of Ethics of Judges, Republic of Serbia Official Gazette 96/2010]

In 2022, the Serbian Constitution was amended in the part pertaining to the judiciary, precisely in order to minimize the politicization of the judiciary.<sup>42</sup> The composition of the HJC was amended, so that it now comprises six judges elected by their peers, the president of the Supreme Court, and four reputable lawyers elected by the National Assembly. The HJC is also vested with more powers in the areas of judicial career but also vis-à-vis the judicial budget. The new set of judicial laws adopted in 2023 – the Law on Judges (hereinafter: 2023 Law on Judges)<sup>43</sup> and the Law on High Judicial Council (hereinafter: 2023 Law on HJC)<sup>44</sup> - brought some not-so-welcome innovations regarding judicial ethics. Firstly, the 2023 Law on Judges reiterates that all judges are to abide by the Code of Ethics at all times. Secondly, the Law expressly prescribes in Article 4 the ethical principles of the exercise of judicial function. These are independence, impartiality, accountability, and dignity. This means that, for the first time since 2008, the legislator has also opted to directly regulate the substance of the Code of Ethics, albeit only in general terms. Even though the prescribed principles are in line with the relevant international sources of law, the impression is that the legislator somewhat unnecessarily intervened in an area that should be regulated by the judges themselves. The same article goes on to elaborate on some of these principles, but not all of them. Further, the prescribed principles do not include one important principle guaranteed by the Code of Ethics – the freedom of association of judges, which has been a tenet of the functioning of the professional associations of judges since 2000.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Odluka o proglašenju Akta o promeni Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik RS 16/22 [Decision on Promulgation of the Act on the Change to the Constitution of the Republic of Serbia, Republic of Serbia Official Gazette 16/22]

<sup>43</sup> Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS 10/2023 [Law on Judges, Republic of Serbia Official Gazette 10/2023]

<sup>44</sup> Zakon o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS 10/2023 [Law on High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 10/2023]

<sup>45</sup> Serbian Code of Ethics of Judges, principle 6 (Etički kodeks sudija, Službeni glasnik RS 96/2010 [Code of Ethics of Judges, Republic of Serbia Official Gazette 96/2010]. On the freedom of association of judges in Serbia in sum see: KNEŽEVIĆ, BOJOVIĆ, Ana., MISAILOVIĆ, Jovana: Judges' Associations and Trade Unions – International Standards and Selected National Practices. In: Strani pravni život, 66 (4), (2022), pp. 387-410.

Finally, the law states that the HJC regulates in more detail the ethical principles of the exercise of judicial power, with the aim of advancing the said principles.

The new Serbian legislation thus narrows down considerably the scope of powers of the judiciary to adopt its own rules or code of professional conduct. The legislator expressly prescribes the key principles of the ethical conduct of judges. Even though these principles in themselves are not problematic, they are rather limited and do not necessarily cover all the values judges should aspire to uphold and be guided by in their work and everyday conduct. Having these principles prescribed by law is, in fact, contrary to the prevailing idea that the rules governing the conduct of judges should be drawn up by the judges themselves. The law then goes on to vest the power of elaborating these principles in the HJC, again, a body that does guarantee judicial independence but also a body that does not *per se* guarantee that its decisions and acts are adopted in a broad consultative process and that they will have sufficient ownership. The Serbian legislator seems to have done a disservice to the judicial profession by intervening normatively in an issue that should be in the exclusive purview of the latter.

It is also important to point out here that both the Serbian and the Montenegrin legislators have decided to prescribe clear links between violations of the Code of Ethics and the disciplinary liability of judges, albeit in different formats. In Montenegro, this is done through the power of the body in charge of monitoring the adherence to the Code to initiate disciplinary proceedings against a judge, as will be elaborated further in the text.

### **Legislative Norms on Bodies Monitoring the Observance of the Codes of Ethics**

The codes of ethics and relevant laws in both countries expressly prescribe that conduct contrary to the Code of Ethics is a violation of the Code, and envisage the existence of a body in charge of establishing whether a given conduct constitutes such a violation.

When it comes to Montenegro, the 2008 Code of Ethics did not envisage the existence of a special body that would establish violations of its provisions. Rather, this power was vested with the JC<sup>46</sup> and had not been prescribed in the law. However, in 2011, the Law on the Judicial Council and the Code of Ethics were amended to prescribe the existence of the Ethics Commission.<sup>47</sup> The law was rather general in terms of the competence of the Ethics Commission, stating that its mandate is to monitor adherence to the Code of Ethics. The Ethics Commission, according to the law, is elected by the Conference of Judges. The law also went on to prescribe its composition, which seemed to be underpinned by some form of hierarchy. More specifically, its president was to be elected from among the JC members who are not judges; one member was to be elected by the extended session of the Supreme Court from among judges, while the third member is *ex officio* the president of the Montenegrin Association of Judges.<sup>48</sup> Administrative support for the Ethics Commission was to be provided by the JC Secretariat, and the Ethics Commission was to report to the JC at least once a year. It was only in 2012 that the Code of Ethics was amended to reflect this legislative change. The Code was more precise in prescribing the mandate of the Ethics Commission, stating that its duty is to establish whether conduct constitutes a violation of the Code of Ethics.<sup>49</sup> The Code also prescribed that a judge is entitled to file an objection against such a decision with the JC. The final decision on the violation was to be recorded in the judge's personal file. The Code of Ethics adopted in 2014 included considerably more detailed provisions on the procedure before the Ethics Commission. Most importantly, the Code envisaged that while the Commission was deciding on the violation of the Code, if it found that the judge's conduct showed elements of a disciplinary violation, it should stop its proceedings and file an initiative for the commencement of disciplinary proceedings. The establishment of such a clear link between ethical violations and disciplinary proceedings is, according to relevant standards, reserved only for exceptional situations.

---

<sup>46</sup> Article 14 of the 2008 Montenegrin Code of Ethics for Judges.

<sup>47</sup> 8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu Službeni list CG, 39/2011 [Amendments to the Law on Judicial Council, Montenegro Official Gazette 39/2011], Articles 2 and 3

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Article 14 of the 2012 Amendments to the Code of Ethics

The 2015 Law on Judicial Council and its subsequent amendments did not alter the norms on the composition of the Ethics Commission, nor did they substantially intervene in the norms on its competence. In a nutshell, the law prescribes that anyone can address the Ethics Committee and seek its opinion on whether a certain behaviour of a judge is in line with the Code of Ethics.<sup>50</sup> This provision is further elaborated in the Code of Ethics and the Commission's Rules of Procedure, adopted by the Commission itself.<sup>51</sup> The initiative must include the name of the judge and the description of the conduct. The Ethics Commission must also obtain a statement from the judge in question. Interestingly, the Ethics Commission seeks this statement through the court president, which means that the president will always be informed of any initiative, even though the Ethics Commission may find no violation of the code. The decisions of the Ethics Commission are published, but the data about the judge in question are to be anonymised.

While the Rules of Procedure of the Commission are not prescribed by the legislator, the overall impression is that the body itself did not engage too deeply in regulating the procedure or affirming its position. This is particularly visible with regard to the relationship between ethics and disciplinary accountability, which will be elaborated later on. At this point, it is also worth noting that the violations of the ethical code have implications for judges' performance evaluations, as prescribed by the relevant rules adopted by the Judicial Council.<sup>52</sup>

Even though the legislator and the Code of Ethics do not envisage such competence, the Rules of Procedure of the Commission state that the Commission shall adopt guidelines, opinions, and decisions on adherence to the Code of Ethics.<sup>53</sup> The Commission does that in practice, as is visible on the JC webpage.<sup>54</sup> The fact that the Montenegrin Ethics Commission has broadened its own powers is a very positive step, as it seems that the

---

<sup>50</sup> Article 11 of the Law on Judicial Council and Judges adopted in 2015.

<sup>51</sup> Poslovnik o načinu rada i odlučivanja Komisije za etički kodeks sudija, 2019 [Rules of Procedure on the Method of Work and Decision-Making of the Commission for the Code of Ethics of Judges], available at [https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Poslovnik\\_Komisije\\_za\\_Eticki\\_kodeks\\_sudija.pdf](https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Poslovnik_Komisije_za_Eticki_kodeks_sudija.pdf)

<sup>52</sup> Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, Službeni list CG 75/15 15, 087/21 and 107/21 [Rules for Performance Evaluation of Judges and Court Presidents, Montenegro Official Gazette 75/15 15, 087/21 and 107/21]

<sup>53</sup> Article 5

<sup>54</sup> <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/dBEN>



legislator saw the Ethics Commission primarily as a body with the power to penalise. It is also worth noting, however, that in its IV round of evaluations, GRECO recommended that Montenegro should significantly strengthen and further develop mechanisms to provide guidance and counselling on ethics and the prevention of conflicts of interest for judges.<sup>55</sup>

When it comes to Serbia, for a considerable period of time after the adoption of the 2010 Code of Ethics, no specific body was in charge of monitoring compliance with the Code or providing advice to judges on ethical issues. This was noted in the IV round of GRECO evaluations<sup>56</sup> and it was recommended that Serbia provides confidential counselling on ethical issues to all judges. In response to this recommendation, and also to the obligation it has taken up in the Action Plan for Chapter 23<sup>57</sup> Serbia promptly set up an Ethics Committee of the High Judicial Council, comprising members of the Council from among judges. This was done through the amendments to the Rules of Procedure of the HJC<sup>58</sup> and the adoption of a separate HJC decision setting out the composition and competence of the Ethics Committee.<sup>59</sup>

The solution was less than ideal. The Committee consisted of three members of the HJC, had a rather limited mandate, and was not set up as a permanent HJC body, which means that it was to meet on an *ad hoc* basis; naturally, such a setup did not foster certainty. In fact, the Ethics Committee could not be established as an HJC permanent body without the Law on HJC being amended, as it prescribed the permanent HJC bodies as *numerus clausus*.<sup>60</sup> Additionally problematic was the composition of the Ethics Committee. Namely, as the HJC is a second-instance body in disciplinary proceedings, including the power to decide

---

<sup>55</sup> Greco Eval IV Rep (2014) 6E, paragraph 94

<sup>56</sup> Greco Eval IV Rep (2014) 8E, paragraph 131

<sup>57</sup> Akcioni plan za Poglavlje 23, usvojen 27.4.2016. [Action Plan for Chapter 23 adopted on April 27, 2016], Activity 1.2.2.8.

<sup>58</sup> Poslovník o radu Visokog saveta sudstva, Službeni glasnik RS 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018, 38/2021, 90/2021, 48/2023 [Rules of Procedure of the High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018, 38/2021, 90/2021, 48/2023]. Relevant amendments were published in the Official Gazette 4/2016.

<sup>59</sup> Odluka Visokog saveta sudstva 119-05-142/2016-01 [High Judicial Council decision 119-05-142/2016-01]

<sup>60</sup> Article 15, paragraph 1 of the 2008 Law on HJC.

on judges' dismissal, it was not particularly likely that judges would address the Ethics Committee for advice and guidance on what could constitute a disciplinary violation with such a composition.

In 2021, major steps were made to promote and advance judicial ethics issues in Serbia. Firstly, the 2008 Law on Judges and the 2008 Law on HJC were amended to establish the Ethics Committee as a permanent body of the HJC.<sup>61</sup> The HJC also adopted a Rulebook on the Work of the Ethics Committee.<sup>62</sup> The Rulebook expanded the procedural rules regarding the monitoring of the implementation of the Code of Ethics, stepping away from the idea that the Ethics Committee should be mostly focused on reprimanding judges in cases when they violate the Code of Conduct, and expressly envisaging its competence to adopt guidelines on the interpretation and application of the Code of Ethics. Further, the Rulebook envisaged that the Ethics Committee would consist of seven judges, appointed by the HJC following a public announcement.<sup>63</sup> This not only made the appointment procedure more transparent, but also invited judges to actively contribute to the observance of ethical norms. Finally, in 2021, the HJC appointed the members of the Ethics Committee. Three of them were retired judges – a solution taken from the comparative practice of Slovenia, aimed to guarantee a distance from the everyday „judicial politics“. <sup>64</sup> A confidential counsellor on ethical issues was also appointed.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Službeni glasnik RS 76/2021-3 [Amendments to the Law on Judges, Republic of Serbia Official Gazette 76/2021-3] and Zakon o dopuni Zakona o Visokom savetu sudstva 2021-3 [Addendum to the Law on High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 76/2021-3]

<sup>62</sup> Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, Službeni glasnik RS 89/2021 [Rulebook on the Work of the Ethics Committee of the High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 89/2021]

<sup>63</sup> Izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2021. godinu [Report on the Work of the High Judicial Council in 2021], 32.

<sup>64</sup> The process was supported by the Project "Strengthening Independence and Accountability of the Judiciary" HORIZONTAL FACILITY FOR WESTERN BALKANS AND TURKEY II. For more details see: CARDOSO, José Manuel Duro Mateus, INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, DOKMANOVIĆ Mirjana: Final Report With Recommendations For A System Of Confidential Counselling For Judges And Prosecutors On Ethical Matters, available at: <https://rm.coe.int/hfg-confidential-counselling-eng/1680a35870>

<sup>65</sup> Zapisnik sa prve konstitutivne sednice Etičkog odbora, 15.10.2021. [Minutes of the first constitutive session of the Ethical Committee of October 15, 2021], available at:

The Ethics Committee was quick to affirm itself within the Serbian judicial corps. This is particularly visible from the results of its work: in 2022, the Ethics Committee adopted twelve principal opinions, and in 2023 (to date), it adopted six principal opinions, all of which are published on the HJC webpage<sup>66</sup>. The Report on the Work of the Ethics Committee in 2022<sup>67</sup> additionally shows that the Confidential Counsellor on Ethical Issues has provided his opinions upon sixteen requests made by judges.<sup>68</sup> As can be seen, this progress was made with minimal legislative intervention and was largely judiciary-led, thus bringing the Serbian rules on judicial ethics more in line with relevant international standards. The step forward, however, seems to have been somewhat thwarted by the recent judicial reform interventions in Serbia. How so?

The 2023 Law on HJC not only expressly envisages the existence of the Ethics Committee as an HJC body<sup>69</sup> but also regulates in more detail its composition and mandate.<sup>70</sup> More specifically, the law states that the Ethics Committee takes care of the observance and application of the Code of Ethics, which is a rather general provision, that needs to be complemented not only by the provisions of the Code of Ethics itself, but

---

<https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Прва%20оконститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf>

<sup>66</sup> <https://vss.sud.rs/sr/%D1%81%D1%82%Do%Bo%Do%BB%Do%BD%Do%Bo-%D1%80%Do%Bo%Do%B4%Do%BD%Do%Bo-%D1%82%Do%B5%Do%BB%Do%Bo/%Do%B5%D1%82%Do%B8%D1%87%Do%BA%Do%B8-%Do%BE%Do%B4%Do%B1%Do%BE%D1%80, 30.8.2023.>

<sup>67</sup> Izveštaj o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva za 2022. godinu [Report on the Work of the Ethics Committee of the High Judicial Council in 2021] [/https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/ИЗВЕШТАЈ%20О%20ПАДУ%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВИСОКОГ%20САВЕТА%20СУДСТВА%20ЗА%202022.%20ГОДИНУ.pdf.p 3](https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/ИЗВЕШТАЈ%20О%20ПАДУ%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВИСОКОГ%20САВЕТА%20СУДСТВА%20ЗА%202022.%20ГОДИНУ.pdf.p 3)

<sup>68</sup> For comparison, during a two-year mandate, the confidential counsellor on ethics in integrity in Slovenia has provided only three opinions. This information was communicated at the workshop on confidential counselling for judges and prosecutors organised by the Project Strengthening Independence and Accountability of the Judiciary” HORIZONTAL FACILITY FOR WESTERN BALKANS AND TURKEY II, held on November 24, 2021, where the first Slovenian Ethics and Integrity Advisor, retired judge Janez Vlaj, was one of the speakers. The workshop was attended by one of this paper’s authors, and the information on the number of opinions provided was taken from her notes.

<sup>69</sup> Article 19 of the 2023 Law on HJC

<sup>70</sup> Article 24 of the 2023 Law on HJC

also by the secondary legislation to be adopted by the HJC.<sup>71</sup> This process is still ongoing, and for the time being, the bylaws adopted pursuant to the former Law on the High Judicial Council are applied.

The law also prescribes the composition of the Ethics Committee. The provision whereby a member of the HJC cannot be a member of the Ethics Committee can be seen as an important step towards ensuring that the Committee is indeed an independent body. However, the provision whereby the Ethics Committee is comprised of five acting judges appointed by the HJC, without the possibility of reappointment disregards the previous judiciary-led progress based on good comparative practices, as it explicitly excludes retired judges from the composition. This intervention on the part of the legislator is particularly unwelcome in light of the fact that the current president of the Ethics Committee is a renowned and highly regarded retired judge.<sup>72</sup> The legislator additionally went on to prescribe that the Ethics Committee passes its decisions by majority vote. It is unclear why it was necessary to regulate this issue expressly in the law, thus somewhat encroaching on the autonomy of the judiciary to regulate the issues relating to its own Code of Ethics by itself. Furthermore, the legislator has completely disregarded the issue of confidential counselling on ethical issues, another judiciary-led advancement that was also in line with the relevant GRECO recommendations. While there is nothing in the law that prohibits the Ethics Committee from again establishing the confidential counselling mechanism, it is rather telling that the legislator opted to prescribe the composition of the body in charge of monitoring compliance with the Code of Ethics, and, as we will see further in the text, elaborate on its role vis-à-vis disciplinary proceedings against judges, while failing to recognise a very important, compliance-oriented role of the Ethics Committee.

---

<sup>71</sup> Namely, the transitional and final provisions of the Law on High Judicial Council prescribe that the HJC will adopt relevant secondary legislation within one year from the date the new HJC was constituted. One such piece of legislation is the bylaw regulating in more detail the work of the Ethics Committee. The Law also prescribes that the bylaws adopted according to the previous law shall continue to apply until the new bylaws are promulgated, provided they are not contrary to the Law.

<sup>72</sup> 14. Zapisnik sa prve konstitutivne sednice Etičkog odbora, 15.10.2021. [Minutes of the first constitutive session of the Ethical Committee of October 15, 2021], available at: <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Прва%20конститутивна%20седниц%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf>

The legislative amendments have also extended the mandate of the Ethics Committee, but this was done in a way that in fact increases fragmentation and creates confusion.

Firstly, the 2023 Law on Judges states that the Ethics Committee decides which office, job, or private interests are contrary to the dignity and independence of a judge and detrimental to the reputation of the judicial office, based on the Code of Ethics.<sup>73</sup> Interestingly, in the next article, the law goes on to state that a judge must inform the HJC on the existence of another office, job, or private interest that could be incompatible with the judicial office, and that the HJC will then conduct the relevant procedure, in which will decide on the incompatibility.<sup>74</sup> It is unclear how the legislator intended to delineate these competencies. Moreover, the law also expressly states that the judges are subject to the provisions of the relevant anti-corruption legislation law, as they are public officials, which includes their obligations according to such laws.<sup>75</sup> The Serbian Anti-Corruption Law<sup>76</sup> expressly states that it is the mandate of the Anti-Corruption Agency to provide opinions on the conflict of interest of public officials and also on the incompatibility of their office with other jobs or activities prior to appointment to office and in the course of the exercise of the office.<sup>77</sup> These norms apply to judges as well. When read together with the provisions of the new Law on Judges, these rules create a lot of confusion, because judges do not know which body to address with regard to the issues of incompatibility of office: the Ethics Committee, the HJC, or the Anti-Corruption Agency or all three of them. While it seems that the legislator wanted to affirm a special position of judges as the emanation of the third branch of power when introducing the said powers of the Ethics Committee and the HJC, the effect achieved is fragmentation. This is particularly visible in the fact that there is no solution to what happens in procedures before these bodies run in parallel. The implications of non-compliance are also not clear.

---

<sup>73</sup> Article 31, paragraph 4 of the 2023 Law on Judges

<sup>74</sup> Article 32 of the 2023 Law on Judges

<sup>75</sup> Article 33 of the 2023 Law on Judges

<sup>76</sup> *Zakon o sprečavanju korupcije, Službeni glasnik RS 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 and 14/2022* [Law on Corruption Prevention, Republic of Serbia Official Gazette 35/2019, 88/2019, 11/2021 – authentic interpretation, 94/2021 and 14/2022]

<sup>77</sup> Articles 40-46 of the Law on Corruption Prevention

The core competence of the Serbian Ethics Committee with regard to the Code of Ethics is not regulated in detail in the relevant laws. The Law on HCJ only states that the Ethics Committee takes care of compliance with the Code and its implementation. On the one hand, this could be seen as a good approach on the part of the legislator, leaving it to the judiciary itself to carve out the approach to judicial ethics. On the other hand, the legislator seems to have almost purposefully disregarded the competences that the Ethics Committee established in late 2021 has assigned to itself with approval from the HJC, including the existence of a mechanism for confidential counselling.

The competence of the Ethics Committee is regulated in more detail in the Rulebook on the work of the Ethics Committee, which was amended in 2022, at the initiative of the Committee itself.<sup>78</sup> These amendments constitute a positive step forward, as they introduce more consistency and address some of the legal gaps and inconsistencies. First of all, Article 34 of the new rulebook prescribes that anyone can file an initiative with the Ethics Committee to adopt a principled opinion on whether the given conduct of a judge is contrary to the Code of Ethics. The Rulebook also expressly prescribes that, when the Ethics Committee may, at its own initiative, adopt guidelines. Finally, the Rulebook underscores that the opinion of the confidential counsellor is not binding either on the Ethics Committee or on the judge requesting the advice; this puts the advice of the confidential counsellor in the realm of an informed opinion, which is set to promote compliance rather than in the context of pre-emptive penalisation in case a judge does not follow such an opinion.

### **Links Between Monitoring Compliance with the Code of Ethics and Disciplinary Proceedings**

Clear links, established by law, between the outcome of the work of the bodies charged with monitoring compliance with the Code of Ethics and disciplinary proceedings, as regulated in Serbia and Montenegro, have considerable potential to be weaponized against judges.

Namely, the legislators in both Montenegro and Serbia have decided to interpret more loosely the international standard that the violations of

---

<sup>78</sup> Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, Službeni glasnik RS 68/2022 [Rulebook on the Work of the Ethics Committee of the High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 68/2022]

ethical code should result in disciplinary liability only in extreme cases. They also decided to create formal links between the procedures before the ethics bodies and disciplinary bodies. In the case of Montenegro, this is particularly problematic as one of the members of the Ethics Committee is also a member of the HJC, a body that is competent to decide on the most serious disciplinary violations. In the case of Serbia, the problem lies in the fact that the decisions of the Ethics Committee have an important role in disciplinary proceedings. In both countries, the issue is further exacerbated by the fact that every disciplinary violation essentially also constitutes a violation of the Code of Ethics.

In Montenegro, according to the law, the Ethics Commission is one of the bodies that can file a motion for the commencement of disciplinary proceedings against a judge.<sup>79</sup> The law does not go into too much detail, as to when the Ethics Commission shall do so, or on what grounds. The Code of Ethics is a bit more specific as it states that, if the Commission, when deciding on an initiative for establishing a violation of the Code of Ethics, finds that the behaviour in question constitutes a disciplinary violation, it shall cease its proceedings and file the relevant motion with the disciplinary bodies.<sup>80</sup> The problem here, as pointed out before, lies in the fact that any disciplinary violation also constitutes a violation of some of the principles enshrined in the Code of Ethics. Neither the law nor the Code of Ethics provide additional guidance on the issue. There are also no rules on whether the motion to initiate disciplinary proceedings can be filed prior to obtaining the statement from a judge in question on the contested conduct, or not. If the former is the case, this means that a motion for initiating disciplinary proceedings can be filed based even on rather loose allegations. It should also be noted that the Ethics Commission does not have any investigative rights other than the rule that a judge whose conduct is being questioned has to be heard. Additionally, the power of the Ethics Commission to file a motion in disciplinary proceedings is certain to avert judges from seeking an opinion from the Ethics Commission on their own, personal, ethical dilemmas.

To complicate matters even further, the Montenegrin law also envisages that, in parallel, the court president, the president of the immediately higher court, and the president of the Supreme Court can request from

---

<sup>79</sup> Article 110, paragraph 1 of the Law on Judicial Council and Judges

<sup>80</sup> Article 12, paragraph 6 of the Code of Ethics of Judges

the Ethics Committee an opinion on whether the conduct of the judge, which gave rise to disciplinary proceedings, is in line with the Code of Ethics. The law thus allows for the existence of two parallel procedures: one before the disciplinary bodies and one before the Ethics Commission relating to the same conduct. In theory, the Ethics Commission could find no violation, while the disciplinary body could find a violation. Similarly, both the disciplinary bodies and the Ethics Commission could find that a violation took place, meaning that two decisions relating to the same will be recorded in the judge's personal file.

Essentially, the entire setup is geared towards reporting judicial misconduct and effecting a sanction for such misconduct, either in the form of a finding that the conduct is in violation of the Code of Ethics, which is recorded in the judge's personal file, or in the form of a disciplinary sanction, which is also recorded in the judge's file. On the other hand, compliance mechanisms are not promoted.

In Serbia, prior to the recent judicial reform, there was no formal connection between the procedure before the Ethics Committee and the disciplinary proceedings. However, the law did prescribe, as one of the disciplinary violations, a breach of the code of ethics to a considerable extent.<sup>81</sup> The existence of such a breach was established by the disciplinary bodies. This possibility was resorted to relatively often, as a range of conducts on the part of the judge could not be categorised under the other, very specific and narrowly worded disciplinary violations.<sup>82</sup> However, the introduction of this type of disciplinary violation was also criticised both by legal scholars and legal practitioners, for two reasons. The first criticism was directed at the hybrid nature of the disciplinary violation – a disciplinary violation that constitutes a breach of the Code of Ethics is in contravention of international standards. The second criticism addressed the fact that it introduces an aggravating circumstance in the description of the disciplinary violation, one whose existence needs to be

---

<sup>81</sup> Article 90, paragraph 1, point 18 of the 2008 Law on Judges

<sup>82</sup> See: SPASOJEVIĆ, Smilja: *Disciplinska odgovornost sudija u Republici Srbiji u regulativi i praksi: prikaz zakonskih rešenja, najčešćih razloga odgovornosti i okolnosti koje su dovele do povećanog broja procesuiranja disciplinskih prekršaja*. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2015.24. PAPIĆ, Tatjana: *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*. Beograd:OSCE, 2016. 50. KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ, Ana: *Disciplinska odgovornost sudija u Srbiji - Ažurirani pregled pravnog okvira i prakse*. Beograd: GIZ. 56.



interpreted in every given case, and built through the consistent practice of the relevant bodies.

In the 2023 Law on Judges, the legislator addressed these criticisms by prescribing the disciplinary offences of a breach of the Code of Ethics to a considerable extent, as established by the Ethics Committee.<sup>83</sup> The law further states that, if so requested, the Ethics Committee must decide whether the Code of Ethics was breached to a considerable extent within 90 days. This legislative intervention means that the responsibility of ascertaining whether a given conduct constitutes a violation of the Code of Ethics is shifted to the Ethics Committee. However, the law remains silent on the operationalisation of these rules. It is unclear who can make such a request to the Ethics Committee – whether this can be done only by the disciplinary prosecutor, the disciplinary commission, or anyone – and at which stage of the disciplinary proceedings can this motion be filed. The situation is further complicated by the fact that the relevant bylaws on the work of the Ethics Committee were passed prior to the normative interventions, and do recognise the specificities of this situation. More specifically, the Ethics Committee, as per the relevant Rulebook, does not decide on initiatives pertaining to conduct that is manifestly contrary to the Code of Ethics, including disciplinary violations.<sup>84</sup> Additionally, even when deciding on whether a conduct is in contravention of the Code of Ethics, the Ethics Committee does not investigate the truthfulness of the allegations. Instead, it provides an abstract description of the situation and the conduct, based on the conduct described in the initiative, and gives an opinion on whether such a behaviour would be in line with the Code of Ethics. The Rulebook does not make a distinction between minor and grave violations of the Code. This approach largely differs from the approach utilised by disciplinary bodies, which have considerable investigative powers. So how can this very general and abstract opinion be used in disciplinary proceedings? Under the current legal framework, it seems that the only option would be for the disciplinary prosecutor to request an opinion of the Ethics Committee on whether a conduct is contrary to the Code of Ethics and then use such a principled opinion in disciplinary proceedings. In this case, the Ethics Committee would also have to ascertain whether the violation

---

<sup>83</sup> Article 97, paragraph 1, point 20 of the 2023 Law on Judges

<sup>84</sup> Article 42 paragraph 2 of the Rulebook on the Work of the Ethics Committee of the High Judicial Council of 2022

is minor or a considerable one. Then, it would be up to the Disciplinary Commission to establish whether the judge in fact conducted himself or herself in a given manner or not, and pronounce the sanction. On the other hand, there is nothing in the law or the current bylaws to prevent the judge against whom disciplinary proceedings are initiated from filing the same initiative prior to any action taken by the disciplinary prosecutor. Likewise, the request can perhaps be made by the person who has yet to file a report with the disciplinary prosecutor, in order to support the claim that a judge should be charged with a disciplinary offence. Similarly, there is nothing in the regulatory framework that would imply that it is the Disciplinary Commission, not the Disciplinary Prosecutor, who shall request such an opinion when disciplinary proceedings are already underway. It is also unclear whether the Ethics Committee is entitled to dismiss the request, if the described conduct had previously been ascertained to be in line with or contrary to the Code of Conduct.

It seems that the legislator, in an attempt to ensure that misconduct on the part of the judge will not remain unsanctioned, and in order to ensure alignment of the interpretation of the Code of Ethics between the disciplinary bodies and the Ethics Committee, has created confusion. More to the point, the legislator has enabled the weaponisation of the proceedings before the Ethics Committee, as this body, which has no investigative powers, is now vested with considerable power to affect judges' careers with its principled decisions, made based on an abstract interpretation of the circumstances of the case. It has also potentially minimised the role of the disciplinary bodies vis-à-vis the disciplinary offence in question. Finally, it has minimised the willingness of the judges to seek advice from the Ethics Committee, as the opinion has the potential to be used against them in disciplinary proceedings.

As the case is in Montenegro, the legislator is set on ensuring sanctions, while disregarding the mechanism that promote compliance and provide advice. In the case of Serbia, this also undermines the compliance of its legislation with the recommendations provided in the fourth round of GRECO evaluations – a definite step back.

## **Conclusion**

Judicial independence as a foundation of the rule of law needs to be guaranteed by highest national legal acts. However, this legislative

positioning of the principle still leaves room for the judicial branch to further strengthen its independence and integrity through setting properly balanced autonomous standards and rules governing integrity and ethics, which individual judges are to observe.

International, and in particular, European soft-law standards relating to judicial ethics and integrity underscore the full acknowledgment of the judicial ethics dimension of the concept of judicial self-governance. When it comes to opting for the most adequate avenue for regulating judicial ethics and integrity, it is important to consider that the contemporary tailored understanding of judicial self-governance is not deemed as being in conflict with the core understanding of the rule of law since it contributes to fostering judicial independence as one of its foundations. In other words, in order to strengthen judicial independence, all the declared rule of law principles should be interpreted in conjunction with the judicial ethics dimension of the principle of judicial self-governance. This implies, *inter alia*, that processes by which the regulations in the area of judicial ethics are enacted should be accessible in order to respect one of the recognized core principles of the rule of law referred to in as “open government”.

Although the aforementioned standards clearly acknowledge the judicial ethics and integrity dimension of the concept of judicial self-governance, as does the recent legal and political science scholarship, the operationalisation of this dimension in national legislation has not been full or consistent across different European countries. The Republic of Serbia and Montenegro belong to such a group of states where the judicial ethics dimension of judicial self-governance are not fully acknowledged, since the holder of the legislative initiative, and the legislature itself tend to regulate some of the issues relating to judicial conduct or judicial ethics in the laws governing the judiciary. It seems that such a practice originates from their common legal tradition, namely, the principle of unity of powers, which was the leading principle for decades. The disregard to judicial self-governance in this particular field can be further explained attributed to the fact that both Serbia and Montenegro as EU candidate countries have been strongly influenced by the external conditionality of the EU accession process, where it is easier to demonstrate the required progress or change in the form of a legislative norm than to rely on the judiciary to adopt the relevant bylaws or develop a consistent practice.

It seems that the legislators in both Serbia and Montenegro have taken the approach of legislating for what should essentially be a matter for the profession itself at least in three different aspects/segments. Firstly, both countries imposed the legislative obligation of the adoption of the Code of Ethics. Many European countries still do not have codes of ethics for judges that apply to all judges in the country; this seems to be more of a practice adopted by the countries in transition and former socialist countries. The adoption of the Code of Ethics is also entrusted to a body established by law, or the Constitution; in Montenegro, it is the Conference of Judges, in Serbia, it is the HJC. This does not in itself guarantee wide acceptance or ownership by the judicial corps. However, it should be underlined that the texts of both codes of ethics are generally in line with the relevant international standards. Secondly, Serbia and Montenegro do not recognise the existence of bodies with the role to advise on ethical dilemmas. In both cases, the legislator only sees the potentially penalising role of the bodies charged with monitoring the observance of the Codes of Ethics. Thirdly, the legislators in both Serbia and Montenegro want to ensure that breaches of codes of ethics are sanctioned.

The last two points, in fact, can be seriously deterring for judges. It is possible to imagine situations in which judges would be reluctant to address the ethics committees, either on their own behalf or with regards to behaviour of another judge, as this may mean that they will be exposed to disciplinary sanctions. The way the legislators set up the relationship between ethical and disciplinary liability shows their lack of understanding of the nuances and differences between the two. Also, as pointed out above, this means that the ethics procedure could easily be weaponized.

## **Bibliography**

### **Books**

1. ARISTOTLE: Aristotle's Rhetoric and Poetics 20-21 (ROBERTS W. Rhys-BYWATER Ingram translations, 1954.)
2. GAROUPA, Nuno, GINSBOURG, Tom: *Judicial Reputation: A Comparative Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
3. GRABBE, Heather: *The EU's Transformative Power Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, 2006.

4. KELLEY, G. Judith: *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
5. KOSAŘ, David: *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
6. MARCH, James., OLSEN, Johan: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.
7. PALEY, William: *The Works of William Paley*. J. J. Woodward, Philadelphia, 1831, s. 123.
8. PRIDHAM, Geoffrey: *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, 2005.
9. SCHIMMELFENNIG, Frank., ENGERT, Stefan., KNOBEL, Heiko: *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK, 2006.
10. SCHIMMELFENNIG, Frank., SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
11. SHETREET, Shimon., CHODOSH, Hiram, HELLAND, Eric (eds.): *Challenged Justice: In Pursuit of Judicial Independence*. Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2021.
12. VACHUDOVA, A. Milada: *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

#### **Papers in non-periodical publications**

1. ESPOSITO, Gianluca: Judicial Integrity and Judicial Independence: Two Sides of the Same Coin, Paper In: *Judicial Power in a Globalized World: Liber Amicorum Vincent De Gaetano*. New York: Springer, 2019, pp. 165-177.
2. ZHELYAZKOVA, Asya., DAMJANOVSKI, Ivan., NECHEV, Zoran., SCHIMMELFENNIG, Frank: European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation, paper In: *The Europeanisation of the Western Balkans*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 15-37.

## Journal articles

1. ČENTÉŠ, Jozef – KOLCUNOVÁ, Marta: Kybergrooming v slovenskom Trestnom zákone. In: *Státní zastupitelství*, Roč. 17, č. 1 (2020), s. 18-27.
2. KNEŽEVIĆ, BOJOVIĆ, Ana., MATIJEVIĆ, V. Milica., GLINTIĆ, Mirjana: International Standards on Judicial Ethics and the Pitfalls of Cursory Legal Transplantation. In: *Balkan Yearbook of European and International Law 2021*, (2021), pp. 163-184.
3. KNEŽEVIĆ, BOJOVIĆ, Ana., MISAILOVIĆ, Jovana: Judges' Associations and Trade Unions – International Standards and Selected National Practices. In: *Strani pravni život*, 66 (4), (2022), pp. 387-410.
4. KOSAŘ, David: Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. In: *German Law Journal*, 19(7), (2018), pp. 1567-1612.
5. KOSAŘ, David., ŠIPULOVÁ, Katarína: How to Fight Court-Packing. In: *Constitutional Studies*, 6, (2020), pp. 133–164.
6. PECH, Laurent: The Rule of Law as a Well Established and Well Defined Principle of EU Law. In: *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 14, 2022, 123
7. SCHIMMELFENNIG, Frank., SEDELMEIER, Ulrich: Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. In: *Journal of European Public Policy*, 11(4), (2004), pp. 661-679.
8. SCHIMMELFENNIG, Frank., SEDELMEIER, Ulrich: The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited. In: *Journal of European Public Policy*, 27(6), (2020), pp. 814-833.
9. SPÁČ, Samuel: The Illusion of Merit-Based Judicial Selection in Post-Communist Judiciary: Evidence from Slovakia. In: *Problems of Post-Communism*, 69(6), (2022), pp. 528-538.
10. ŠIPULOVÁ, Katarína *et al.*: Judicial Self-Governance Index: Towards Better Understanding of the Role of Judges in Governing the Judiciary, In: *Regulation & Governance*, 17, (2023), pp. 22–42.
11. STEIN, A. Robert: What Exactly Is the Rule of Law?, *Houston Law Review*, vol. 57, (2019), 188.

## Legal documents

### International legal documents

1. Bangalore principles of judicial conduct were endorsed by the United Nations in ECOSOC resolution 2006/23; the principles are accompanied by the Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct
2. Basic Principles on the Independence of the Judiciary adopted on 06 September 1985 by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985
3. European Network of Councils for the Judiciary Judicial Ethics Report 2009-2010, endorsed by the London Declaration on Judicial Ethics
4. International Conference of Judicial Independence approved in 2015 the Bologna and Milan Global Code of Judicial Ethics is available at: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/02/Bologna-and-Milan-Global-Code-of-Judicial-Ethics.pdf> Mount Scopus international standards of judicial independence promulgated by the International Association of Judicial Independence and World Peace (JIWP). They were adopted in they were approved in 2008 and consolidated in 2015 (available at: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/02/Mt-Scopus-Standards.pdf>).
5. Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality, CCJE (2002)
6. Opinion No. 18 (2015) "The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy", CCJE(2015)4
7. United Nations Convention Against Corruption, Adopted by the UN General Assembly: 31 October 2003, by resolution 58/4.
8. UNODC "Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity", 128. Available at:

/https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709\_ebook.pdf

## **National legal documents**

### **Montenegro**

1. Amandmani I do XVI na Ustav Crne Gore, Službeni list CG 38/2013 [Amendments I do XVI to the Constitution of Montenegro, Montenegro Official Gazette 38\_2013]
2. Etički kodeks sudija, Službeni list CG 45/2008 [Code of Ethics of Judges, Montenegro Official Gazette 13/2008]
3. Etički kodeks sudija Službeni list CG 16/2014 and 24/2015 [Code of Ethics of Judges, Montenegro Official Gazette 16/2014 and 24/2015]
4. Izmjene i dopune Kodeksa sudijske etike Službeni list CG 17/2012 [Amendments to the Code of Ethics of Judges, Montenegro Official Gazette 12/2012]
5. Poslovnik o načinu rada i odlučivanja Komisije za etički kodeks sudija, 2019 [Rules of Procedure on the Method of Work and Decision-Making of the Commission for the Code of Ethics of Judges], available at [https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Poslovnik\\_Komisije\\_za\\_Eticki\\_kodeks\\_sudija.pdf](https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Poslovnik_Komisije_za_Eticki_kodeks_sudija.pdf)
6. Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, Službeni list CG 75/15 15, 087/21 and 107/21 [Rules for Performance Evaluation of Judges and Court Presidents, Montenegro Official Gazette 75/15 15, 087/21 and 107/21]
7. Zakon o državnom tužilaštvu, Službeni list CG 11/2015 [Law on State Prosecutor's Office, Montenegro Official Gazette 11/2015]
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu Službeni list CG, 39/2011 [Amendments to the Law on Judicial Council, Montenegro Official Gazette 39/2011]
9. Zakon o sudskom savjetu, Službeni list CG 13/2008 [Law on Judicial Council, Montenegro Official Gazette 13/2008]
10. Zakon o sudskom savjetu i sudijama, Službeni list CG 11/2015 [Law on Judicial Council and Judges, Montenegro Official Gazette 11/2015]
9. Zakon o sudovima, Službeni list CG 11/2015 [Law on Courts, Montenegro Official Gazette 11/2015]



## Serbia

1. Action Plan for Chapter 23
2. Etički kodeks sudija, Službeni glasnik RS 96/2010 [Code of Ethics of Judges, Republic of Serbia Official Gazette 96/2010]
3. Odluka o izmenama i dopunama poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, Službeni glasnik RS 4/2016 [Decision on Amendments to the Rules of Procedure of the High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 4/2016]
4. Odluka o proglašenju Akta o promeni Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik RS 16/22 [Decision on Promulgation of the Act on the Change to the Constitution of the Republic of Serbia, Republic of Serbia Official Gazette 16/22]
5. Odluka Visokog saveta sudstva 119-05-142/2016-01 [High Judicial Council decision 119-05-142/2016-01]
6. Poslovník o radu Visokog saveta sudstva, Službeni glasnik RS 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018, 38/2021, 90/2021, 48/2023 [Rules of Procedure of the High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018, 38/2021, 90/2021, 48/2023]
7. Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, Službeni glasnik RS 89/2021 [Rulebook on the Work of the Ethics Committee of the High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 89/2021]
8. Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, Službeni glasnik RS 68/2022 [Rulebook on the Work of the Ethics Committee of the High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 68/2022]
9. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Službeni glasnik RS 76/2021-3 [Amendments to the Law on Judges, Republic of Serbia Official Gazette 76/2021-3]
10. Zakon o dopuni Zakona o Visokom savetu sudstva 2021-3 [Addendum to the Law on High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 76/2021-3]
11. Zakon o sprečavanju korupcije, Službeni glasnik RS 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 and 14/2022 [Law on Corruption Prevention, Republic of Serbia Official Gazette 35/2019, 88/2019, 11/2021 – authentic interpretation, 94/2021 and 14/2022]

12. Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS 116/2008, 58/2009 (Odluka Ustavnog suda), 104/2009, 101/2010, 8/2012 (Odluka Ustavnog suda), 121/2012, 124/2012 (Odluka Ustavnog suda), 101/2013, 111/2014 (Odluka Ustavnog suda), 117/2014, 40/2015, 63/2015 (Odluka Ustavnog suda), 106/2015, 63/2016 (Odluka Ustavnog suda), 47/2017 [Law on Judges, Republic of Serbia Official Gazette 116/2008, 58/2009 (Constitutional Court decision), 104/2009, 101/2010, 8/2012 (Constitutional Court decision, 121/2012, 124/2012 (Constitutional Court decision), 101/2013, 111/2014 (Constitutional Court decision), 117/2014, 40/2015, 63/2015 Constitutional Court decision), 106/2015, 63/2016 (Constitutional Court decision), 47/2017]
13. Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS 10/2023 [Law on Judges, Republic of Serbia Official Gazette 10/2023]
14. Zakon o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015 and 76/2021 [Law on High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015 and 76/2021]
15. Zakon o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS 10/2023 [Law on High Judicial Council, Republic of Serbia Official Gazette 10/2023]
16. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS 98/2006-3 [Constitution of the Republic of Serbia, Republic of Serbia Official Gazette 98/2006-3]

### **Case law**

1. Alpasarlan Altan v Turkey Application No. 12778/17
2. Baka v Hungary Application No. 20261/12,
3. Eminagaoglu v Turkey, Application No. 76521/12,
4. Guðmundur Andri Ástráðsson v Iceland Application, No. 26374/18
5. Joint concurring opinion of judges Pinto de Albuquerque and Dedov to the judgment of the European Court of Human Rights in the case of *Baka v. Hungary*, Application no. 20261/12
6. Ramos Nunes de Carvalho e Sá v Portugal, Application No. 55391/13,
7. Oleksandr Volkov v Ukraine, Application No. 21722/11
8. Reczkowicz v Poland, Application No. 43447/19,
9. Xero Flor w Polsce sp z.o.o. v Poland, Application No. 4907/18

## Other sources

1. AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA: Odgovornost za kršenje sudijske etike u Crnoj Gori, 2017, 6. Available at: <https://www.hraction.org/wp-content/uploads/Odgovornost-za-krsenje-sudijske-etike-u-Crnoj-Gori.pdf>
2. CARDOSO, José Manuel Duro Mateus, INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, DOKMANOVIĆ Mirjana: Final Report With Recommendations For A System Of Confidential Counselling For Judges And Prosecutors On Ethical Matters, available at: <https://rm.coe.int/hf9-confidential-counselling-eng/1680a35870>
3. DRUŠTVO SUDIJA SRBIJE, Standardi sudijske etike, Beograd, 2003
4. ETHICS AND INTEGRITY COMMISSION: Code of judicial ethics Commentary, available at: [http://www.sodni-svet.si/images/stories/Kodeks\\_sodniske\\_etike\\_komentar\\_ang\\_sept\\_2017.pdf](http://www.sodni-svet.si/images/stories/Kodeks_sodniske_etike_komentar_ang_sept_2017.pdf)
5. Greco Eval IV Rep (2014) 6E,
6. Greco Eval IV Rep (2014) 8E 5.
7. Izveštaj o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva za 2022. godinu [Report on the Work of the Ethics Committee of the High Judicial Council in 2021] [/https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/ИЗВЕШТАЈ%20О%20РАДУ%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВИСОКОГ%20САВЕТА%20СУДСТВА%20ЗА%202022.%20ГОДИНУ.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/ИЗВЕШТАЈ%20О%20РАДУ%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВИСОКОГ%20САВЕТА%20СУДСТВА%20ЗА%202022.%20ГОДИНУ.pdf).
8. Izveštaj o radu Visokog saveta sudstva za 2021. godinu [Report on the Work of the High Judicial Council in 2021]
9. Opinion on the Draft Law on the High Judicial Council of the Republic of Serbia adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14-15 March 2008) CDL-AD(2008)006-e
10. KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ, Ana: Disciplinska odgovornost sudija u Srbiji - Ažurirani pregled pravnog okvira i prakse. Beograd: GIZ. 56.
11. MANKO, R. European Parliament Briefing ECJ case law on judicial independence A chronological overview, available at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS\\_BRI\(2023\)753955\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI(2023)753955_EN.pdf)
12. PAPIĆ, Tatjana: Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji. Beograd: OSCE, 2016. 50.

13. SPASOJEVIĆ, Smilja: Disciplinska odgovornost sudija u Republici Srbiji u regulativi i praksi: prikaz zakonskih rešenja, najčešćih razloga odgovornosti i okolnosti koje su dovele do povećanog broja procesuiranja disciplinskih prekršaja. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2015.24.
14. Zapisnik sa prve konstitutivne sednice Etičkog odbora, 15.10.2021. [Minutes of the first constitutive session of the Ethical Committee of October 15, 2021], available at: <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Прва%20конститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf>
15. World Justice Project, Rule of Law Index (2019), available at [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced\\_o.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_o.pdf)

#### **Internet sources**

1. [https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/towards-eli-mount-scopus-european-standards-of-judicial-independence/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=235e7141385a529f88a83b657222d747](https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/towards-eli-mount-scopus-european-standards-of-judicial-independence/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=235e7141385a529f88a83b657222d747)
2. <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/dBEN>
3. <https://vss.sud.rs/sr/%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8-%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80>, 30.8.2023.

#### **Contact data**

Ana Knežević Bojović, Ph.D.,  
 Senior Research Associate  
 a.bojovic@iup.rs  
 Institute of Comparative Law  
 Serbia

Vesna Ćorić, Ph.D. ,  
Senior Research Associate  
v.coric@iup.rs  
Institute of Comparative Law  
Serbia

Milica V. Matijević, Ph.D.,  
Research Associate  
m.matijevic@iup.rs  
Institute of Comparative Law  
Serbia

Bratislavské právnické fórum 2023  
Štát ako ochranca i porušovateľ práv jednotlivca

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
1. vydanie  
2023

ISBN 978-80-7160-699-4



PRÁVNICKÁ FAKULTA  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

ISBN: 978-80-7160-699-4