

Eduard Bárány

Slovenská akadémia vied

Viazanosť rôznych orgánov verejnej moci právom¹

Keď som pred dvomi rokmi na tradičnej konferencii Ústavné dni usporiadanej Ústavným súdom Slovenskej republiky v spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach nahlas uvažoval o viazanosti ústavného súdu právom, tak som si aj vďaka podnetom od kolegov uvedomil, že význam na prvý pohľad jednoduchej tézy o viazanosti orgánov verejnej moci právom neurčuje len dichatómia zákon-právo, ale aj, ba možno i hlavne jej kvalita právneho princípu.

457

Viazanosť štátu a širšie všetkých subjektov verejnej moci právom sa v našej právnej kultúre pokladá za samozrejmú, ktorú nie je potrebné argumentačne podporiť a etapy histórie, kedy nebola časť nositeľov verejnej moci skutočne viazaná právom sú teoreticky kritizované a morálne zavrhnuté. Jej formulácie možno nájsť vo viacerých dielach moderného, teda minulého právneho myslenia. Napr. G. Jellinek na sklonku 19. storočia napísal: „Všetko právo sa stáva právom len tak, že zaväzuje nie len poddaného, ale i štátnu moc.“²

My skoršie narodení si pamätáme na jej presadzovanie v rámci koncepcie zákonnosti s prívlastkom socialistická: „...aspekt prísneho a neochvejného zachovávanía zákonov a iných aktov socialistického štátu založených na zákonoch všetkými orgánmi štátu, spoločenskými organizáciami a občanmi bez výnimky.“³ Zo zorného uhla roku 2022 je ľahké a lacné kritizovať uvedenú formuláciu široko chápaného princípu legality napr. pre zmiešavanie dodržiavania práva orgánmi verejnej moci a občanmi, či pre súvisiace nerozlíšenie potreby právneho základu (legálnej licencie)

¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-19-0090 „Právna metodológia pre dobu právneho pluralizmu.“

² G. Jellinek, *Všeobecná štátoveda*, Praha 1906, s. 505.

³ J. Bakiča, *K vymedzeniu pojmu socialistickej zákonnosti*, „Právny obzor“ 1985, č. 4, s. 341.

všetkej štátnej aktivity a prostého zachovávaní (neporušovania) práva fyzickými osobami a právnickými osobami súkromného práva. V dobách svojho publikovania však spájala profesionalitu a odvalu.

Viazanosť štátu vlastným právom a zvlášť princíp legálnej licencie všetkej štátnej aktivity predstavuje jadro koncepcie neraz opomínaného formálneho právneho štátu a bez neho nie je ani materiálneho právneho štátu, ale nanajvýš len dobré právo, ktoré neviaže štát.

V súčasnosti je požiadavka legality legálna licencia pre konanie štátnych orgánov zakotvená v známej formulácii čl. 2, ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorú ústavný súd použil, citoval a vykladal nespočetne krát v rôznych súvislostiach. Na prvý pohľad sa zdá byť teoreticky bezproblémovou samozrejmou. Ale predsa. Jeden z najvýznamnejších slovenských ústavných právnikov J. Drgonec mal pravdu, keď napísal: „Od správnej interpretácie a aplikácie čl. 2, ods. 2 závisí nielen riadne uplatňovanie Ústavy, ale dokonca existencia Slovenskej republiky ako materiálneho právneho štátu.“⁴

458 Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach hovorí o čl. 2 ods. 2 Ústavy SR výslovne ako o právnom princípe a vyvodzuje z toho zaujímavé závery. Napríklad v náleze IV. ÚS 291/2018-38 o viacerých článkoch ústavy včítane čl. 2 ods. 2 napísal: „...ústavný súd odvolávajúc sa na svoju doterajšiu judikatúru (napr. IV. ÚS 119/07) k tomu uvádza, že tieto články ústavy majú charakter ústavných princípov, ktoré sú povinné rešpektovať všetky orgány verejnej moci pri výklade a uplatňovaní ústavy. Tieto články ústavy sú vždy implicitnou súčasťou rozhodovania ústavného súdu, t.j. aj jeho rozhodovania o porušení základných práv a slobôd garantovaných ústavou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, a preto ústavný súd nepovažoval za potrebné vysloviť porušenie týchto článkov ústavy vo výrokovej časti tohto nálezu.“ Ide o formuláciu, ktorá sa opakuje v sérii rozhodnutí ústavného súdu, ktorý takto uznal za samozrejmú, že požiadavka legálnej licencie všetkej aktivity orgánov verejnej moci (a nie iba štátnych orgánov) má kvalitu právneho princípu a ako taký je vždy prítomný v jeho rozhodnutiach aspoň implicitne.

Požiadavka legálnej licencie všetkej aktivity orgánov verejnej moci sa vzťahuje na celý štátny mechanizmus aj na ďalšie subjekty verejnej moci (napr. a hlavne miestnu samosprávu). Jej uplatnenie v tak širokom a rôznorodom diapazone spoločenských vzťahov je možné v podobe a kvalite právneho princípu. Spojenie silného hodnotového prvku a veľkého okruhu rôznych spoločenských vzťahov, na ktoré sa vzťahujú patrí ku charakteristikám významnej časti právnych princípov.

Ak prijmeme tézu, že ide o právny (ústavný) princíp, tak treba s čl. 2, ods. 2 ústavy pracovať ako s princípom. Čo to znamená uvádza zvlášť

⁴ J. Drgonec, *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*, Bratislava 2015, s. 287.

zreteľne R. Alexy: „...princípy sú normy, ktoré prikazujú, že niečo sa má uskutočniť v najvyššej možnej miere danej skutkovými a právnymi možnosťami.

Princípy sú príkazmi optimalizácie, ktoré sú charakterizované tým, že môžu byť splnené (erfüllt) v rôznej miere a že prikázaná miera ich splnenia nezávisí iba od skutkových, ale aj od právnych možností.”⁵ Nespočetne razy citované formulácie R. Alexyho otvárajú pri aplikácii na čl. 2, ods. 2 Ústavy SR ako aj podobných ustanovení základných zákonov iných krajín⁶ priestor pre rôznorodé úvahy. Do uplatňovania legálnej licencie ako právneho princípu vstupuje primeranosť skutkovým a právnym okolnostiam, čo má viacero dôsledkov. Zbavuje ho to možno nereálnej kvality absolútnej požiadavky nepripúšťajúcej iné ako 100% uplatnenie. Neuplatňuje sa teda spôsobom buď/alebo. Umožňuje to však jeho uplatnenie pri skutočne skoro všetkej aktivite orgánov verejnej moci a všetkej ich aktivite znamenajúcej uplatňovanie verejnej moci. Primeranosť (proporcionalita) dodržiavania práva orgánom verejnej moci, to znie podozrivo a vyvoláva to oprávnené obavy zo svojvôle. Prax však ukazuje, že niet inej cesty.

Princíp legálnej licencie sa potom má uplatňovať v miere danej skutkovými okolnosťami (stavom), s ktorými je orgán verejnej moci pri aplikácii práva konfrontovaný aj možnosťami aplikovaného práva. Prekračujú hranice načrtnuté R. Alexym azda možno doplniť, že uplatnenie princípu legálnej licencie je dané aj charakterom orgánu aplikujúceho právo. Charakter aplikujúceho orgánu sa stáva buď súčasťou skutkových aj právnych možností určujúcich mieru uplatnenia právneho princípu, alebo prístupuje ku nim ako tretí určujúci faktor. Autor tejto úvahy sa prikláňa ku prvej variante. Charakter orgánu verejnej moci je skutkovou okolnosťou určenou však vo veľkej miere právom. Na prvý pohľad právnik intuitívne cíti, že nie len legálna licencia ale i širšia viazanosť právom znamená niečo iné pre prvostupňový administratívny orgán a niečo iné pre najvyšší alebo ústavný súd a nejde tu ani tak o vec miery, ako o ťažko vyjadriteľný kvalitatívny rozdiel.

Pre ďalšiu úvahu azda prospeje pripomenutie rozdielu medzi stanovením cieľov, úloh štátu a jeho orgánov na strane jednej a postupov, spôsobov ich dosahovania. Nejde tu však o rozdiel medzi hmotným

⁵ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 75–76.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 7: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 20, abs. 3: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.”

Ústava České republiky, čl. 2, ods. 3: „Státní moc slouží občanům a lze je uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které ustanoví zákon.”

a procesným právom, skôr o vzťahy rôznych foriem vyjadrenia štátnej vôle. Veľká časť štátnej vôle, a to zvlášť významné štátne ciele sú vyjadrené v právom predvídanej forme, ale nemajú vonkajšiu formu prameňa práva. Ich najznámejším príkladom sú programové vyhlásenia vlád. Časť v nich vytýčených zámerov sa pretaví do nových zákonov, ale mnohé sa realizujú činnosťou orgánov verejnej moci v právom predvídanej podobe. Samotné stanovenie cieľa, poslania, či „misie“ orgánu verejnej moci právom obvykle nestačí a je potrebné právom stanoviť i postup, proces ich realizácie. Existujú však aj výnimky. Čl. 124 Ústavy SR charakterizuje ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti. Aj v intervale, kedy už v texte ústavy neexistoval iný základ pre bývalý „podnet“, v konaní o ktorom poskytoval ústavný súd aspoň deklaratórnymi výroky o porušení základných práv ochranu týmto právom a účinnosťou ústavného základu súčasnej sťažnosti vyjadril ústavný súd odhodlanie plniť úlohu ochrancu ústavnosti pomocou tzv. podnetu priamo a na základe čl. 124 Ústavy SR.

460

Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach opakovane vysvetľoval svoj postup smerujúci ku zabezpečeniu nepretržitej ochrany ľudských práv. Pravdepodobne prvý raz tak urobil v odôvodnení rozhodnutia II. ÚS 80/01, kde napísal: „Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní posúdil podanie navrhovateľa podľa jeho obsahu a uzavrel, že na konanie o ňom je príslušný podľa čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 1 a príslušnými článkami ústavy, ktoré upravujú základné práva a slobody fyzických a právnických osôb v rozsahu a spôsobom, ktorý bol ústavne dovolený a konštantne judikovaný do 1. júla 2001.“

Takto postupoval ústavný súd, ktorý už nepodlieha žiadnej vnútroštátnej právnej kontrole v situácii, kedy nebola podľa jeho mienky zaručená súdna ochrana základných práv. Podobný postup správneho orgánu by asi narazil na odmietnutie súdmi, ktoré by podľa mojej mienky postupovali správne rovnako ako ústavný súd v spomínanom prípade. Prečo?

Charakter orgánu verejnej moci spoluurčuje adekvátne uplatnenie princípu legálnej licencie (čl. 2, ods. 2 Ústavy SR) týmto orgánom. Túto hypotézu azda osvetlí porovnanie orgánov stojacich z jej zorného uhla a opačných koncoch kontinua: okrskovej volebnej komisie a Ústavného súdu SR. Okrsková volebná komisia je orgánom verejnej moci, ktorý zabezpečuje priebeh volieb, hlavne samotné hlasovanie a prvotné sčítanie odovzdaných hlasov. Je zložená z laikov. Pracuje v neustálom časovom tlaku. Hlasy sčítava v neskorých večerných a nočných hodinách po dlhom a náročnom dni. Napr. § 61 a § 62 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov má skoro povahu manuálu na sčítanie hlasov a posudzovanie (ne)platnosti hlasovacích lístkov, ktorý nepripúšťa odchylný postup.

Ústavný súd sa skladá z kvalifikovaných profesionálov. Napriek obrovskej pracovnej záťaži jeho sudcovia ani ich podporujúci poradcovia nie sú nútení aplikovať právo v časovom strese niekoľkých večerných a nočných hodín. Preto má aj zákonná úprava ich postupu charakter štandardného procesného predpisu a ústavný súd sa od jej doslovného znenia v minulosti viac razy odchýlil. Ešte minulý (už neplatný) zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov obsahoval v § 62 kogentne pôsobiacu formuláciu. Ústavný súd si vyžiada všetky doklady a správy týkajúce sa volieb⁷, ktoré znamenalo, že ústavný súd si mal vyžiadať hlavne zapečatenú volebnú dokumentáciu okrskových volebných komisií z volebných okrskov, ktorých sa týkalo namietané porušenie nielen ústavnosti, ale i zákonnosti volieb aj vtedy, keď skutkovo išlo o údajné porušenie pravidiel volebnej kampane, alebo volebného moratória o čom mu volebná dokumentácia neposkytla žiadne informácie. Uvedený zákonom vyžadovaný postup bol neškodnou administratívnou záťažou v komunálnych voľbách v menšej obci, ale stával sa skoro nerealizovateľným v celoštátnych, teda parlamentných, prezidentských, či eurovoľbách. Preto si ústavný súd nevyžiadaval žiadnu volebnú dokumentáciu, keď sa namietalo porušenie volebného moratória (napríklad PL. ÚS 12/2011, PL. ÚS 15/2013) a tak vlastne porušil svoj procesný predpis. V súčasnom zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov už bolo v § 161, ods. 1 vyžiadanie volebnej dokumentácie podmienené slovami „ak je to potrebné...”

Ústavný súd neraz ruší právoplatné rozhodnutia všeobecných súdov čím nevyhnutne zasahuje do iura quesita účastníkov konania pred týmito súdmi. Predchádzajúca právna úprava (zákon č. 38/1993 Z. z.) priznávala napríklad v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky postavenie účastníkov konania pred ústavným súdom iba sťažovateľom a opomínala druhého účastníka konania pred všeobecným súdom, ktorý tam bol obvykle úspešný. Tento sa neraz až z nálezu ústavného súdu dozvedel, že ústavný súd vôbec o jeho veci konal. Preto ústavný súd nad rámec zákona, teda bez legálnej licencie, umožňoval vyjadriť sa aj účastníkom konaní pred všeobecnými súdmi, ktorých priebeh a výsledok posudzoval na návrh druhého účastníka.

„Právne tituly, ktoré ústavný súd využíva sú dva. V prípade využitia prvého Ústavný súd SR priznáva postavenie vedľajšieho účastníka aj takým subjektom, ktoré nie sú vedľajšími účastníkmi podľa taxatívnej úpravy zákona o ústavnom súde. Ak ústavný súd využije druhý titul pre prístup tretej osoby k ústavnému súdu, znamená to, že tretiu osobu označí za „dotknutú osobu.”⁷ I keď je už v súčasnosti problém práva „tretích”

⁷ J. Drgonec, *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Šamorín 2012, s. 92.

dotknutých osôb na vyjadrenie v konaní pred Ústavným súdom SR upravený zákonom, tak predchádzajúca úprava a na nej založená prax dokumentujú opodstatnenosť odchýlenia sa vrcholu súdnej hierarchie od doslovného znenia normatívneho textu.

Tieto postupy ústavného súdu možno opísať aj v jazyku výkladu práva odbornými termínmi teleologická redukcia a rozširujúci výklad, čo prispeje ku ich ujasneniu. Nezakryje to ale, že v oboch prípadoch išlo aj o vyvažovanie právneho princípu legálnej licencie všetkej aktivity orgánu verejnej moci s inými právnymi princípmi, hodnotami a verejnými záujmami. V prvom prípade volebnej dokumentácie bol tým verejný záujem na samotnej uskutočniteľnosti konania pred ústavným súdom v relevantnom čase. V druhom prípade išlo o princíp spravodlivého procesu, že ten o koho právach a povinnostiach a právnych záujmoch sa koná má mať možnosť a právo primerane sa vyjadriť.

Hranicou odchýlenia sa orgánu verejnej moci od doslovného znenia procesného predpisu pomocou teleologickej redukcie, rozširujúceho výkladu sú predvídateľnosť jeho krokov a procesné práva účastníkov konania, lebo títo legitímne očakávajú, že orgán verejnej moci bude postupovať striktne v duchu čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a tak plánujú svoju procesnú stratégiu.

462

Azda možno vysloviť hypotézu, že na základe chápania legality a legálnej licencie všetkej aktivity orgánov verejnej moci ako právnych princípov a následného zahrnutia charakteru orgánu aplikujúceho právo medzi skutkové i právne možnosti ich realizácie (uplatnenia) je orgán súdneho typu voľnejší pri realizácii/aplikácii práva ako správny orgán a orgán vyššieho stupňa je voľnejší ako stupňa nižšieho. Z uvedeného vyplýva relatívna, ale reálna voľnosť ústavného súdu pokiaľ ide o zachovávanie procesných pravidiel. Potom i jeho procesný predpis by mal byť viac súborom zásad spravodlivého procesu a určenia minima konkrétnych krokov súdu.

Ak sú legalita a legálna licencia všetkej aktivity orgánov verejnej moci, teda i reálnych procesných postupov ústavného súdu právnymi princípmi, tak to ešte nedodáva charakter právnych princípov aj samotným procesným pravidlám (zákonu) konania pred ústavným súdom. Umožňuje mu to však použiť pri ich výklade aj metódy vedúce k odchýleniu sa od výkladu jazykového či gramatického. Mnoho zo súdneho aktivizmu aj sebaobmedzenia ústavného súdu predstavuje výsledok chápania čl. 2 ods. 2 Ústavy SR ako právneho princípu.

Formulácie o vyvažovaní legality a legálnej licencie pôsobenia orgánov verejnej moci skutkovými a právnymi možnosťami ich realizácie a o proporcionalite ich uplatnenia v procesných postupoch ústavného súdu pôsobia pri prvom počutí možno cudzo a pre právnikov aj neprijemne. Veď zachovávanie zákona patrí ku cnostiam jeho profesie. Nie sú však novými

a prevratnými požiadavkami smerujúcimi k ústupu od dosiahnutej miery legality, ale opisom dlhodobej procesnej praxe ústavného súdu a pokusom o jej teoretické uchopenie pomocou rozšírených a prevažne prijímaných častí súdobého právneho myslenia.

Rozdielne výklady práva možno očakávať i spravodlivo požadovať od rôznych orgánov verejnej moci. Spomínané príklady okrskovej volebnej komisie a niektorého z trojice vrcholov súdnej moci upozorňujú, že vykladajúci subjekt so svojimi schopnosťami spoluurčuje výber adekvátnych výkladových postupov/metód. Zjednodušene vyjadrené. Odpoveď na otázku „Kto vykladá?“ významne spoluurčuje odpoveď na otázku „Aké výkladové metódy použije?“ a jej zodpovedanie spoluurčuje výsledok výkladu.

Jazykový (gramatický) výklad môže znamenať niečo iné v prípade okrskovej volebnej komisie a ústavného súdu. V prvom prípade ide o bežné („prvoplánové“) chápanie textu, kým v druhom o využitie poznatkov jazykovedy. Prvostupňový správny orgán zriedka siahne po ďalších výkladových metódach. Ale i tu existujú nezanedbateľné rozdiely medzi prvostupňovými správnymi orgánmi. Už spomínaná okrsková volebná komisia ostane nevyhnutne pri prvoplánovom význame tetu zákona, ale napr. Úrad pre reguláciu sieťových odvetví alebo Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán, teda celoštátne správne orgány opierajúce sa o profesionálny aparát a pracujúce v menšom časovom tlaku si obvykle dovoľia využiť viacero výkladových metód. A tak je to dobré.

Zhrnuté a podčiarknuté. Správny orgán obvykle viac lipne na texte zákona ako orgán súdny a nižší orgán (správny i súdny) viac ako orgán vyšší.