

## POZITÍVNÝ ZÁVÄZOK SLOVENSKEJ REPUBLIKY VO VZŤAHU K ZÁKLADNÝM PRÁVAM A SLOBODÁM A ČL. 51 ODS. 1 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

FERDINAND KORN

**Abstract:** **The positive commitment of the Slovak Republic in the relation to the fundamental rights and freedoms and the Article 51 Section 1 of the Constitution of the Slovak Republic**

The authors presents institute of a positive commitment of the Slovak Republic which enables the actors of constitutional rights and freedoms to actually implement the most basic rights and freedoms, which are enforceable only within the limits which are appointed by the laws by Constitution authorized to carry them out. In the context of the decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic and the comparison and synthesis of the legal opinions of the Constitutional lawyers provides insight on the definition dimension of the positive commitment of the state and with the possible consideration pro futuro.

**Keywords:** Positive Commitment of the State; Basic Rights and Freedoms; Constitution; Law; State

**Kľúčové slová:** pozitívny záväzok štátu; základné práva a slobody; ústava; zákon; štát

**DOI:** 10.14712/23366478.2018.44

### ÚVOD

Záväzok štátu, vyplývajúci z ľudskoprávných noriem, má dvojaké obsahové naplnenie, ktoré je významné v troch kvalitatívnych rovinách, vyjadrených pojmami: *rešpektovať*, *chrániť* a *naplniť*. *Rešpektovať* znamená zo strany štátu zdržať sa akéhokoľvek konania voči priestoru základných práv a slobôd jednotlivca, čo predstavuje negatívny záväzok štátu a *chrániť* a *naplniť* znamená zo strany štátu prijať legislatívne, administratívne a ďalšie opatrenia, ktoré majú zabezpečiť, že základné práva a slobody budú uplatniteľné v najvyššej možnej miere, čo predstavuje *pozitívny záväzok štátu*.<sup>1</sup>

Základným záväzkom štátu je povinnosť zdržať sa zásahov do základných práv (negatívny záväzok štátu), predovšetkým u negatívnych práv a slobôd. Nevyhnutným predpokladom základných práv a slobôd je však povinnosť štátu niečo aktívne konať.

<sup>1</sup> SOMOROVÁ, L.: Ústavná úprava základných práv a slobôd a jej perspektívy. In: OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. UPJŠ, Košice, 2009, s. 168 a nasl.

Povinnosť štátu aktívne pôsobiť k naplňovaniu hospodárskych a sociálnych práv je zrejmá. Avšak i ďalšie základné práva a slobody vyžadujú aktívnu spoluprácu štátnych orgánov (napr. volebné právo, právo na informácie). Vo väčšine ústavne garantovaných základných práv a slobôd má štát okrem negatívneho záväzku zdržať sa zásahu do práv a slobôd aj záväzok pozitívny, napríklad povinnosť chrániť jednotlivcovo základné právo a to jednak vytvorením legislatívneho rámca, jednak poskytnutím efektívnej súdnej ochrany.<sup>2</sup> V. Šimíček označuje existenciu legislatívnych procesných záruk ochrany základných práv a slobôd (najmä v zmysle piatej hlavy LZPS) za konkrétny princíp materiálneho právneho štátu v podmienkach ČR v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR.<sup>3</sup>

Nemecký právny teoretik R. Alexy rozlišuje tri typy práv na pozitívne konanie štátu:

- právo na ochranu – štát je povinný chrániť život jednotlivca, jeho zdravie, majetok, dôstojnosť etc., teda nielen nerušiť, ale aj aktívne chrániť;
- právo na organizáciu a procedúru - štát nielen, že nesmie likvidovať právne inštitúty ako manželstvo, či vlastníctvo, ale je povinný vytvárať pre jednotlivcov (občanov) inštitucionálne zázemie najrozličnejšieho druhu, aby občania mohli používať svoje základné práva a slobody. Teda musia existovať zákony, musia existovať súdy a procesné poriadky, ktoré zabezpečujú súdnu procedúru ako predpoklad práva na súdnu a inú právnu ochranu, musia existovať univerzity ako organizácie, ktoré pomáhajú zabezpečovať právo na vzdelanie, musí existovať inštitúcie a pravidlá tvorby štátne vôle, etc.;
- právo na plnenie v užšom slova zmysle, ktoré sa vzťahuje na sociálne práva.<sup>4</sup>

Uznanie katalogizovaných základných práv a slobôd tak, že zakladajú pozitívne konanie štátu, je významné posunutie vnímania ľudských práv oproti 19. storočiu. Ľudskoprávne normy tak ovplyvňujú celý právny poriadok, trestné právo, občianske právo i ďalšie právne odvetvia, prežiarujú do celého právneho systému. Klasický vertikálny účinok základných práv a slobôd vo vzťahu štát – jednotlivec (práva občana – povinnosti štátu) je tak nepriamo rozšírený o horizontálny účinok základných práv a slobôd vo vzťahu občan – občan, porušenie hodnôt chránených ľudskoprávnymi normami medzi jednotlivcami navzájom môže byť vnímané ako zásah do základných práv občana, pokiaľ štát hrubo zanedbal svoju povinnosť tieto hodnoty chrániť, alebo pokiaľ štátne orgány (všeobecný súd) dokonca súkromnoprávnemu konaniu porušujúcemu uvedené hodnoty poskytuje právnu ochranu.<sup>5</sup>

Ústava Slovenskej republiky patrí k ústavám, ktoré odkazujú na úpravu časti vymedzených základných práv a slobôd na zákony. Preto pre jej uplatňovanie a výklad je dôležité, či ústavodarca zaviazal zákonodarcu na normotvornú činnosť, z ktorej vziđu zákony, umožňujúce subjektom ústavných práv a slobôd, aby mohli reálne uplatňovať aj tie základné práva a slobody, ktorých sa môžu domáhať len v medziach, ktoré usta-

<sup>2</sup> WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. 3. vyd., Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2015, s. 143.

<sup>3</sup> ŠIMÍČEK, V.: Komentář k čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR. In: ŠIMÍČEK, V. – SUCHÁNEK, R. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář*. Linde, Praha, 2010, s. 28.

<sup>4</sup> ALEX, R.: *Theorie der Grundrechte*. 3. vyd., Frankfurt am Main, 1996, s. 405–471.

<sup>5</sup> WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*, s. 144.

noví zákon ústavou splnomocnený na ich vykonanie.<sup>6</sup> I. Kanárik vo vzťahu k prijatiu zákonov, ktoré reálne umožňujú jednotlivcovi uplatňovanie ústavne vymedzených základných práv a slobôd, pracuje s pojmom „organický zákon“, ktorý definuje ako zákon, ktorého vydanie ústava nevyhnutne predpokladá, resp. ukladá.<sup>7</sup> Absencia organického zákona, ktorý má na základe ústavného splnomocnenia regulovať kompletne určitú oblasť spoločenských vzťahov, ergo určitú oblasť realizácie základných práv a slobôd, je legislatívnym opomenutím, ktoré predstavuje porušenie pozitívneho záväzku štátu a je v systéme objektívneho práva osobitným druhom právnej medzery.<sup>8</sup> Hoci uvedená konštatácia je najčastejšie spojená s čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústavy“), ktorý zakladá, že *domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, č. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú*, (keďže Ústavný súd Slovenskej republiky identifikoval čl. 51 ods. 1 ústavy ako ústavný základ pozitívneho záväzku Slovenskej republiky zabezpečiť v zákonoch základné práva a slobody priznané ústavou),<sup>9</sup> pozitívny záväzok štátu má na základe rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky širší pojmový rozmer a nemožno ho spájať iba s výkonom základných práv a slobôd, taxatívne vymedzenými v čl. 51 ods. 1 ústavy.

## DEFINIČNÝ ROZMER POZITÍVNEHO ZÁVÄZKU ŠTÁTU

Ústavný súd Slovenskej republiky potvrdil založenie pozitívneho záväzku štátu pri realizácii základných práv a slobôd na základe existencie dvoch východiskových prameňov:

- existencia pozitívneho záväzku štátu založeného prameňmi medzištátneho práva (II. ÚS 47/97),
- existencia pozitívneho záväzku štátu založeného vnútroštátnymi ustanoveniami danými Ústavou Slovenskej republiky (II. ÚS 8/96).

Na základe uvedeného smeruje pozitívny záväzok Slovenskej republiky pri prijatí opatrení k zabezpečeniu ochrany základných práv a slobôd:

- k všetkým základným právam a slobodám, zakotveným v Ústave Slovenskej republiky, v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v Listine základných práv a slobôd, etc. (A),
- k základným právam a slobodám, ktoré sú vymedzené v čl. 51 ods. 1 ústavy (B).

Ad A. Judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky sa do právneho poriadku Slovenskej republiky zaviedla doktrína pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k uplatneniu základných práv a slobôd. Uvedená doktrína vyplýva súčasne z Dohovoru o ochrane

<sup>6</sup> DRGONEC, J.: *Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*. Zväzok 1, MANZ, Bratislava, 1997, s. 57 a nasl.

<sup>7</sup> KANÁRIK, I.: Legislatívna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva). In: *Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi*. Košice, 2009, s. 10.

<sup>8</sup> KANÁRIK, I.: Legislatívna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva), s. 6.

<sup>9</sup> ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Eurokódex, 2012, s. 360.

ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) i z judikatúry ústavných súdov iných európskych štátov. Ústavný súd sa vyslovil, že *orgány Rady Európy uplatňujú Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podľa výkladu tak, že aj nečinnosť štátu, ktorá má za následok ignoráciu priznaných práv, možno pokladať za formu porušenia Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pri určovaní, či pozitívny záväzok štátu existuje, Európsky súd pre ľudské práva berie do úvahy spravodlivú rovnováhu, ktorá sa má nastoliť medzi verejným záujmom a záujmom jednotlivca.*<sup>10</sup> *Pozitívny záväzok vyplývajúci aj z ďalších medzinárodných zmlúv, ktoré ratifikovala a vyhlásila, alebo ktoré ratifikuje a vyhlási vo svojej zbierke zákonov Slovenská republika, táto musí plniť, pokiaľ voči nemu neuplatní výhradu.*<sup>11</sup>

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

Podľa čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach: „Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov samostatne aj prostredníctvom medzinárodnej súčinnosti a spolupráce hospodárske a technické kroky na postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v tomto pakte a to všetkými vhodnými prostriedkami, vrátane prijatia zákonných opatrení.“

Podľa čl. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Vysoké zmluvné strany priznávajú každému, kto podlieha ich jurisdikcii, práva a slobody uvedené v Hlave I Dohovoru.“ V nadväznosti na ďalšie ustanovenia upravujúce jednotlivé práva sa toto znenie článku I interpretovalo tak, že štátom ukladá negatívny i pozitívny záväzok. Pozitívny záväzok je taký, podľa ktorého štát musí konať, aby zabezpečil ľudské práva. V Dohovore je výslovne indikované množstvo pozitívnych záväzkov, rad ďalších odvodili orgány Rady Európy pri aplikácii Dohovoru ako implikované záväzky vyplývajúce z výkladu znenia Dohovoru. V Dohovore je napr. ustanovený záväzok chrániť zákonom právo na život (čl. 2 ods. 1), poskytnúť väzenské podmienky, ktoré nie sú „neľudské“ (čl. 3), poskytnúť súdy, právnu pomoc a prekladateľov v spojení s právom na spravodlivý proces (čl. 6) a uskutočniť slobodné voľby (čl. 3 Prvého protokolu).<sup>12</sup>

Normotvornú povinnosť štátov v Európskej únii ustanovuje čl. 189 ods. 3 Zmluvy o EHS. Podľa tohto ustanovenia členské štáty prijímú všetky opatrenia nevyhnutné na dosiahnutie účelov sledovaného smernicou. V konaní pred Súdnym dvorom možno dosiahnuť rozhodnutie o porušení pozitívneho záväzku legislatívnu nečinnosťou. Po prvý raz sa tak stalo v konaní Frankovich and others v. Italian Republic.<sup>13</sup>

Porušenie pozitívneho záväzku Slovenskej republiky k základnému právu jednotlivca na ochranu života bolo vyslovené v rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva

<sup>10</sup> Rees Case. Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions. Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns Verlag KG, č. 108, s. 15, § 37.

<sup>11</sup> II. ÚS 8/96. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996. Košice, s. 110–111.

<sup>12</sup> DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Polygrafické centrum. Bratislava, 2010, s. 241.

<sup>13</sup> Joined Cases C-6/90 and C-9/90. Judgement of 19 november 1991. ECR, I-5364.

vo veci: *Case of Kontrová vs. Slovakia* zo dňa 31. mája 2001 k sťažnosti č. 7510/04. Súd vyslovil, že *prvá veta článku 2 ods. 1 Dohovoru ukladá štátu nielen zdržať sa úmyselného nezákonného pozbavenia života, ale tiež uskutočniť primerané kroky za účelom ochrany života osôb podliehajúcich jeho jurisdikcii*. Súd ďalej konštatuje, že *pri posudzovaní rozsahu takéhoto pozitívneho záväzku podľa čl. 2 Dohovoru treba brať do úvahy povinnosť zmluvných štátov zabezpečiť skutočnú a účinnú ochranu práv a slobôd, ktoré sú v ňom stanovené*.<sup>14</sup> Keďže právo na život má svoje ústavné zakotvenie v čl. 15 Ústavy Slovenskej republiky, má sa za to, že pozitívny záväzok štátu v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva i judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky sa vzťahuje na všetky práva a slobody vymedzené v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky, nielen na základné práva a slobody zakotvené v čl. 51 ods. 1 ústavného textu. Ústavný súd Slovenskej republiky definuje ďalej pozitívny záväzok štátu vo svojom náleze II. ÚS 8/96 tak, že: „*pozitívnym záväzkom sa chránia aj práva a slobody stanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan od štátu žiada. Pozitívny záväzok štátu urobiť opatrenia potrebné na zabezpečenie ochrany ľudských práv a základných slobôd priznaných Ústavou Slovenskej republiky a medzinárodnými zmluvami nemožno interpretovať ako povinnosť orgánov štátnej moci urobiť opatrenia na ochranu týchto práv a slobôd aj v prípade, ak sa o ich ochranu poškodená osoba neuchádza*“.<sup>15</sup>

Ad B. V zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy sa výkonu niektorých základných práv a slobôd možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ústavu vykonávajú. Čl. 51 ods. 1 ústavy je ústavným prameňom, ktorým sa ustanovuje osobitný ústavný režim taxatívne vypočítaných základných práv a slobôd. Ústavný súd Slovenskej republiky účel tohto ustanovenia hodnotil tak, že ústava článkom 51 ods. 1 zaručuje, že Slovenská republika prijme zákony ustanovujúce podmienky uplatnenia základných práv a slobôd, uvedených v článku 51 ods. 1 ústavy. Preto v prípade, ak ústava predpokladá na reálne uplatnenie určitého práva vydanie takéhoto zákona a Národná rada Slovenskej republiky svoju zákonodarnú povinnosť opomína, teda zákon neprijme, možno to považovať za porušenie pozitívneho záväzku štátu podniknúť potrebné opatrenia na ochranu práv a slobôd.<sup>16</sup> Z uvedeného plynie, že čl. 51 ods. 1 ústavy je vyjadrením jednak nevyhnutnosti bližšej konkretizácie práva a slobody, ktoré je uvedené v dotknutom ústavnom článku a jednak vyjadrením možnosti pre nositeľov v čl. 51 ods. 1 ústavy vymedzených základných práv a slobôd domáhať sa uvedených práv a slobôd len v medziach zákonov, ktoré uvedené ustanovenia vykonávajú.

J. Drgonec vyslovuje názor, že článkom 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sa znižuje dostupnosť taxatívne určených základných práv a slobôd pre jednotlivca. Každý sa podľa uvedeného článku môže niektorých základných práv a slobôd domáhať iba v medziach zákona. Ak zákon, ktorý príslušné základné právo alebo slobodu vykonáva, neza-

<sup>14</sup> DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vyd., Heuréka, 2012, s. 314 a nasl.

<sup>15</sup> BRÖSTL, A.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Vydavateľstvi a nakladateľstvi Aleš Čeněk, Plzeň 2010, s. 95.

<sup>16</sup> BRÖSTL, A.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*, s. 96.

kladá právny nárok na domáhanie sa základného práva v niektorých okolnostiach, alebo ak nezakladá právny nárok na domáhanie sa základného práva skupinou osôb, následkom toho je, že aj v takom prípade sa základné právo alebo sloboda priznáva ako ústavné právo, ale v konaní pred orgánom výkonnej moci alebo súdnej moci nemožno dosiahnuť vydanie individuálneho aktu aplikácie práva v prospech konkrétnej osoby.<sup>17</sup> J. Drgonec považuje základné práva a slobody, vymedzené v čl. 51 ods. 1 ústavy za tzv. kvazi-ústavné práva, v názorovom súhlase s nemeckým právnym teoretikom C. Schmittom, ktorý vo svojej požiadavke na zistenie ľudských práv konštatuje: „Skutočné základné práva sú absolútne v tom zmysle, že nie sú vykonávané v medziach zákonov, ich obsah teda nevyplýva zo zákona. Zákonné obmedzenie je naopak výnimkou, z čoho vyplýva, že táto výnimka musí byť principiálne obmedzená, určiteľná a regulovaná.“<sup>18</sup>

Podľa I. Kanárika nevydanie organického zákona v prípade čl. 51 ods. 1 ústavy môže byť výsledkom rôznych mimoprávných situácií a teda príčinou legislatívneho opomenutia môže byť aktuálny politický stav v spoločnosti, medzinárodná situácia, zlý stav v ekonomike, ktorý neumožňuje finančné vykrytie pripravovanej právnej úpravy. Do úvahy musí byť preto vzatý prípadný nedostatok „všeobecnej politickej vôle“ v spoločnosti, politické rozpory vo vládnucej koalícii a pod.<sup>19</sup>

Čl. 51 ods. 1 ústavy predstavuje ústavný spôsob zakotvenia prevažne hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, pričom sa má za to, že vymedzenie uvedených práv je ponechávané na zákonodarcovi, aby tento zakotvil zákonné podmienky na ich realizáciu. Tento spôsob zakotvenia sa tradične odôvodňuje tým, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú výrazne závislé od úspešnosti ekonomického a sociálneho rozvoja štátu.

K romachu hospodárskych a sociálnych práv ako práv druhej generácie, na rozdiel od základných ľudských práv a politických práv, došlo až po druhej svetovej vojne. Pri rozlišovaní sociálnych práv od liberálnych slobôd býva spravidla poukazované na odlišnú povahu korešpondujúcej povinnosti štátu. Sociálne práva sú, ako všetky základné práva a slobody, verejnými subjektívnymi právami jednotlivca voči ich garantovi, štátu, ktorým komplementárne zodpovedajú určité povinnosti štátu voči nositeľovi dotknutých práv, voči jednotlivcovi. Zatiaľ čo u základných ľudských a politických práv a slobôd prevažuje povinnosť štátu zdržať sa určitého konania do individuálnej sféry chránenej základným právom, u sociálnych práv je výrazne v popredí povinnosť štátu konať, predovšetkým zaistiť v prípade potreby nositeľovi uvedeného práva určité plnenie alebo službu.<sup>20</sup>

Textácia čl. 51 ods.1 Ústavy SR o tom, že sociálnych práv sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ich vykonávajú, znamená, že hospodárska politika štátu sa odvodzuje od záujmu nositeľa štátnej moci, ktorý vzíde z parlamentných volieb ako ich víťaz, čo znamená príklon buď k intervencionistickej hospodárskej politike, ergo aktív-

<sup>17</sup> DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*, s. 864 a nasl.

<sup>18</sup> SCHMITT, C.: *Verfassungselhre*, 1928, s. 166, cit.: ONDŘEJEK, P.: *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Nakladatelství Leges, Praha, 2012, s. 50.

<sup>19</sup> KANÁRIK, I.: *Legislativna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva)*. In: *Zborník príspevkov z vedeckého seminára Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi*, s. 11.

<sup>20</sup> WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*, s. 174.

nej tvorbe štátnej moci v hospodárstve štátu, alebo príklon k neoliberalnej hospodárskej politike, ergo s minimálnym štátnym zásahom do trhových vzťahoch v hospodárstve štátu. Bolo by preto ústavne rigidným stavom, ak by konkrétny zákon, upravujúci neoliberalnú alebo intervencionistickú predstavu víťaza volieb o hospodárskej politike štátu, nemohol konkrétny nositeľ štátnej moci prostredníctvom objektívneho práva realizovať prijímaním jednoduchých zákonov, absolútnou väčšinou, ale napr. ústavnou väčšinou, vzhľadom na to, že by rovnako esenciálne jadro ako aj vonkajšie forum základného hospodárskeho a sociálneho práva bolo garantované ústavne. Tým, že je forum externum (vonkajšie forum), teda výkon základného hospodárskeho a sociálneho práva, prenesený ex constitutione na zákon, nastáva stav, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú v právami ústavnými, pretože ich esenciálne jadro (forum internum) je vymedzené v ústave a zároveň ich garant a adresát, teda štát (konkrétny nositeľ štátnej moci) môže flexibilným prijímaním zákonov v parlamente jednak pretaviť svoju predstavu o hospodárskej politike v štáte a jednak pretaviť vôľu voliča víťazných strán vo voľbách (teda účasti občana na výkone štátnej moci) o budúcej neoliberalnej alebo intervencionistickej politike štátu v priestore jeho hospodárstva a to práve zákonnou úpravou výkonu (forum externum) uvedených základných práv a slobôd s troma zaväzujúcim ústavnými obmedzeniami, ktorými sú:

- zachovanie esenciálneho jadra základného práva vymedzeného v ústave (napr. Ústavný súd ČR v náleze Pl. ÚS 2/08, č. 166/2008 Sb., bod 56 zakladá, že: „zakotvenie existencie sociálnych práv v Listine (esenciálneho jadra) znamená, že pri zákonnej úprave ich výkonu musí byť zachovaný minimálny štandard týchto sociálnych práv“);
- pri zásahu do esenciálneho jadra vymedzeného sociálneho práva dbať na podstatu a zmysel takéhoto zásahu a na ústavný imperatív, že daný zásah môže byť použitý iba na stanovený účel a cieľ a že sa musí vzťahovať na všetky prípady, ktoré spĺňajú stanovené podmienky (čl. 51 ods. 1 ústavy SR je podľa I. Palúša považovaný za jeden z prameňov možnosti obmedzenia základného práva a slobody, vymedzeného v ústave v čl. 13 ods. 2, 3 a 4);<sup>21</sup>
- vylúčenie negácie, alebo ignorovania sociálneho a ekologicky orientovaného charakteru hospodárstva štátu, daných Ústavou SR v čl. 55.

Ústavný súd Českej republiky sa vo svojom náleze sp. zn. Pl. ÚS 54/10, č. 186/2012 Sb. vyslovil, že pri zásahu do ústavne garantovaných hospodárskych a sociálnych práv zo strany zákonodarcu a následnej aplikácii testu proporcionality ústavným súdom je *nevyhnutné rešpektovať pomerne rozsiahlu diskrečnosť zákonodarcu pri zákonnej úprave predmetných ústavných práv jednotlivca, ktorá však nesmie prerásť do prípadných excesov* (tzv. väčší test proporcionality – test rozumnosti).<sup>22</sup>

Takto definovaný čl. 51 ods. 1 Ústavy SR teda neznamená len prostú povinnosť štátu prijať organický zákon na vykonanie základných práv a slobôd taxatívne vymedzených v čl. 51 ods. 1 ústavy, ale naplnenie pozitívneho záväzku štátu je zároveň:

<sup>21</sup> PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. UPJŠ, Právnická fakulta, Košice, 2011, s. 148 a nasl.

<sup>22</sup> WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*, s. 135.

- odrazom možnosti občana ako pôvodcu štátnej moci podieľať sa na výkone štátnej moci, pretože prijímaním zákonov upravujúcich výkon hospodárskych a sociálnych práv sa prejavuje väčšinová vôľa voličov po parlamentných voľbách v oblasti hospodárskej a sociálnej politiky štátu (zákony upravujúce pracovnoprávne vzťahy, normy práva sociálneho zabezpečenia, daňového práva etc., legalita je zaručená prijímaním sociálnych zákonov, legitimita je odrazom účasti občanov vo voľbách);
- odrazom vôle nositeľa štátnej moci (politickej strany, ktorej hlavná úloha je úloha vládnuca) pri realizácii jeho hospodárskej a sociálnej politiky vzhľadom na jeho neoliberalnú alebo intervencionistickú podstatu a zameranie;
- je naplnením princípu právnej istoty v zmysle jasnosti a určitosti objektívneho práva pre jednotlivca v zmysle ústavnej definície právneho štátu a v zmysle ústavného princípu podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky;
- je naplnením princípu procesných záruk ochrany základných práv a slobôd;
- je naplnením princípu právnej istoty pre výkon jeho hospodárskych a sociálnych preáv taxatívne vymedzených v čl. 51 ods. 1 ústavy;
- predstavuje normatívne vyváženie neoliberalného hľadiska trhového charakteru hospodárstva štátu a sociálneho hľadiska charakteru toho istého hospodárstva v rámci jednotného ústavného definičného pojmu hospodárstva štátu;
- je naplnením predpokladu plynúceho z ústavných článkov, ktoré priamo predpokladajú podrobnejšiu vykonávaciu zákonnú úpravu o organizácii a fungovaní štátu;
- je naplnením priamej ústavnej povinnosti zákonodarcu zákonnú úpravu prijať.

L. Somorová konštatuje, že sa postupne stále viac objavujú myšlienky, podporujúce rovnakú dôležitosť a hodnotu daných práv vo vzťahu k ostatným základným právam a slobodám, upraveným v ústavnom texte. V úvode článku spomínaný trojzáväzok štátu, vyplývajúci z kvality ľudskoprávných noriem, teda záväzok štátu *rešpektovať, chrániť a naplniť* priestor základných práv a slobôd jednotlivca, sa totiž vzťahuje na všetky základné práva a slobody, navyše ak pozitívny záväzok štátu neplynie iba z uvedenej doktrínalnej (teoretickej) úvahy, ale i samotnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého pozitívny záväzok Slovenskej republiky plynie i z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (napr. PL ÚS 13/97) alebo z Dohovoru o právach dieťaťa (II. ÚS 47/97).<sup>23</sup>

Okrem vyššie uvedeného *analytického* pohľadu na definičnú podstatu existencie pozitívneho záväzku štátu, možno porušenie pozitívneho záväzku štátu definovať i z hľadiska *realizácie objektívneho práva* ako:

- absenciu legislatívnej povinnosti štátu prijať zákony, umožňujúce ochranu základných práv a slobôd (napr. čl. 51 ods. 1 ústavy) – *fáza tvorby práva* (absencia danej povinnosti je porušením pozitívneho záväzku štátu);
- absenciu zo strany štátu uskutočniť primerané kroky za účelom ochrany základných práv a slobôd osôb, podliehajúcich jeho jurisdikcii (napr. spomínaný rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci: Case of Kontrová vs. Slovakia zo dňa

<sup>23</sup> SOMOROVÁ, L.: Ústavná úprava základných práv a slobôd a jej perspektívy. In: OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. UPJŠ, Košice, 2009, s. 168 a nasl.

31. mája 2001 k sťažnosti č. 7510/04) – *fáza aplikácie práva*. (Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že nečinnosť Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky bola porušením pozitívneho záväzku štátu pri zabezpečovaní základného práva občana na slobodný vstup na územie Slovenskej republiky podľa čl. 23 ods. 4 prvá veta ústavy a podľa čl. 12 ods. 4 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (II. ÚS 8/96). Vo fáze aplikácie práva musia pozitívny záväzok plniť aj všeobecné súdy (I. ÚS 4/02).)<sup>24</sup>

## JUDICIÁLNE VÝSTUPY A DOKTRINÁLNE ZÁVERY O LEGISLATÍVNEJ NEČINNOSTI A LEGISLATÍVOM OPOMENUTÍ

Ústavný súd Slovenskej republiky v súvislosti s koncepciou pozitívneho záväzku štátu položil dôraz na rozlíšenie medzi legislatívnym opomenutím a legislatívnou nečinnosťou, pričom zvýraznil, že iba legislatívne opomenutie môže byť nesplnením pozitívneho záväzku: „*Ústavný súd vychádzajúc z modernej konstitucionalistiky rozlišuje medzi legislatívnym opomenutím a legislatívnou nečinnosťou. Legislatívna nečinnosť (legislative non-action, nepravá medzera v práve) znamená, že daná oblasť spoločenských vzťahov je zákonodarcom vedome ponechaná úplne mimo právnu reguláciu. Tento druh medzery spravidla nebýva objektom skúmania ústavných súdov v rámci abstraktnej kontroly.*

*Legislatívne opomenutie (legislative omission) je naopak stavom, keď zákonodarca pozitívne upravujúc určitú oblasť spoločenských vzťahov opomenul niektoré významné prvky tejto právnej úpravy. Zákonodarca teda pri legislatívnom opomenutí reguluje určitú oblasť nekompletné či fragmentálne, opomínajúc právny komponent, ktorý je želaný z hľadiska integrity daného inštitútu, resp. ústavnosti (čiastočná nečinnosť zákonodarcu). Ústavné súdy za určitých okolností riešia situáciu legislatívneho opomenutia buď derogáciou z pozície negatívneho zákonodarcu, alebo ústavne konformným výkladom. Všeobecný súd nesmie pri rozhodovaní odmietnuť spravodlivosť ani v prípade nepravnej medzery v práve. Ústavný súd však v rámci abstraktnej kontroly môže konštatovať, že ide o legislatívne opomenutia, eventuálne ho riešiť derogačným apelom na zákonodarcu. Môže však taktiež, využívajúc aj perspektívu všeobecného súdu aplikujúceho dané ustanovenie, vykonať záväzný, ústavne konformný výklad.“ (PL. ÚS 23/2005)<sup>25</sup>*

Doktrínálny pohľad na pojmy legislatívna nečinnosť a legislatívne opomenutie poskytuje názor J. Tryznu a V. Šimíčka, ktorý dotknuté pojmy vníma skôr synonymicky.<sup>26</sup> Podľa J. Tryznu výrazom „legislatívna nečinnosť“ nemožno označiť iba samotnú skutočnosť, že zákonodarný orgán neplní svoju úlohu spočívajúcu v prijímaní zákonov ako takých, ale za „legislatívnu nečinnosť“ možno považovať i stav, keď zákonodarný

<sup>24</sup> ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, s. 364.

<sup>25</sup> DRGONEC, J.: *Komentár k čl. 51*. In: ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, s. 362.

<sup>26</sup> ŠIMÍČEK, V.: *Opomenutí zákonodarcu jako porušení základních práv*. In: ŠIMÍČEK, V. – DANČÁK, B. (eds.): *Deset let Listiny základních práv a slobod v právním řádu České republiky a Slovenskej republiky*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2001.

orgán neprijme právnu úpravu, ktorú je povinný z určitého konkrétneho dôvodu prijať, bez toho, aby sa ďalej skúmali dôvody takéhoto neprijatia (politické, ekonomické, legislatívne etc.). Podľa V.Šimíčka sa namiesto pojmu „legislatívna nečinnosť“ niekedy používa pojem „legislatívne opomenutie“, podľa J. Tryznu je takéto označenie potrebné považovať za užšie, pretože navodzuje dojem, že ide o úmyslenú nečinnosť zákonodarného zboru. J. Tryzna pri tomto závere vychádza z ideí racionálneho zákonodarcu, ktorá predpokladá, že zákonodarca sa úmyselných pochybení nedopúšťa a že prípadné nedostatky v legislatíve možno pričítať nedoceneniu určitých aspektov okruhu spoločenských vzťahov zákonodarcom regulovaných. J. Tryzna spája pojem „legislatívna nečinnosť“ v kontexte s pojmom „opomenutie zákonodarcu“ pre prípad nedostatočnej zákonnej úpravy, ktorá je markantná najčastejšie v porušení požiadavky rovnosti v najširšom slova zmysle, no podľa neho medzi pojmami legislatívna nečinnosť, opomenutie zákonodarcu a nepravá medzera možno dať v podstate rovnítko.

Vychádzajúc z nálezov Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 3/06 alebo sp. zn. PL. ÚS 20/04 i doktrínálnych záverov možno ustáliť existenciu nedostatočnej zákonnej úpravy, ktorá je buď relatívna alebo absolútna (podľa J. Tryznu „relatívna alebo absolútna legislatívna nečinnosť“). Relatívna nedostatočná právna úprava je legislatívny stav, kedy riešenie určitej právne relevantnej situácie možno nájsť aplikáciou a výkladom práva. V prípade neprekonateľných medzier v právnom poriadku (pomerne zriedkavý stav) hovoríme o absolútnej nemožnosti nájsť riešenie určite právne relevantnej situácie.

J. Tryzna poukazuje na skutočnosť, že väčšina ústavne vymedzených základných práv a slobôd je priamo vymáhateľná ex contitutione bez ohľadu na to, či je bližšie upravená zákonom. („Podrobnosti upraví zákon“). Tento postulát sa však nezťahuje na základné práva vymedzené v čl. 51 ods. 1 ústavy a to z dôvodu, že v zmysle textácie uvedenej ústavnej úpravy je existencia zákonnej úpravy predpokladom pre to, aby tam vymedzené základné práva boli vymáhateľné. Vychádzajúc z uvedených konštatácií prezentuje J. Tryzna definičný záver o legislatívnej nečinnosti a to v tom zmysle, že o legislatívnej nečinnosti možno v negatívnom význame uvedeného pojmu hovoriť v prípadoch, keď ústavné normy priamo predpokladajú podrobnejšiu vykonávaciu zákonnú úpravu (o organizácii a fungovaní štátu, o niektorých ustanoveniach o základných právach a slobodách) – hovoríme o priamej povinnosti zákonodarcu zákonnú úpravu prijať.

Pokiaľ sa jedná o základné práva a slobody, ktoré sú z ústavy priamo aplikovateľné, v týchto prípadoch záver o legislatívnej nečinnosti platí spravidla iba na základe úvah de lege ferenda a to najčastejšie v prípadoch, keď sa jednotlivec dovoľáva svojho základného práva a slobody voči inému jednotlivcovi, keďže sa má za to, že vo väčšine prípadov je pre uplatňovanie si subjektívneho práva postačujúca ústavná úprava, pretože táto poskytuje dostatočný podklad pre rozhodovanie v konkrétnych prípadoch.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*. ASPI, Praha, 2008, s. 63 a nasl.

## ZÁVER

Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v tom, že subjekty všetkých právnych vzťahov, súkromnoprávných aj verejnoprávných, sa správajú v súlade s platným právnym poriadkom. Prvoradým predpokladom takéhoto stavu je existencia právnej úpravy, ustanovujúcej práva a povinnosti subjektov dotknutých ústavou. Ak zlyhá zákonodarca, alebo ak orgán výkonnej moci nevydá vykonávací predpis, ktorý má na základe zmocnenia od zákonodarbého orgánu vydať, narúša sa mechanizmus správania subjektov práva alebo sa dokonca vôbec nedá uviesť do chodu. V právnom štáte vznikne trhlina skôr, ako právo začalo pôsobiť. V záujme odvrátenia alebo aspoň oslabenia takejto hrozby sa vytvárajú medzinárodné a vnútroštátne prostriedky určené na to, aby orgány štátu právo tvorili, aby schvaľovali zákony upravujúce zvlášť závažné vzťahy a právne postavenie účastníkov týchto vzťahov. Zásadný význam má povinnosť zákonodarnej moci vydávať zákony, ktorú v jej prípade nečinnosti ukladá súdna moc v osobitnom konaní, slúžiacom na zistenie, či neexistencia zákonnej úpravy predstavuje protiprávny stav.<sup>28</sup>

Pramene ochrany základných práv a slobôd tvorí v európskom právnom priestore vo svojej komplexnosti tzv. štrasburský systém ochrany ľudských práv. Vďaka nemu je právo ľudských práv v Európe silne harmonizované. V európskych štátoch je tak de facto vylúčené správne chápať a používať základné práva a slobody bez znalosti Európskej zmluvy a judikatúry ESĽP.<sup>29</sup>

Slovenská republika je členom EU, platí čl. 1 ods. 2 ústavy a čl. 7 ústavy, ktoré zakladajú prednosť primárneho práva EU pred zákonmi a zároveň prednosť právne záväzných aktov EU pred zákonmi Slovenskej republiky. Ak teda výkon základných hospodárskych a sociálnych práv je upravený zákonmi SR a ten istý priestor spoločenských vzťahov je upravený normami primárneho alebo sekundárneho práva EU, alebo nie je vnútroštátnym právom upravený, platí právny poriadok EU v zmysle princípu prednosti práva EU, alebo platí implementačná povinnosť v zmysle priameho alebo nepriameho účinku sekundárneho práva EU, najmä smerníc EU v právnom priestore členského štátu, Slovenskej republiky. Je teda možno súhlasiť s tým, že sféra spoločenských vzťahov „práva prostá“ sa existenciou práva EU v priestore členského štátu stáva pomerne útlou, no pozitívny záväzok štátu zákonom upravovať priestor ústavne garantovaných základných práv a slobôd tým nie je oslabený.

Vzťah jednotlivca ako nositeľa základných práv a slobôd a štátu ako adresáta a garanta základných práva a slobôd jednotlivca, je vzájomný, komplementárny. Je však jednoznačné, že hmotnoprávne vymedzenie základných práv a slobôd bez ústavnej perfekcie možnosti procesného uplatnenia základného práva a slobody jednotlivcom voči štátu, spôsobuje vo vzájomnosti vzťahu jednotlivca a štát nežiadúcu nerovnováhu. V uvedenom kontexte je prezentovaný názor J. Drgonca o obmedzenej procesnej vy-  
možiteľnosti základného práva a slobody z titulu absencie vysvetlenia podstaty doktríny Ústavného súdu Slovenskej republiky o pozitívnom záväzku: „Ústavný súd Slovenskej

<sup>28</sup> DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*, s. 240.

<sup>29</sup> WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*, s. 145.

republiky doktrínou pozitívneho záväzku implikovaného v Ústave SR vyhodnotil Slovenskú republiku ako štát náležiaci do rodiny moderných demokratických a právnych štátov, ktorý si z tohto titulu uložil povinnosť vydávať zákony zabezpečujúce dostupnosť a vymožiteľnosť tých práv, ktoré ako základné priznal vo svojej ústave. Za základ tejto ústavou uloženej povinnosti Ústavný súd SR označil čl. 51 ods. 1 ústavy. V Rade Európy, aj v Európskej únii, majú jednotlivci právo požadovať od štátov, aby voči nim splnili svoje zákonodarné povinnosti v sfére pozitívneho záväzku a ak ich nesplnia, majú právo žalovať štát za nesplnenie pozitívneho záväzku. Ústavný súd Slovenskej republiky ani slovenská právna teória neuviedla jediný dôvod, pre ktorý pozitívny záväzok, implikovaný v Ústave Slovenskej republiky, má rozdielnu kvalitu od pozitívneho záväzku podľa úniového práva a preto *osoby nemajú právo žiadať pomocou žaloby (technicky vzaté pomocou ústavnej sťažnosti) od Slovenskej republiky, aby splnila svoj záväzok ustanovený ústavou*. Bez uvedenia dôvodov ako samozrejmosť odčlenili pozitívny záväzok Slovenskej republiky, ustanovený ústavou, od práva jednotlivca vymáhať pred súdom splnenie tohto záväzku, hoci účelom pozitívneho záväzku je práve nastolenie právneho stavu, v ktorom k právnomu postaveniu jednotlivca patrí aj právo vymôcť si od štátu prijatie zákona, umožňujúceho dosiahnuť vymožiteľnosť základného práva.<sup>30</sup>

Vo vzťahu pozitívneho záväzku štátu a čl. 51 ods. 1 ústavy je potrebné poznamenať, že výklad čl. 51 ods. 1 ústavy sa v plynúcom čase v právnom priestore Slovenskej republiky obsahovo menil. Ústavný súd Slovenskej republiky čl. 51 ods. 1 najskôr hodnotil tak, že vo vzťahu k zákonodarcovi predstavuje čl. 51 ods. 1 ústavy smernicu, ktorá má povahu odporúčania (II. ÚS 17/95). Obligatórny obsah v podobe pozitívneho záväzku štátu získal čl. 51 ods. 1 ústavy výslovným potvrdením viazanosti Slovenskej republiky Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, či Dohovorom o právach dieťaťa a ústavným súdom v jeho neskoších rozhodnutiach (II. ÚS 8/96, II. ÚS 47/97). V uvedenom kontexte existencie nedogmatického judiciálneho postoja ústavného súdu je potrebné zvýrazniť názor L. Somorovej, podporujúci rovnakú dôležitosť a hodnotu základných práv a slobôd v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy vo vzťahu k ostatným základným právam a slobodám, oproti názoru J. Drgonca, ktorý uvedené práva označuje ako kvaziústavné, s možnými úvahami pro futuro v procese de constitutione ferenda, alebo v procese de constitutione lata. Prezentovaný názor má jednoznačne svoje spoločensko historické odôvodnenie z titulu začlenenia sa Slovenskej republiky do európskeho priestoru, v prvom rade v hospodárskej a sociálnej oblasti (voľný pohyb tovaru, služieb, osôb, kapitálu), čím je nevyhnutné hospodárske, sociálne a kultúrne práva jednotlivca zbaviť na vnútroštátnej úrovni nálepky tzv. kvaziústavných práv a ústavne vysloviť ich jednoznačne rovnoprávny charakter s ostatnými základnými právami a slobodami tak, aby ich nositeľ v dynamicky sa meniacich spoločenských reáliách Slovenska ako súčasti Európskej únie nemal žiadne právne bariéry pri ich uplatňovaní.

Po zhrnutí predošlých konštatácií predkladá článok definičný rozmer pojmu „pozitívny záväzok Slovenskej republiky“ ako povinnosť štátu prijať všetky opatrenia vo sfére

<sup>30</sup> DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*, s. 871.

tvorby práva i vo sfére aplikácie práva, ktoré plynú zo vzájomného vzťahu „jednotlivec a štát“ (horizontálny i vertikálny účinok) a ktoré plynú štátu z medzištátnych zmlúv, právne záväzných aktov EU a z ústavného katalogizovania základných práv a slobôd za účelom zabezpečenia výkonu základných práv a slobôd jednotlivca.

JUDr. PhDr. ThDr. Ferdinand Korn, Ph.D.

Vysoká škola DTI Dubnica nad Váhom, Slovenská republika

drfkorn@centrum.sk, korn@dti.sk