

Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike (habilitačná prednáška¹)

Baraník, K.*

BARANÍK, K.: Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike. Právní obzor, 104, 2021, č. 1, s. 3 – 25.

Limits of the exercise of constitutional power in the Slovak Republic. (*Habilitation lecture*). On the background of the existential tension between democracy and constitutionalism, the article addresses the limits of the exercise of constitutional power in the Slovak Republic. In doing so, it maps out both explicit and implicit limits of the constitutional process. First it analyses internal, i.e. national restrictions resulting from the Slovak constitutional order and then focuses to limits, the existence of which is implicitly shaped by external legal orders. Some of these restrictions on the exercise of constitutional power are quite unequivocal, others represent so far unapplied, rather hypothetical limits. The submitted text defends the need for the existence of inherent limits of the exercise of constitutional power. They are an expression of the restriction on the exercise of any power, which is the basic postulate of democratic constitutionalism. In the end of the article, the author calls for the establishment of system balance in the exercise of constitutional power of the National Council. Such approach namely supports the possibility of democratic constitutional modification and will ensure accentuation of principles of constitutionalism, without the need of fixation of the constitution to any form (implicit or explicit) of inviolability.

Key words: constitutionalism. democracy. division of power. constitutional power. limits of the exercise of constitutional power. inviolable constitutionalised provisions. implicit inviolability of constitution

1 Úvod

Koncepty demokracie a konštitucionalizmu existujú v neustálom a nezmieriteľnom napätí. Legitimita demokratického rozhodovania vychádza zo súhlasu ovládaných a je tradične stelesnená vládou väčšiny.² Leitmotívom konštitucionalizmu je zase deľba moci

* JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M. Katedra ústavného práva a právnej teórie Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela, Banská Bystrica.

¹ Habilitačná prednáška v študijnom odbore ústavné právo sa uskutočnila 10. novembra 2020 o 13. hodine na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

² Hoci existujú mnohé modifikácie pojmu demokracia (pozri napr. FRANKENBERG, G. *Democracy*. In ROSENFELD, M. – SÁJO, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford : Oxford University Press, 2012, s. 252 – 256) a „nie je neobvyklé nájsť demokratický režim, v ktorom predstavitelia zákonodarného zboru reprezentujú menšinu populácie“ (BARAK, A. *Sudca v demokracii*. Bratislava : Kalligram, 2016, s. 57), tento príspevok bude vychádzať z chápania demokracie ako vlády ľudu, z ktorej vyplýva väčšinové rozhodovanie.

a ochrana základných ľudských práv.³ Primárnym prejavom konštitucionalizmu je písaná ústava, ktorej podstata tkvie v limitovaní výkonu štátnej moci. Konštitucionalizmus vyvažuje väčšinové rozhodovanie konkrétnymi systémovými poistkami (ako napr. súdny prieskum ústavnosti, postavenie opozície v parlamente, nezávislé kontrolné orgány či koncept ochrany základných práv). Tie garantujú, že práva jednotlivcov a menšín nezahynú v rozhodnutiach väčšiny.⁴ Písaná ústava je teda dokumentom, ktorý na jednej strane z procesného hľadiska garantuje vládu väčšiny, no na strane druhej zabraňuje zneužitiu moci väčšinou. Konštitucionalizmus tak obmedzuje väčšinové rozhodovanie, čím demokraciu limituje a vytyčuje mantinely jej realizácie. Konštitucionalizmus tým výkonu demokracie nasadzuje pomyselné putá.⁵

Ultimátnym prejavom demokracie je výkon ústavodarnej moci. Tá má veľmi blízko k suverenite.⁶ V demokratickom právnom štáte je so suverenitou spojená kompetencia prvotnej normotvorby.⁷ Vyjadruje možnosť vytvoriť si vlastný (suverénny) právny poriadok. V tomto smere je však potrebné rozlišovať politickú a právnu suverenitu.⁸ Od čias Sieyèsa je tento rozdiel stelesnený v dichotómii ústavných mocí. Prvá z nich sa označuje ako pôvodná, resp. ustanovujúca, príp. moc ústavodarná (*pouvoir constituant*). Druhá sa zase nazýva odvodená, delegovaná, či ustanovená moc (*pouvoir constitué*). Rozdiel medzi mocou ustanovujúcou a ustanovenou je kvalitatívny a kvantitatívny.⁹ Podľa historických teórií je výkon ustanovujúcej moci stotožniteľný s vôľou národa. Výkon originálnej moci nemožno zviazať princípmi konštitucionalizmu. Národ stojí nad ústavou, čím je mimo dosahu právomoci štátnych orgánov.¹⁰ Inými slovami – obmedzenia konštitucionalizmu neviažu suveréna. Vyjadrenia suverenity ľudu v čistokrvnej podobe sú však našťastie skôr raritou.¹¹ Neželanými sú najmä preto, že sú stelesnením neobmedzenej a často aj arbitrárnej moci, ktorá sa neriadí žiadnymi pravidlami a napokon sa môže obrátiť proti každému.¹²

Ústava sa často považuje za explicitný prejav činnosti originálnej ústavodarnej moci. Pritom sa akceptuje fikcia, podľa ktorej sa práve suverén (originálna ústavodarná moc) uzniesol na základnom dokumente konkrétneho štátu.¹³ Ústavou tým samotný ľud stano-

³ K tomu pozri SOMEK, A. *The Cosmopolitan Constitution*. Oxford : Oxford University Press, 2014, s. 2 – 31.

⁴ ELY, J., H. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Harvard University Press, 1980, s. 81 – 82.

⁵ ALBERT, R. *Constitutional Handcuffs*. In *Arizona State Law Journal*, 2010, roč. 42, s. 664.

⁶ ĽALÍK, T. Ústavodarná moc – včera, dnes a zajtra. In *Právnik*, 2016, č. 6, s. 512.

⁷ HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. rozšírené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 121.

⁸ KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha : Leges, 2014, s. 152 – 153.

⁹ ĽALÍK, T. Ústavodarná moc – včera, dnes a zajtra. In *Právnik*, 2016, č. 6, s. 512.

¹⁰ SIEYÈS, E. *Qu'est-ce que le Tiers état ?* Paris : Éditions du Boucher, 2002, s. 53.

¹¹ Revízia ústavných textov pomocou činnosti (limitovaných) ustanovených orgánov je faktickým prejavom dočasnosti existencie originálnej ústavodarnej moci. Podľa Gözlera ustanovujúca a ustanovená moc spolu koexistujú. Ak vykonáva činnosť jedna, potom druhá mlčí, GÖZLER, K. *Pouvoir Constituant*. Bursa [Turquie], Editions Ekin Kitabevi, 1999. Dostupné online na http://www.anayasa.gen.tr/pconstituant.htm#_ftn1

¹² Typickým prejavom originálnej moci sú revolúcie (BARANÍK, K. Ústavodarná moc a politika. In VEČEŘA, M. – HAPLA, M. (eds.). *Weyrovy dny právní teorie*. Brno : Masarykova univerzita, 2017, s. 36).

¹³ Ľalík však racionálne hovorí o tom, že „žiadna ústava v súčasnej dobe nie je produktom akejsi plnej vnútornej suverenity konkrétneho suveréna“. ĽALÍK, T. Ústavodarná moc – včera, dnes a zajtra. In *Právnik*,

vil právomoci jednotlivých štátnych orgánov pri výkone štátnej moci, čím určil spôsob výkonu štátnej moci, t. j. výkon delegovanej moci.¹⁴ Týmto spôsobom ustanovujúca moc definuje limity ustanovených orgánov. Nasledujúci text bude nadväzovať na naznačenú logiku duality ústavných mocí. Z jej podstaty totiž vyplýva nevyhnutnosť limitácie moci ustanovenej.

2 Ústavné zmeny

Drvivá väčšina kodifikovaných ústav (až 96 %) dnes v svojom integrálnom texte obsahuje explicitnú zmienku o procese ústavných zmien.¹⁵ Tieto sú formalizovanými procesmi, ktorých výsledkom je modifikácia textu ustanovujúceho dokumentu. To znamená, že ústavy, t. j. produkty originálnej ústavodarnej moci, spravidla počítajú so zmenami, ktoré uskutočňujú ustanovené orgány. Inými slovami, moc originálna explicitne ráta s tým, že základný produkt jej činnosti bude modifikovaný mocou ustanovenou.

Ústavné zmeny, doplnky, dodatky, či novely, t. j. právomoc upravovať obsah „spoločenskej zmluvy“, resp. základnej listiny suverénneho štátu možno chápať ako naplnenie základnej právomoci suverénneho ľudu. Tá sa uskutočňuje v medziach originálnej delegácie. Zmena ústavného textu umožňuje zabrániť dvom nepríjemným scenárom. Prvým by bol život spoločnosti, ktorý definuje chybná, neúplná, či zastaraná ústava. Druhým nechceným scenárom by bola nevyhnutnosť ústavnej revolúcie, príp. iného spôsobu prejavovania ustanovujúcej moci pre to, aby sa začal proces tvorby ústavy nanovo.¹⁶ Možnosť zmeny ústavného textu je základným právom suveréna, a preto predstavuje esenciálnu súčasť každej ústavy.¹⁷

Niektoré ústavy však s ohľadom na možnosť zmeny ústavného textu stanovujú výnimky. Obsahujú totiž ustanovenia, ktorých zmena je vylúčená ab initio.¹⁸ Tieto ustanovenia sa bežne označujú aj ako večné, nezmeniteľné ústavné články, či materiálne ohniská ústav.¹⁹ Existencia nezmeniteľných ústavných článkov sa odôvodňuje viacerými spôsobmi.²⁰ Jedným z nich je aj snaha o ochranu základných hodnôt spoločnosti, ktoré by

2016, č. 6, s. 518. Porovnaj preambulu Ústavy Slovenskej republiky „...teda my, občania Slovenskej republiky, uznáme sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto ústave...“

¹⁴ Čl. 2 ods. Ústavy SR „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“

¹⁵ GIOVANNONI, F. Amendment Rules in Constitutions. In *Public Choice*, 2003, roč. 115, s. 37.

¹⁶ ALBERT, R. *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*. New York : Oxford University Press, 2019, s. 39.

¹⁷ ALBERT, R. Constitutional Handcuffs. In *Arizona State Law Journal*, 2010, roč. 42, s. 667.

¹⁸ K historickým súvislostiam tejto diskusie pozri HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. rozšírené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 53 – 65.

¹⁹ K tomu pozri prehľad súčasných a historických nezmeniteľných ústavných článkov v ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford : Oxford University Press, 2019, s. 236 – 274.

²⁰ Napr. Roznai rozlišuje 5 základných funkcií nezmeniteľných ústavných článkov: zachovanie, transformácia, aspirácia, konflikt, improvizácia (ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford : Oxford University Press, 2019, s. 26 – 37), kým Albert až sedem funkcií takýchto zakotvení: uistenie, zmierenie, zachovanie, transformácia, krízový manažment, urovanie, vyjadrenie

podľa názoru niektorých mali zostať nemenné.²¹ Rozhodnutia prijímané v politickom procese by totiž mohli zapudieť základné ústavné hodnoty, príp. aj samotnú ústavnú identitu. Nezmeniteľné články takúto možnosť nepripúšťajú. Sú tak explicitným vyjadrením nedôvery pôvodnej ústavodarnej moci k výkonu moci ustanovenej.²² Inými slovami, máteria obsahovo pokrytá nezmeniteľným článkom je vyňatá z dispozície demokratických procesov. Zmena je pritom možná jedine ďalším prejavom originálnej ústavodarnej moci. Na to, aby sa odstránili, či prehodnotili takto absolútne sformulované limity konštitucionalizmu, je de iure potrebná ústavná revolúcia. Nezmeniteľné články sú ultimátnym prejavom konštitucionalizmu. Z pohľadu demokratických procesov totiž predstavujú akési neprekonateľné limity.

Ústava, ktorá by bola ako celok nezmeniteľná, je automatickým neúspechom.²³ Ústava totiž nemôže byť dokonalým dielom, ktoré na „večné veky“ stanoví základné pravidla fungovania spoločnosti. Takéto chápanie ústavy by bolo len faktickým diktátom jej tvorcov, ktorých snahou by bolo navždy „prikovať“ nasledujúce generácie vo vlastných preferenciách. Moc meniť a dopĺňať ústavu, či dokonca prijať úplne novú ústavu, je právomocou každého suverénna.²⁴ Právomoc meniť ústavu demokratickou cestou je tak možné stotožniť s fundamentálnym právom národa.²⁵ Ústava je nikdy nekončiacim sa projektom, ktorý pokračuje a vyvíja sa, rovnako ako je to v prípade každej spoločnosti. Akokoľvek dobre myslená finalita ústavy je preto len ilúziou. Jej modifikácie nemôžu byť v demokratickom štáte nikdy vylúčené.²⁶

Ak zohľadníme uvedené, pomerne univerzálne akceptovanú premisu, ktorá sa odzrkadľuje v dualite moci (moc originálna v. moc delegovaná), potom aj výkon ústavodarného orgánu (ako delegovaného agenta moci originálnej) musí byť chápaný v limitoch sekundárnej delegácie.²⁷ Účelom nasledujúceho textu bude práve zmapovať a poukázať

hodnôt (ALBERT, R. *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*. New York : Oxford University Press, 2019, s. 141 – 149).

²¹ Typicky čl. 9 ods. 2 Ústavy ČR, čl. 79 ods. 3 Ústavy SRN, či čl. 89 ods. 5 Ústavy Francúzska.

²² ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford : University Press, 2017, s. 17.

²³ V histórii možno raritne naraziť aj na ústavy, ktoré explicitne nepripúšťali žiadne zmeny. Príkladom je Základná ústava kolónie Karolína sformulovaná Johnom Lockeom v roku 1669. V tejto ústave bolo vyslovene uvedené, že „všetky časti tejto ústavy sú posvätné a navždy stanovujú nezmeniteľnú formu vlády Karolíny“. (ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Change by Courts*. In *New England Law Review*, 2018, roč. 51, s. 564).

²⁴ Thomas Jefferson v tomto smere uviedol, že „mŕtvi by nemali vládnuť živým a každá generácia má právo na novú ústavu, ktorá reflektuje realitu“. Ako však uvádzajú Klein a Sajo tento Jeffersonov výrok nenašiel nikdy všeobecnú akceptáciu (KLEIN, C. – SAJÓ, A. *Constitution-Making: Process and Substance*. In ROSENFELD, M., SAJÓ, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford : Oxford University Press, 2012, s. 437). Naopak, James Madison sa snažil čo najviac zachovať nemennosť pôvodnej ústavy (K tomu bližšie HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. *Listy federalistov*. Bratislava : Kalligram, 2002, s. 392 – 397 (List č. 49)).

²⁵ ALBERT, R. *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*. New York : Oxford University Press, 2019, s. 194 – 195.

²⁶ *Ibid.*, s. 255.

²⁷ Tento rozdiel sa odvodzuje od už spomenutého francúzskeho revolucionára Sieyèsa. Zásadne si ho všima aj Schmitt ako rozdiel medzi ústavodarnou mocou nemeckého národa a právomocou Reichstagu podľa

na limity výkonu ústavodarného orgánu v Slovenskej republike. Aj keď sa to na prvý pohľad nemusí tak javiť, Národná rada SR (ďalej len národná rada) konajúca v rozsahu vlastnej ústavnej delegácie, je obmedzená viacerými explicitnými a implicitnými limitmi. Ich existencia a potenciál bude predmetom nasledujúceho textu. Cieľom príspevku je demonštrovať, že slovenský konštitucionalizmus určuje demokratickým procesom limity, ktoré nie je oprávnený prekročiť ani samotný ústavodarný orgán.

3 Výkon ústavodarnej právomoci Národnej rady SR

Podľa čl. 72 je národná rada jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Národná rada má právomoc uznášať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch (čl. 86 písm. a). No a napokon na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona...je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov národnej rady (čl. 84 ods. 4). To sú základné náležitosti prijímania ústavných zmien, príp. aj pravidla pre prijatie úplne novej ústavy cestou ústavodarného procesu v národnej rade. V texte ústavnej úpravy tak nie je možné nájsť veľa rozdielov medzi bežným zákonodarným a ústavodarným procesom. Jediným zásadným rozlišovacím faktorom je v tomto smere počet poslancov, ktorí musia hlasovať za prijatie návrhu ústavného a bežného zákona. Poslanci národnej rady tak pri svojej činnosti nosia pomyselné „dva plášte“. Jedným sa odievajú, keď vykonávajú ústavodarnú moc a tým druhým, keď uplatňujú zákonodarnú právomoc. Rozdiel medzi týmito činnosťami nie je len procesný, ale predovšetkým materiálny. Kvalitatívny rozdiel medzi výkonom týchto dvoch právomocí je zásadný, a to aj napriek tomu, že z politického hľadiska sa zvykne redukovať práve len na formálny rozdiel v počte poslaneckých hlasov potrebných na ich uplatnenie.

Väčšina slovenskej právnej doktríny sa dlhodobo zväčša zhoduje na tom, že ústavodarca v ústavnom texte explicitne nevyjadril žiadne limity²⁸ výkonu právomoci jediného ústavodarného orgánu.²⁹ Na rozdiel od politickej arény, kde sa vzhľadom na ústavodarný proces zväčša len chladnokrvne politicky kalkuluje, sa však o podstate tejto limitácie v právnej doktríne neustále živo diskutuje. Predmetom týchto akademických úvah sa stala práve otázka, či je ústavodarný orgán pri výkone ústavodarnej právomoci aspoň implicitne obmedzený. Veda ústavného práva sa prikláňala k existencii určitých materiálnych limitov, čím sa snaží vyvrátiť tézu o nespúťanej moci väčšinového, t. j. demokratického rozhodovania.³⁰ Tým podporuje tézu limitácie výkonu moci. Akademici sa teda čl. 76 weimarskej ústavy. Táto delegácia nie je všemocná a inherentne obsahuje limity. Ústavodarná moc ľudu a právomoci ústavodarného orgánu sú dve kvalitatívne odlišné kategórie (SCHMITT, C. *Constitutional Theory*. Durham a Londýn : Duke University Press, 2008, s. 74, 79 – 80).

²⁸ Napr. SVÁK, J. – BALOG, B. Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. a kol. *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony – IV. ústavné dni*. Košice, 2015, s. 96 – 97.

²⁹ Niektorí akademici však tvrdia opak. Napr. PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 47 – 48; KÁČER, M. – NEUMANN, J. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrínálny disent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha : Leges, 2019, s. 132 – 133.

³⁰ Dokonale sformulovanou v téze politikov: „Vyhráj voľby a môžeš všetko.“

v prevažnej väčšine stavajú na stranu existencie implicitných limitov výkonu štátnej moci, a to vrátane činnosti ústavodarného orgánu.³¹

Ústava na prvý pohľad skutočne nevytvára žiadne procesné a ani substantívne limity výkonu ústavodarnej právomoci národnej rady. Je však možné nazdávať sa, že takéto limity predsa len existujú. A to nielen implicitné, ale aj explicitné. V tomto smere je, samozrejme, nevyhnutné vziať do úvahy viac ako len samotný text ústavy. Ústavná prax a komparatívne skúsenosti v tomto smere podhaľujú možnosti existencie ďalších ústavných limitov, ktorých pôvod sa nachádza aj v sférach mimo slovenského ústavného poriadku. Doteraz však tieto limity nevzbudzovali náležitú, resp. takmer žiadnu pozornosť.³²

Tak ako je pre ústavné právo typické, mnohé jeho súčasti sú tvorené nepísanými a logicky previazanými súvislosťami. Ústava moderného štátu nie je akosi vyčerpávajúcou príručkou, ktorá má mať ambíciu poskytnúť odpoveď na každú otázku, aká sa v živote spoločnosti môže vyskytnúť. Obdobne to platí aj s ohľadom na existenciu ústavných limitov, na ktoré sa v mnohých ohľadoch vzťahujú vnútorné súvislosti, ktoré v explicitnom ústavnom texte nie je možné nájsť. Pre prehľadnosť ďalšej argumentácie budú ústavné limity rozdelené na procesné a materiálne. Druhej skupine bude z pochopiteľných dôvodov venovaný väčší priestor, keďže práve do nej spadá väčšina zmienených obmedzení výkonu ústavodarného orgánu. V tejto kategórii sa napokon stretneme aj s limitmi, ktoré svoj pôvod majú mimo slovenského ústavného poriadku.

4 Procesné limity výkonu ústavodarnej moci

Základný procesný limit čl. 84 ods. 4 prijímania ústavných zákonov, resp. celej novej ústavy bol už vyššie naznačený. K tomu treba dodať, že ústava do výkonu ústavodarnej právomoci nezapája žiadne iné orgány, a to ani vo forme konzultácie.³³ V tomto smere je

³¹ Niektorí autori tvrdili, že národná rada môže prijímať len ústavné zákony, na ktoré existuje explicitné ústavné splnomocnenie (napr. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Neústavné ústavné zákony? – I. časť*. In *Justičná revue*. 2011, roč. 63, č. 1, s. 1 – 15; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Neústavné ústavné zákony? – II. časť*. In *Justičná revue*. 2011, roč. 63, č. 2, s. 181 – 192). Iní zase nachádzali implicitné limity v „duchu ústavy“ (napr. BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. 1. vydanie. Žilina : Eurokódex, 2014, s. 71 – 107; LALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 92 – 97; DRGONEC, J. *Základné práva a slobody a vyvođená pôsobnosť Ústavného súdu SR*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. a kol. *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni*. Košice, 2014, s. 177 – 178; BARANÍK, K. *Ústavodarná moc a politika*. In VEČEŘA, M. – HAPLA, M. (eds.). *Weyrovy dny právni teorie*. Brno : Masarykova univerzita, 2017, s. 43 – 47). Stretnúť sme sa však mohli aj s opačnými názormi, ktoré akcentovali striktnú legalitu výkonu ústavných právomocí (PROCHÁZKA, R. *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 31 – 36).

³² V tomto smere však možno nájsť aj výnimky. Napr. PROCHÁZKA, R. *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 122.

³³ Skutočnosť, že ústavodarný proces je zverený jedinému orgánu, ktorý je sám ustanoveným orgánom (nejde teda o špecifické ústavodarné zhromaždenie vytvorené *ad hoc* na účely ústavodarného procesu), je problematický. Má totiž tendenciu, ktorá smeruje k zneužívaniu tejto právomoci. LANDAU, D. *Democratic Erosion and Constituion-Making Moments*. In *UC Irvine Journal of International, Transnational and Comparative Law*, 2017, roč. 2, s. 98 – 99.

preto možné povedať, že aj keď ústava del'bu moci nepochybne považuje za implikovanú samozrejmosť³⁴, pri výkone ústavodarnej moci jednoducho neexistuje. V tomto smere je explicitne oslabená výkonná moc (nemožnosť uplatnenia prezidentského veta³⁵), ako aj moc súdna (nemožnosť prieskumu ústavnej súladnosti „produktov“ uplatnenej ústavodarnej právomoci³⁶).

Týmto spôsobom je národnej rade zverená ohromná právomoc. Vo väčšine demokratických krajín sa ústavodarný proces uskutočňuje aspoň v režime čiastočnej medzi-inštitucionálnej spolupráce (napr. potreba schválenia ústavnej zmeny prezidentom alebo následná nevyhnutnosť prelomenia kvalifikovaného veta), príp. vnútroštruktúrovej kolaborácie (napr. potreba schválenia dvomi parlamentnými komorami, či nevyhnutnosť opätovného parlamentného schválenia návrhu ústavného zákona po voľbách).³⁷ V komparatívnej ústavnej praxi je taktiež možné stretnúť sa s rozdielom medzi prijímaním úplne novej ústavy, či „len“ ústavných modifikácií.³⁸ Taktiež je možné nájsť aj tzv. stupňovité (hierarchické) kategorizovanie ústavného textu, ktoré nadväzuje na formálne odlišné procedúry zmeny rozdielnych častí ústavy (najdôležitejšie časti ústavného textu zvyčajne podliehajú najkomplikovanejším ústavným procedúram, a preto je im v danom ústavnom systéme zväčša prisudzovaná najvyššia sila³⁹). Zo slovenského ústavodarného procesu je taktiež úplne vylúčený ľud. Dokonca aj ak by boli občania úspešní pri schvaľovaní ústavných zmien v referende, aj vtedy by mala finálne slovo o podobe ústavnej zmeny národná rada v „klasickom“ ústavodarnom procese.⁴⁰

Ústava je pri ústavných zmenách extrémne striktná a nenachádza sa v nej akékoľvek procesné obmedzenie, či zvýšená rigidita. Rovnaká ústavná procedúra platí pre akúkoľvek

³⁴ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 177.

³⁵ Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. bola prezidentovi odňatá možnosť vetovať ústavný zákon a vrátiť ho Národnej rade SR na opätovné prerokovanie. Táto procedurálna poistka pri tom nebola ničím nahradená, napr. potrebou kvalifikovaného prelomenia prezidentského veta, ktoré by s ohľadom na procesné podmienky prijímania ústavných zákonov dávali zmysel a aspoň formálne by sťažovali ústavodarný proces.

³⁶ Čl. 125 ods. 1 neumožňuje Ústavnému súdu skúmať súlad ústavy a ústavných zákonov. Modifikáciu tohto vzťahu priniesol až PL. ÚS 21/2014.

³⁷ Pre komparatívne alternatívy ústavodarného procesu pozri napr. LIJPHART, A. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Second Edition. New Haven & London : Yale University Press, 2012, s. 204 – 225; ALBERT, R. *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*. New York : Oxford University Press, 2019, s. 95 – 138; LUTZ, D., S. *Principles of Constitutional Design*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006, s. 157 – 170.

³⁸ Carl Schmitt v tomto smere hovorí o ústavnom zničení, ústavnej eliminácii, ústavnej zmene a ústavnom suspendovaní (SCHMITT, C. *Constitutional Theory*, Durham a Londýn: Duke University Press, 2008, s. 147 – 166). Ústavy Rakúska, Kostariky, Španielska a Švajčiarska explicitne stanovujú rozdielnú procedúru pre prijímanie novej ústavy a pre prijímanie ústavných noviel. Ústavy Kapverd a Uruguaja taktiež rozlišujú medzi prijímaním novej ústavy a prijímaním ústavnej novely, avšak nezakotvujú rozdielne procedúry na ich prijímanie (ALBERT, R. *The Structure of Constitutional Amendment Rules*. In *Wake Forest Law Review*, 2014, roč. 49, s. 930 – 935).

³⁹ Napr. Ústavný zákon Kanady (1982) rozoznáva viacero (aspoň 5) vzájomne sa vylučujúcich spôsobov prijímania ústavných noviel (K tomu detailne ALBERT, R. *The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada*. In *Alberta Law Review*, 2015, roč. 53, s. 85 – 114).

⁴⁰ Pri možnosti priameho účinku výsledku platného referenda existujú aj na Slovensku viaceré nevyriešené polemiky. K tomu pozri napr. GIBA a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 219 – 226.

vek zmenu. Z procesného hľadiska je tak modifikácia jediného slova v akejkolvek časti ústavy (napr. aj v dôsledku jazykovej chyby) rovnako náročným procesom, akým je proces prijatia textu úplne novej ústavy. Na základe tejto formalistickej logiky, ktorú predurčuje ústavný text, sme v našich podmienkach už boli svedkami postupov, ktoré sa dajú pomerne jednoznačne kategorizovať ako ústavná neúcta, či ich dokonca označiť ako pohrdanie ústavou. Príkladom nech je ústavodarný proces prijímania ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ktorý na pomerne zásadné modifikovanie textu ústavy, týkajúce sa postavenia prezidenta, potreboval jediný deň.⁴¹ Takýto prístup redukuje deliberáciu, participáciu, či kolaboráciu pri ústavodarnom procese na absolútne minimum. Napriek tomu, že sa takýmto spôsobom k ústave pristupovať môže, nemalo by sa to robiť. Od potenciálnej ústavnej katastrofy nás tak delí jedine vôľa 90 poslancov národnej rady, ktorí sa pri absencii akýchkoľvek limitov stávajú de facto suverénom.⁴²

Napriek uvedenému sa však v slovenskom ústavnom poriadku predsa len nachádza procesný limit. Nie však v integrálnom ústavnom texte, ale v samostatne stojacom ústavnom zákone. Pomerne jasne formulovaný (t. j. explicitný) procesný limit ústavodarnej právomoci možno nájsť v ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu.⁴³ Toto obmedzenie sa týka pôsobenia Parlamentnej rady SR, ktorá v zmysle čl. 7 tohto ústavného zákona v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu vykonáva ústavné právomoci národnej rady, ak je jej činnosť znemožnená. Výnimkou v tomto smere je však aj prijímanie ústavy a ústavných zákonov⁴⁴. Ústavodarný proces sa tak nemôže na pôde Parlamentnej rady ani len začať. Národná rada je tak skutočne jediným orgánom, v ktorom sa môže legálnym spôsobom zmeniť ústava. Substitúcia tohto orgánu je ústavnoprávne vylúčená. Uvedený limit výkonu ústavodarnej moci sa tak netýka národnej rady. Práve naopak, toto obmedzenie koncentruje ústavodarnú právomoc jedine na pôdu národnej rady, čím jej dominanciu v tomto procese len ďalej zväzňuje.

⁴¹ Jeden deň je v tomto smere dokonca ešte „láskavé“ meranie času. Celkové schvaľovanie parlamentnej tlače č. 548 v piatom volebnom období národnej rady, z ktorej napokon vzišiel tento ústavný zákon, sa začalo 21. 10. 2011 prvým čítaním o 17.14 a skončilo sa finálnym hlasovaním v treťom čítaní v ten istý deň o 17.49. Reálny čas tohto ústavodarného procesu sa tak scvrkáva na 35 minút, čo je naozaj len ťažko uveriteľné. Za finálny návrh tohto ústavného zákona pritom hlasovalo 139 z prítomných 140 poslancov. Tento ústavný zákon navyše nadobudol účinnosť dňom vyhlásenia. Je náročné predstaviť si väčšiu neúctu k ústavodarnému procesu, či hrubšiu úroveň ignorancie ústavného textu. Politickí reprezentanti, ktorí každoročne 1. septembra tak radi rečnia o úcte k ústave, týmto konaním demonštrovali hlbokú neúctu k základnému dokumentu nášho štátu. Informácie o tomto ústavodarnom procese sú dostupné online https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/vyhľadavanie_vysledok&ZakZborID=13&CisObdobia=5&Text=&CPT=548&CisSchodze=&DatumOd=&DatumDo=&FullText=False

⁴² BARANÍK, K. Ústavodarná moc a politika. In VEČEŘA, M. – HAPLA, M. (eds.). *Weyrový dny právni teorie*. Brno : Masarykova univerzita, 2017, s. 36 – 39.

⁴³ Niektorí autori takéto obmedzenia nazývajú aj nezmeniteľnými ústavnými klauzulami v časoch krízového manažmentu. K tomu pozri ALBERT, R. *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*. New York : Oxford University Press, 2019, s. 147 – 148, 203.

⁴⁴ Čl. 7 ods. 2 písm. a) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z.

5 Substantívne limity výkonu ústavodarnej moci

V porovnaní s formálnymi procesmi predstavujú substantívne požiadavky na ústavodarný proces ďaleko väčší okruh obmedzení. Existencia niektorých z nich je výsledkom aplikácie implicitnej logiky, niektoré boli už explicitne deklarované, iné sú špekulatívnejšieho charakteru. Všetky však vychádzajú z ústavného (kon)textu. Predstavujú pomerne pestrú paletu obmedzení, na ktorú by mal ústavodarný orgán prihliadať pri svojej činnosti.

Na úvod je vhodné rozdeliť tieto limity do dvoch kategórií. Prvou sú (a) interné substantívne limity, ktoré vychádzajú výlučne z medzí slovenského právneho poriadku. Druhou kategóriou sú (b) externé limity. Tie sa vo svojej podstate taktiež opierajú o charakter a vnútornú koherenciu slovenského právneho poriadku, no ich argumentačné jadro sa nachádza v externých právnych sférach.

a) Interné limity

Tieto obmedzenia výkonu ústavodarnej moci primárne vychádzajú z konceptu delegovania moci. Sekundárne sa opierajú o princíp suverenity, ktorý deklaruje, že suverenitu smerom dovnútra nie je možné obmedziť.

Prvý z interných limitov je explicitne vyjadrený v čl. 99 ods. 1. V tomto prípade nejde o limitáciu ústavodarného procesu vo vzťahu k textu ústavy, ale o obmedzenie ústavodarcu smerujúce k materiálnej podstate výsledkov úspešného referenda. Tieto môže národná rada zmeniť alebo zrušiť jedine ústavným zákonom, avšak až po uplynutí troch rokov od ich účinnosti. Ústava teda garantuje ochrannú lehotu, tzv. temporálnu nezmeniteľnosť výsledkov (t. j. obsahu) platného referenda. Akékoľvek porušenie tejto lehoty by bolo nelegálne. Nič by na tom nezmenilo ani jednomyselné hlasovanie poslancov národnej rady. Niektorí autori sa nazdávajú, že táto lehota („od účinnosti výsledku referenda“) začína plynúť momentom zverejnenia výsledkov referenda v Zbierke zákonov SR.⁴⁵ S ohľadom na doterajšiu judikatúru ústavného súdu⁴⁶ by však bolo racionálne interpretovať „účinnosť úspešného referenda“ a rátať ju od momentu, keď sa právne účinky referenda reálne prejavia v právnom poriadku. Národná rada, ktorá má ústavný mandát, príp. pozitívny záväzok prijať náležitú právnu úpravu, a tým rešpektovať výsledok úspešného referenda⁴⁷, by totiž mohla prijatie náležitých právnych predpisov dlhodobo blokovať. Či už úmyselne alebo neúmyselne by takýmto konaním mohol parlament skracovať ústavnú ochrannú lehotu právnych účinkov výsledkov platného referenda.

Druhý explicitný interný limit výkonu ústavodarnej moci, ktorý je dlhodobo pomerne nepochopiteľne prehliadaný právnou doktrínou, ale aj samotným Ústavným súdom, je

⁴⁵ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky*. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1270.

⁴⁶ Najmä II. ÚS 31/97 a PL. ÚS 24/2014.

⁴⁷ Výnimkou z pozitívneho záväzku by mohli byť prípadné automatické účinky vyhlásených výsledkov referenda ako osobitného prameňa práva. GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 223 – 226.

nezmeniteľný ústavný článok. Napriek tomu, že sa tradične uvádza, že Ústava SR takéto ustanovenia neobsahuje, možno poukázať na druhú vetu čl. 12 ods. 1⁴⁸. Potenciálne „nezrušiteľnú“ formuláciu tohto ustanovenia si už však všimlo niekoľko autorov.⁴⁹ Nevedno prečo na ňu Ústavný súd doteraz podstatným spôsobom neprihliadol. Pomerne zarážajúco táto skutočnosť vyznieva najmä s ohľadom na rozhodnutie, v ktorom Ústavný súd „objavil“ existenciu implicitného materiálneho jadra. Avšak na úplne inom mieste ústavného poriadku.⁵⁰

Nasledujúce interné limity sú už obmedzeniami implicitnými. Vychádzajú z podstaty ústavného práva, v ktorom často úmyselne absentuje explicitnosť a definičnou črtou jeho ustanovení je skôr otvorená textúra ako detailná právna regulácia.⁵¹ Na Slovensku sa doteraz ústavná obyčaj nestala podstatným prameňom ústavného práva⁵², preto sa v nasledujúcom texte nebude ďalej rozoberať. Podstatnejšími sú v tomto smere predovšetkým implikované pravidlá, ktoré sú nevyhnutnou nadstavbou explicitného ústavného textu. Zachovávajú totiž vnútornú logiku a vzájomnú súdržnosť jednotlivých článkov ústavy.⁵³

Pri prijímaní bežných zákonov je národná rada inherentne obmedzená ústavnými obsahovými limitmi, ktoré má Ústavný súd právomoc skúmať v abstraktnom konaní o súlade právnych predpisov. Inými slovami, aj napriek absencii takéhoto príkazu môže národná rada prijímať len ústavne súladné zákony. Inak riskuje deklaráciu ich neústavnosti. Kvalitatívne tak všetky zákony musia spĺňať obsahovú požiadavku ústavného súladu. Keďže ústava určitý obsah priamo nariaďuje alebo vylučuje, implicitne určuje materiálny rámec celého právneho poriadku.⁵⁴ Pri ústavodarnej činnosti však takéto obsahové limity neexistujú.⁵⁵ Z povahy vecí však určité limity ústavodarného orgánu existovať musia. Ústava totiž z obsahového hľadiska musí spĺňať aspoň základné kvalitatívne

⁴⁸ „Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.“

⁴⁹ Napr. PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 47 – 48.

⁵⁰ KÁČER, M. – NEUMANN, J. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrínálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha : Leges, 2019, s. 133 – 134.

⁵¹ HART, H., L., A. *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004, s. 27. K tomu pozri aj KYSELA, J. *Ústava medzi právom a politikou. Úvod do ústavní teórie*. Praha : Leges, 2014, s. 54 – 62.

⁵² Problematickými sú oba tradičné komponenty existencie ústavnej obyčaje. Ako *opinio necessitatis*, tak aj *usus longaevis*. Bližšie DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky*. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 67 – 70.

⁵³ Ústavný súd pri interpretácii jednotlivých ustanovení ústavy dlhodobo racionálne akcentuje chápanie „ústavy ako celku“. Podľa stabilizovanej judikatúry ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločensky upravený vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95). Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ existuje medzi nimi príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97), a preto Ústavný súd opakovanne vyslovil názor, že ustanovenia ústavy sa vysvetľujú a uplatňujú vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem (II. ÚS 31/97, PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 15/98, II. ÚS 10/99, I. ÚS 53/01, atď.).

⁵⁴ KELSEN, H. *Pure Theory of Law*. 5th print. Berkeley: University of California Press, 2008, s. 198 – 201.

⁵⁵ Podobne argumentuje Procházka, keď čl. 86 písm. a) považuje za generálnu blanketu na vydávanie ústavných zákonov PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 22 – 23.

kritériá, ináč celá koncepcia ústavy ako normy noriem daného právneho poriadku stráca akýkoľvek význam. Ústava totiž nie je základným dokumentom štátu len preto, že národná rada týmto spôsobom označí ľubovoľný text. Ad absurdum totiž nie je vylúčené, že národná rada ústavou predpísaným spôsobom schváli, že aktuálny jedálny lístok v parlamentnej jedálni, prípadne text náhodne zvolenej piesne, bude Ústavou Slovenskej republiky. V tomto smere je možné očakávať zhodu na tom, že takéto absurdné prípady by nemohli viesť k tvorbe ústavy. A to aj napriek tomu, že ústavný text nič podobné explicitne nevylučuje. Implicitne to však možné nie je. Základné predpoklady pre to, aby sa takéto texty stali ústavou suverénneho štátu, jednoducho nie sú splnené. Čl. 16 Deklarácie práv človeka a občana z roku 1789 v tomto smere veľmi výstižne uvádza: „Spoločnosť, v ktorej nie je zabezpečená záruka práv ani vytvorená deľba moci, nemá vôbec ústavu.“ Garancia práv a slobôd, ako aj princíp deľby moci sú kľúčové pre každú ústavu, a to bez ohľadu na jej formu (písanú alebo nepísanú). Navyše, každá ústava potrebuje pre svoju existenciu akceptáciu, t. j. legitimitu, tých, na ktorých sa tento dokument bude vzťahovať (procedurálna a hodnotová legitimita⁵⁶). Ústavodarný orgán je v tomto smere nepochybne implicitne limitovaný.

Podľa niektorých názorov právnej doktríny je ďalším implicitným limitom ústavodarnej moci, a to najmä originálnej ústavodarnej moci, nevyhnutnosť existencie možnosti opätovnej realizácie ustanovujúcej moci. Inými slovami, ustanovujúca (pôvodná) moc nemôže vylúčiť opätovnú reaktiváciu ustanovujúcej moci. Ide o analogickú zásadu, akú poznáme z konceptu parlamentnej suverenity, podľa ktorej parlament môže teoreticky všetko s výnimkou viazania ďalšieho parlamentu.⁵⁷ Viacerí autori v tomto smere hovoria o základnom katalógu práv (najmä sloboda slova), prostredníctvom ktorého sa ustanovujúca moc v demokratickom právnom štáte realizuje.⁵⁸ Pôvodná ústavodarná moc musí teda mať možnosť opätovne sa prejavíť. Aktuálna ústavodarná, či ustanovená moc takéto prejavy nemôžu definovať v termínoch ilegality. Takáto deklarácia by sa rovnala tautológii.⁵⁹

Napokon, finálny implicitný interný limit činnosti slovenského ústavodarného orgánu nájdeme v implicitnom materiálnom jadre. Jeho existenciu deklaroval Ústavný súd 30. januára 2019 v rozhodnutí PL. ÚS 21/2014. Podľa odôvodnenia rozhodnutia (i) základ implicitného materiálneho jadra ústavy tvoria princípy demokratického a právneho štátu a medzi nimi aj princíp deľby moci a s ním súvisiaca nezávislosť súdnej moci. (ii)

⁵⁶ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné štátovedy*. 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 61.

⁵⁷ GOLDSWORTHY, J. *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

⁵⁸ ALBERT, R. *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*. New York : Oxford University Press, 2019, s. 199 – 200.

⁵⁹ Aj keď sa explicitné ústavné vylúčenie tzv. ústavnej revolúcie môže zdať až nepredstaviteľné, možno v tomto smere uviesť príklad Ústavy Mexika (1917). Tá v hlave IX, čl. 136 zakotvuje svoju vlastnú nenahradiťnosť. Takéto ustanovenie, vynútené historickou skúsenosťou s opakovaným rebéliami (t. j. revolúciami), vylučuje legálnu cestu prijatia novej ústavy. Obsahovo podobné články nájdeme aj v iných latinskoamerických ústavách (napr. čl. 375 Ústavy Hondurasu, či čl. 137 Ústavy Paraguaja). K tomu ALBERT, R. *Four Unconstitutional Constitutions and their Democratic Foundations*. In *Cornell International Law Journal*, 2017, roč. 50, s. 189 – 196.

Implicitnému materiálnemu jadru ústavy nemôžu odporovať ani ústavné zákony. A napokon (iii) Ústavný súd je oprávnený preskúmať prípadný rozpor noriem ústavného zákona s implicitným materiálnym jadrom ústavy a ak zistí rozpor, je oprávnený vysloviť nesúlad noriem ústavného zákona s implicitným materiálnym jadrom ústavy.⁶⁰

Na rozdiel od limitov, ktoré už boli spomenuté, je obmedzenie ústavodarného orgánu implicitným materiálnym jadrom ústavy vynútiteľné rozhodovacou činnosťou ústavného súdnictva. Týmto rozhodnutím Ústavný súd ukončil akademickú debatu o hypotetických implicitných limitoch výkonu právomoci ústavodarného orgánu. Tým, že sa podujal chrániť ústavnosť aj proti samotnému ústavodarnému orgánu, vyjadril sprostredkovanú nedôveru vo vzťahu k demokratickým procesom a v podstate aj samotnému suverénovi. Kandidáti na politických reprezentantov totiž môžu deklarovat' neskrývanú ambíciu uchádzať sa o poslanecký mandát práve s úmyslom zasiahnuť, zmeniť či úplne odstrániť tie časti ústavy, ktoré spadajú do sféry nejasne sformulovaného implicitného materiálneho jadra slovenskej ústavy. Ani prípadná drvivá podpora občanov týchto reprezentantov však podľa ústavného súdu nemôže stačiť na zmenu ustanovení spadajúcich do materiálneho jadra ústavy. Na základe tohto rozhodnutia sú totiž niektoré časti ústavy mimo dosah „politickej arény“, a teda aj demokratickej diskusie. Ústavný súd totiž až do prípadnej ústavnej revolúcie uzavrel možnosti akýchkoľvek zmien, ktoré spadajú do vytýčenej implicitného materiálneho jadra ústavy. Imaginárne tým hodil pomyselné kľúče demokratickej ústavnej zmeny „na dno oceánu“. V rozsahu deklarovanej ústavnej nezmeniteľnosti odňal Ústavný súd občanom suverenitu.⁶¹

Odňatie práva ľudu určovať si vlastný osud sa Ústavný súd snažil moderovať v bode 177 tohto rozhodnutia. Uvedený „ústupok“ v podobe možnosti zmeniť materiálne jadro v platnom referende je však zmätočný, nelogický a v konečnom dôsledku de facto neaplikovateľný. Išlo pravdepodobne skôr o formálnu snahu zjemniť tak zásadné vyslovenia nedôvery v demokratické procesy.⁶²

b) Externé limity

Druhou kategóriou limitov výkonu ústavodarnej moci, o ktorých sa však na Slovensku málokedy diskutuje, sú limity externé. Ide o obmedzenia, ktorých substantívna podstata „prichádza“ do národného právneho poriadku z externého priestoru. Nezohľadňuje sa pri tom, či ide o porovnanie ustanovenej alebo ustanovujúcej moci, podstatná je „kompatibilita“ s nadnárodným priestorom, resp. s medzinárodnými štandardmi.⁶³

⁶⁰ Bod 169 rozhodnutia.

⁶¹ ALBERT, R. *Constitutional Handcuffs*. In *Arizona State Law Journal*, 2010, roč. 42, s. 676.

⁶² K tomu bližšie KÁČER, M. – NEUMANN, J. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrinálny disent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha : Leges, 2019, s. 119 – 131. Pre opačný názor pozri EALÍK, T. *The Slovak Constitutional Court on Unconstitutional Amendment* (PL. ÚS 21/2014) In *European Constitutional Law Review*, 2020, roč. 16, č. 2, s. 337 – 340.

⁶³ LANDAU, D. E. – DIXON, R. – ROZNAI, Y. *From an Unconstitutional Constitutional Amendment to an Unconstitutional Constitution? Lessons from Honduras*. In *Global Constitutionalism*, 2019, roč. 8, č. 1, s. 60.

V tomto smere ide o globálny trend, ktorý do rámca súdneho prieskumu národných súdnych inšancií priniesli externé právne pramene. Národné súdy využili pramene medzinárodnej sféry na posilnenie svojho národného statusu (rozsah právomocí) pri prieskume vnútroštátnych aktov.⁶⁴

Externé pramene tak cez národné súdne inšancie môžu vytvárať limity ústavodarného orgánu.⁶⁵ V minulosti veľmi kontroverzná, či dokonca možno až kacírka myšlienka je dnes pomerne široko akceptovaná. Pre to, aby to tak bolo, musia tieto limity ako relevantné, či dokonca základné uznať samotné ústavné dokumenty.⁶⁶ Suverénne štáty totiž nerešpektujú účinky medzinárodného práva z dôvodu akceptácie univerzalistickej koncepcie (t. j. monistickej nadradenosti medzinárodného práva⁶⁷), ale preto, že sa tak sami rozhodnú. Vo svete neexistuje právny poriadok, ktorý by sa automaticky a za každých okolností podriaďoval medzinárodnému právu. Materiálny základ akceptácie takýchto účinkov má teda vnútroštátny, resp. ústavný pôvod.⁶⁸

V tejto časti budú postupne analyzované tri základné externé limity, ktoré pre výkon ústavodarného orgánu môžu existovať. Postupne sa tak bližšie rozoberú limity, ktoré svojou povahou vychádzajú z (I) prirodzeného práva, (II) medzinárodného práva a (III) supranacionálneho práva.

I. Prirodzené právo

Prirodzené právo od nepamäti vytvára limity výkonu akejkoľvek moci, a to nielen ustanovenej, ale aj moci originálnej. Už Jean Bodin, autor slávnej koncepcie štátnej suverenity, tvrdil, že moc suveréna nie je neobmedzená, ale že aj „pozemský suverén je subjektom božích zákonov, zákonov prírody, ako aj ďalších ľudských pravidiel, ktoré platia pre všetkých ľudí“.⁶⁹ Hlavný architekt originálnej ústavodarnej moci Abbé Sieyès vo svojom legendárnom diele „Qu'est-ce que le Tiers état?“, v ktorom rozlíšil ustanovujúcu a ustanovenú moc, uvádza, že „narod existuje pred všetkým. Je základom všetkého. Jeho vôľa je vždy zákonná. Ustanovená moc, na druhej strane, je neoddeliteľná od predurčeného ústavného poriadku“.⁷⁰ Avšak aj Sieyès a jeho teória neobmedzenej moci originálnej moci, ktorú následne rozšírili a prehĺbili (a občas aj zneužili) ďalší právni teoretici, mala limit. Roznai si

⁶⁴ LUSTIG, D. – WEILER, J., H., H. *Judicial review in the contemporary world – Retrospective and prospective*. In *International Journal of Constitutional Law*, 2018, roč. 16, č. 2, s. 325 – 329; BENVENISTI, E. *Reclaiming Democracy: The Strategic Uses of Foreign and International Law by National Courts*. In *American Journal of International Law*, 2008, roč. 102, s. 241 – 274.

⁶⁵ ALBERT, R. *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*. New York : Oxford University Press, 2019, s. 221 – 222.

⁶⁶ ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 72.

⁶⁷ BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020, s. 61 – 63.

⁶⁸ Typickým príkladom je Švajčiarsko, ktoré ústavne deklaruje záujem dodržiavať medzinárodné právo (čl. 2 ods. 4 a čl. 5 ods. 4) a súčasne pri úplnej, ale aj čiastočnej revízii ústavného textu proklamuje nevyhnutnosť dodržiavania medzinárodného práva (čl. 193 ods. 4 a čl. 194 ods. 2).

⁶⁹ ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press, 2017, s. 73.

⁷⁰ SIEYÈS, A. *Qu'est-ce que le Tiers état?* Paris : Éditions du Boucher, 2002, s. 53.

všíma, že vyššie zmienený citát, v ktorom je moc národa definovaná ako ultimátna, zvyčajne neuvádza nasledujúcu, avšak veľmi podstatnú vetu.⁷¹ Tá má zásadný význam a výrok o absolútnom postavení suverénneho národa zásadne modifikuje. Uvedený doslov znie „Pred a nad národom stojí už len prirodzené právo.“⁷² Prirodzené právo tak bolo aj pre Sieyès limitom originálnej ústavodarnej moci každého národa. Aj samotný architekt doktríny neobmedzenej suverénnej moci ľudu teda uznával obmedzenie tejto ultimátnej, tým pádom však nie finálnej a absolútne neobmedzenej moci ľudu (= suveréna). Tento limit je externý, no podľa uvedeného súčasne aj implicitný a inherentný. To smeruje k prítomnosti obmedzení výkonu ústavodarnej moci základnými predpokladmi existencie medzinárodného spoločenstva a základnými podmienkami slušnosti.⁷³ Prirodzenoprávne normy, dovoľávajúce sa ľudskejši a slušnejši, sú však, samozrejme, len ťažko „uchopiteľné“ a pravdepodobne aj keď by mali byť aplikovateľné vo všetkých štátoch, sú predovšetkým univerzálne nevyhnutiteľné.⁷⁴ Napriek tomu prináša prirodzené práva ako limit národného suveréna nekončiacu diskusiu, ktorá sa dotýka podstaty a zmyslu existencie práva.

II. Medzinárodné právo

Textovým východiskom ústavného ukotvenia potenciálnych limitov ústavodarnej moci, ktoré vyplývajú z medzinárodného práva, je na Slovensku nepochybne čl. 1 ods. 2. Toto ustanovenie naznačuje príklon slovenského ústavného poriadku k monistickému vnímaniu vzťahu vnútroštátneho a medzinárodného práva. Slovenská republika sa ním zaväzuje uznávať a dodržiavať „všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky“. Podľa dôvodovej správy toto ustanovenie implicitne odkazuje na čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, podľa ktorého sa „strana nemôže dovoľávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu proti neplneniu zmluvy“. Vnútroštátna akceptácia tohto základného pravidla medzinárodného práva poskytuje argument na to, aby aj v prípade rozporu relevantného ustanovenia medzinárodnej zmluvy s vnútroštátnou normou akejkoľvek právnej sily, a teda (teoreticky) aj ústavnej povahy, napokon prevládol medzinárodný záväzok.⁷⁵ Takáto konštrukcia implicitnej akceptácie čl. 27 Viedenského dohovoru v čl. 1 ods. 2 je však len teoretická, smerujúca k absolútnemu monizmu s primátom medzinárodného práva.⁷⁶ Ako už bolo spomenuté, takéto chápanie ultimátnej sily medzi-

⁷¹ ROZNAI, Y. *The Boundaries of Constituent Authority*. In Connecticut Law Review, forthcoming 2020, s. 8.

⁷² «Avant elle et au-dessus d'elle il n'y a que le droit naturel.» SIEYÈS, A. *Qu'est-ce que le Tiers état?* Paris : Éditions du Boucher, 2002, s. 53.

⁷³ K diskusii o prirodzenoprávnom základe právneho poriadku a Ústavy USA pozri rozhodnutia Najvyššieho súdu Spojených štátov *Calder v. Bull*, 3 U.S. (3 Dall.) 386 (1798) a *The Antelope* 23 U.S. (10 Wheat.) 66 (1825).

⁷⁴ GARLICKI, L. – GARLICKA, Z. A. *External Review of Constitutional Amendments? International Law as a Norm of Reference*. In Israel Law Review, 2011, roč. 44, s. 355 – 357.

⁷⁵ BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020, s. 177.

⁷⁶ GRAGL, C. *Legal Monism. Law, Philosophy and Politics*. Oxford : Oxford University Press, 2018, s. 110 – 121.

národného práva doteraz žiaden štát neakceptoval.⁷⁷ Ústavný súd dodnes uznal prednosť kvalifikovaných medzinárodných záväzkov „len“ pred zákonmi, nie pred ústavou.⁷⁸

Ak však akceptujeme tézu, podľa ktorej má suverenita štátu limity, ktoré sú evidentné s ohľadom na existenciu medzinárodného spoločenstva, resp. suverénit iných štátov, potom môžeme uvažovať o externých ústavných limitoch.⁷⁹ Jedná sa teda o praktické konzekvencie existencie štátu v medzinárodnom spoločenstve. Podstata týchto limitov vyviera z úplne iných predpokladov, ako to bolo v prípade interných, rýdzo ústavných limitov.

Na tieto predpoklady reaguje text preambuly. Zakotvenie „*My národ slovenský, ... vychádzajúc z prirodzeného práva národov na sebaurčenie, ... v záujme trvalej mierovej spolupráce s ostatnými demokratickými štátmi, ...*“ naznačuje úmysel dodržiavať základné pravidlá medzinárodného spoločenstva, ktorého je Slovenská republika integrálnou súčasťou. Nejde teda len o akúsi slobodnú voľbu suveréna, ale v podstate o *conditio sine qua non* existencie štátu v medzinárodnom priestore. Ak chce byť suverénny štát skutočne suverénnym, potom ho tak musia akceptovať aj ostatné štáty. Dodržiavanie vlastných medzinárodných záväzkov, medzinárodnej obyčaje, či *ius cogens* sú základnými predpokladmi pre reálnu, nie len faktickú suverenitu konkrétneho štátneho útvaru.

Ludskoprávny štandard (explicitný limit)

Veľký segment medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky, ktoré sú ústavnoprávne relevantné, majú ľudskoprávnu povahu. V zmysle čl. 7 ods. 5, čl. 154c ods. 1 a čl. 153 môžu takéto ustanovenia za určitých podmienok priamo zakladať vnútroštátne práva a povinnosti fyzických a právnických osôb⁸⁰. Dodržiavanie a rešpektovanie týchto zakotvení je ústavne relevantné, a to bez ohľadu na to, že ich pôvod sa nachádza mimo slovenského právneho poriadku. Aplikácia ľudskoprávnych medzinárodných zakotvení je prirodzene prepojiteľná s čl. 12 ods. 1.⁸¹ Ako už bolo uvedené, toto ustanovenie explicitne konštatuje aj nezrušiteľnosť základných práv.⁸² Ľudskoprávna ochrana poskytovaná medzinárodnými zmluvami sa do rámca čl. 12 ods. 1 nepochybné zmestí. To potvrdil aj

⁷⁷ Porovnaj s ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford : Oxford University Press, 2017, s. 71 – 72 a ROZNAI, Y. *The Theory and Practice of “Supra-Constitutional” Limits on Constitutional Amendments*. In *International and Comparative Law Quarterly*, 2013, roč. 62, č. 3, s. 577 – 580. Vyskytli sa však ojedinelé prípady akceptácie prednosti medzinárodného práva pred ústavou. Príkladom je Honduras, kde najvyšší súd deklaroval, že disponuje právomocou zrušiť časti ústavného poriadku z dôvodu ich nekompatibility s medzinárodnými princípmi. Bližšie LANDAU, D. E. – DIXON, R. – ROZNAI, Y. *From an unconstitutional constitutional amendment to an unconstitutional constitution? Lessons from Honduras*. In *Global Constitutionalism*, 2019, roč. 8, č. 1, s. 42, 60 – 66.

⁷⁸ K tomu uznesenie sp. zn. PL. ÚS 44/03.

⁷⁹ BARANÍK, K. *Suverenita Slovenskej republiky v procese európskej integrácie*. In *Acta Iuridica Olomucensia*. 2019, roč. 14, č. 1, s. 59.

⁸⁰ Ku kategóriám medzinárodných zmlúv aplikovaných na základe ústavného statusu pozri BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020, s. 193 – 201.

⁸¹ Ľudskoprávny aspekt medzinárodných zmlúv zdôrazňuje Ústava SR aj v čl. 13 ods. 1 písm. b), čl. 127 ods. 1 a 2, čl. 130 ods. 1 písm. g).

⁸² PL. ÚS 24/2014.

Ústavný súd, keď v PL. ÚS 24/2014 prepojil nezmeniteľnosť ústavných článkov garantujúcich základné práva s ich „štandardom vyplývajúcim z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme“. Ústavný súd teda štandard medzinárodnej a ústavnej ochrany „zlieva“ do konceptu základných práv a slobôd, ktorý má svoje východisko práve v čl. 12 ods. 1. S ohľadom na judikatúru nadnárodných súdnych inšancií, predovšetkým Európskeho súdu pre ľudské práva, je tento proaktívny prístup Ústavného súdu k ochrane ľudských práv nepochybne správny.⁸³

Na skutočnosť relevancie ľudskoprávneho limitu činnosti ústavodarného orgánu poukazujú aj Káčer s Neumannom⁸⁴, ktorí presvedčivo argumentujú, že výkon originálnej (ústavodarnej) moci mal v novodobej histórii našej republiky bližšie k Listine základných práv a slobôd ako k Ústave SR.⁸⁵ Navyše, neznižovanie ľudskoprávných štandardov, a to aj tých, ktoré vyplývajú z externých záväzkov, nie je v európskom priestore vôbec žiadnou ústavnoprávnou „exotikou“ porovnateľnou s tým, čo bolo vyslovené pri konštruovaní implicitného materiálneho jadra ústavy v PL. ÚS 21/2014. Jednotlivec sa v globalizovanom prostredí stal hybnou silou rozvoja národného právneho poriadku, ako aj medzinárodného práva.⁸⁶ Preto možno ľudskoprávny štandard zakotvený na medzinárodnej úrovni a akceptovaný Slovenskou republikou otvorene označiť nielen za implicitný, ale predovšetkým explicitný limit výkonu ústavodarnej moci. Obdobné závery nemali doteraz problém uznať tie ústavné poriadky, ktorých podstata vychádza z koncepcie ľudskej dôstojnosti. Slovenská republika by teda nemala vytvárať vnútroštátne normy, a to ani ústavného charakteru, ktoré by odporovali jej ľudskoprávnym medzinárodným záväzkom.

Dalšie medzinárodné záväzky (implicitné limity)

Pri možných porušeníach medzinárodných záväzkov nasledujú niektoré štáty doktrínu, podľa ktorej sa pri medzinárodnom záväzku nepripúšťa implicitná derogácia iným, a to ani ústavným, vnútroštátnym právnym predpisom.⁸⁷ Toto pravidlo nadväzuje na zásadu, podľa ktorej nemá parlament v princípe úmysel porušiť medzinárodné záväzky štátu. Činnosť tohto orgánu je totiž pričítateľná štátu, z čoho vyplýva, že legislatívnou aktivitou môže dôjsť k porušeniu medzinárodného záväzku a následne k vzniku medzinárodnej zodpovednosti. Doktrína zákazu implicitnej derogácie zabezpečuje, že nemôže dôjsť k neúmyselnému porušeniu medzinárodného záväzku. Na druhej strane však nevyučuje, aby parlament napokon nemohol porušiť medzinárodné záväzky štátu. Vôľa po-

⁸³ K tomu bližšie ČALÍK, T. *Vplyv judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva na rozvoj ľudských práv v Slovenskej republike*. In *Justičná revue*, 2009, roč. 61, č. 12, s. 1305 – 1324.

⁸⁴ KÁČER, M. – NEUMANN, J. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrínálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha : Leges, 2019, s. 132 – 139.

⁸⁵ *Ibid.*, s. 135.

⁸⁶ Konštitucionalizmus 3.0 sa na rozdiel od Konštitucionalizmu 2.0 stal nadnárodným projektom (SOMEK, A. *The Cosmopolitan Constitution*. Oxford : Oxford University Press, 2014, s. 157).

⁸⁷ K tomu pozri bližšie GARDBAUM, S. *The Commonwealth Model of Constitutionalism*. In *American Journal of Comparative Law*. 2001, roč. 49, č. 4, s. 707 – 760.

rušiť medzinárodné záväzky štátu však musí byť vyjadrená explicitne.⁸⁸ Ide o akési jemné (soft) obmedzenie ústavodarnej právomoci. Tá sa síce nelimituje, no na jej použitie je nevyhnutná explicitná deklarácia, t. j. úmysel, smerujúci k porušeniu medzinárodného záväzku ústavodarným orgánom.

Vzhľadom na ústavodarnú prax na Slovensku sa možno nazdávať, že potreba zmienenej explicitnej deklarácie by v mnohých prípadoch mohla slúžiť ako dostatočne silná zábrana výkonu ústavodarnej právomoci proti medzinárodným záväzkom. V takomto prípade by sa teda uplatnila vnútroštátna suverenita, ktorá by umožnila vzoprieť sa medzinárodným povinnostiam Slovenskej republiky. Táto deklarácia by však v konečnom dôsledku spôsobila explicitné porušenie čl. 1 ods. 2. Súčasne by takýto akt pravdepodobne podnietil vznik medzinárodnej zodpovednosti, ktorú nesie vždy štát ako subjekt medzinárodného práva.⁸⁹

Ako ďalšie je vhodné uviesť implicitné obmedzenia ústavodarnej právomoci vyplývajúce Slovenskej republike z členstva v medzinárodných organizáciách. Zakladajúce listiny (medzinárodné zmluvy) stanovujú základné predpoklady pre členstvo v týchto organizáciách.⁹⁰ V tomto smere možno spomenúť členstvo Slovenskej republiky v OSN či v Rade Európy. Ak by napríklad Slovenská republika zaviedla trest smrti⁹¹, takmer s istotou by to znamenalo jej vylúčenie z Rady Európy⁹². V tomto smere teda ide o limity, ktoré vyplývajú z nadnárodnej príslušnosti Slovenskej republiky. Inými slovami, ak by ústavodarný orgán uplatnil ústavodarnú právomoc, ktorá by nebola konformná s požiadavkami na členstvo v príslušných medzinárodných organizáciách, znamenalo by to re-konfiguráciu postavenia, resp. až vylúčenie nášho štátu z medzinárodného spoločenstva.

Ďalšou, veľmi súvisiacou skutočnosťou, je potreba rešpektovať základné pravidlá existencie štátu v medzinárodnom spoločenstve. Ak by napr. národná rada ústavným zákonom rozhodla o iniciácii útočnej vojny proti jednému zo svojich susedov, teoreticky by to bolo možné. Prakticky by však takýto „prejav suverenity“ znamenal porušenie pravidla *ius cogens* a pravdepodobne aj urýchlené zasadnutie Bezpečnostnej rady OSN. Nasledujúci sled udalostí by napokon mohol vyústiť do aktívnej reakcie medzinárodného spoločenstva a dokonca skončiť aj stratou suverenity Slovenskej republiky. Práve preto sa možno nazdávať, že slovenský ústavodarný orgán je implicitne limitovaný základnými zásadami medzinárodného práva.

Na podporu argumentácie v prospech medzinárodných limitov ústavodarnej moci, ktoré priamo podporuje text ústavy, je potrebné spomenúť aj čl. 133.⁹³ Ten umožňuje obnoviť

⁸⁸ BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020, s. 100.

⁸⁹ *Ibid.*, s. 178.

⁹⁰ LANDAU, D. *Democratic Erosion and Constitution-Making Moments*. In UC Irvine Journal of International, Transnational and Comparative Law, 2017, roč. 2, s. 100.

⁹¹ GARLICKI, L. – GARLICKA, Z. A. *External Review of Constitutional Amendments?* International Law as a Norm of Reference. In Israel Law Review, 2011, roč. 44, s. 366-367.

⁹² V zmysle protokolu č. 6 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je trest smrti zakázaný. Vylučuje sa prítom akákoľvek derogácia tejto povinnosti.

⁹³ Pre detailnejší rozbor, ako aj ďalšie alternatívy potenciálnych intersystémových konfliktov pozri BARANÍK, K. *Rozhodnutia medzinárodných orgánov a obnova konania pred Ústavným súdom SR*. In BARANÍK, K. (ed.). *Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej*

konanie pred ústavným súdom v prípade, ak by sa rozhodnutie Ústavného súdu dostalo do rozporu s rozhodnutím medzinárodného orgánu. Toto ustanovenia tak umožňuje „pozmeniť“ výsledok rozhodovacej činnosti ústavného súdu (t. j. ústavnú úroveň slovenského právneho poriadku) na základe externého sekundárneho právneho aktu. Nedá sa predpokladať, že by rozhodnutie ústavodarného orgánu malo mať ambíciu „rušiť“ účinky rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov prostredníctvom prijímania či už samostatne stojacich ústavných zákonov alebo ústavných noviel. S ohľadom na pro-medzinárodný vývoj slovenského ústavného poriadku by však takáto ústavodarná činnosť mala byť implicitne vylúčená.

III. Supranacionálne právo

Posledným limitom ústavodarnej moci, s ktorým však ústava (v čl. 7 ods. 2) explicitne neráta, je nadradený, resp. prednostný účinok práva Európskej únie. Ústavná zmena, ktorá by sa priecila právu EÚ, by bola v zmysle rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ neúčinná, resp. by nebola aplikovateľná. V zmysle konštantnej judikatúry Súdneho dvora EÚ, počnúc rozhodnutím vo veci *Costa* (1964)⁹⁴, sa v právnych poriadkoch členských štátov stalo prednostné pôsobenie práva EÚ nepopierateľným kánonom jeho aplikácie.⁹⁵ V tomto smere nie je podstatné, či právo EÚ zakazuje určitú reguláciu v primárnom alebo sekundárnom práve. Vnútroštátna kategorizácia prameňov práva EÚ nie je s ohľadom na ich vnútroštátne účinky relevantná.

Národná rada tak síce môže prijať ústavný zákon, ktorý by odporoval právu EÚ, avšak takáto ústavná úprava by bola v časti, ktorá by odporovala právu EÚ, neúčinná, resp. neaplikovateľná. Z toho vyplýva, že pristúpením do Európskej únie členské štáty stratili možnosť vnútroštátne podmieniť účinky práva EÚ.⁹⁶ Musia totiž zabezpečiť jeho efektívnu aplikáciu (*effet utile*).⁹⁷ V tomto smere je právo EÚ nekompromisné.⁹⁸

Podľa tradičnej teoretickej premisy supranacionálne inštitúcie operujú v odlišných právnych systémoch ako národné orgány. Vnútroštátny právny akt doteraz nemohol byť

integrácie a globalizácie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, s. 106 – 122. Porovnaj s MAZÁK, J. *Obnova konania pred Ústavným súdom SR: Prvé skúsenosti, pochybnosti a jeden námet*. In *Bulletin slovenskej advokácie*, 2007, roč. 23, č. 11, s. 24 – 29; BALOG, B. – TRELLOVÁ, L. *Obnova konania pred ústavným súdom ako prostriedok ochrany ústavnosti*. In OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (eds.). *Tretie funkčné obdobie ústavného súdu Slovenskej republiky*. VII. ústavné dni. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2019, s. 125 – 140.

⁹⁴ Rozhodnutie z 3. júna 1964, *Costa v E.N.E.L.*, 6/64 [1963], EU:C:1964:66.

⁹⁵ K tomu pozri WEILER, J. *The Transformation of Europe*. In *The Yale Law Journal*. 1991, č. 8, s. 2403 – 2483.

⁹⁶ Pre úplnosť možno dodať, že ústavné poriadky jednotlivých členských štátov, a to najmä na čele s najvyššími súdnymi orgánmi, prejavujú určitú formu rezistencie vo vzťahu k právu EÚ. K tomu pozri napr. BARANÍK, K. *Kontrolná činnosť ústavného súdnictva vo vzťahu k členstvu v Európskej únii – realita alebo fikcia?* In *Bratislavské právnické fórum*, 2018, s. 14 – 16.

⁹⁷ Ide pritom o snahu o maximálny, neoslabený účinok práva EÚ vo všetkých členských štátoch EÚ. K tomu bližšie napr. TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha : Leges, 2017, s. 105. Pre špecifiká konceptu „*effet utile*“ pozri TICHÝ, L. – KOCÍ, M. *Effet utile v právu EU (kritická skica)*. In *Právník*, 2015, č. 2, s. 164 – 181.

⁹⁸ BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020, s. 263.

rušený súdnou inštanciou iného právneho systému.⁹⁹ To však dnes už neplatí absolútne. Súdny dvor EÚ začal túto teoretickú koncepciu „prekopávať“.¹⁰⁰ Ide o ďalšiu verziu implikovaných právomocí, na ktorých základe preniká právo EÚ čoraz hlbšie do ústavných systémov členských štátov, čím ich implicitne limituje.

Záver: Balans demokracie a konštitucionalizmu pri výkone ústavodarnej moci

Predošlý text analyzoval limity, ktoré slovenský ústavný poriadok explicitne alebo implicitne stanovuje výkonu ústavodarnej právomoci. Ako už bolo uvedené, výkon pôvodnej ústavodarnej moci je tradične považovaný za neobmedziteľný. Na druhej strane, národná rada, hoc konajúca ako ústavodarný orgán, je stále „len“ orgánom ustanoveným, ktorý aj pri výkone ústavodarnej moci musí rešpektovať ústavou stanovené pravidlá, procesy a limity.

V príspevku bolo demonštrované, že aj keď sa pri úvahách o realizácii ústavodarnej právomoci v našich podmienkach zväčša sklzáne len do roviny čistokrvnej politickej matematiky, limity jej výkonu existujú. A to explicitné predpoklady, ako aj implicitné podmienky jej realizácie. Základom implicitných limitov je logika existencie ústavy ako zakladajúceho dokumentu štátu (interné limity), ako aj toho, že Slovenská republika neexistuje vo vákuu či v režime absolútnej suverenity, ale v medzinárodnom spoločenstve, kde je každý subjekt povinný rešpektovať určité pravidlá (externé limity). Suverenity žiadneho štátu nemôže byť neohraničená. Je obmedzená minimálne výkonom suverénit iných štátov. Popretím tejto logiky, resp. nerešpektovaním medzinárodných záväzkov či základných pravidiel fungovania medzinárodného spoločenstva, by Slovenská republika nemohla v tomto medzinárodnom spoločenstve existovať.

Miera limitov výkonu ústavodarnej moci je dôsledkom balansu konštitucionalizmu a demokracie. Ani jeden z týchto komponentov by nemal nadobudnúť absolútnu dominanciu. Výkon ústavodarnej právomoci nesmie byť čistokrvným politickým kalkulom a nevyhnutne musí byť limitovaný základnými princípmi konštitucionalizmu. Na druhej strane by však ani samotný konštitucionalizmus nemal „diktovať“ neprekonateľné prekážky výkonu právomoci ústavodarného orgánu. Z tohto pohľadu je koncept nezmeniteľných ústavných článkov nesprávnym prístupom. Tým, že absolútne obmedzuje výkon ústavodarnej moci v určitých segmentoch, „prikováva“ ďalšie generácie k preferenciám tej prvej. Z rovnakého dôvodu je nevhodným inštrumentom na dosiahnutie ústavnej rovnováhy aj implicitná nezmeniteľnosť. V nej totiž záväzný interpretátor ústavného textu vyjadruje vlastnú (trvalú) preferenciu ústavnej nezmeniteľnosti. Pomyselne tým preberá

⁹⁹ V tomto smere existuje zásadným rozdiel medzi chápaním nadradenosti a prednostným účinkom práva EÚ v právnych poriadkoch členských štátov. K vysvetleniu účinkov práva EÚ pozri AVBELJ, M. *Supremacy or Primacy of EU Law – (Why) Does it Matter*. In *European Law Journal*, roč. 17, č. 6, s. 745 – 754.

¹⁰⁰ Rozsudok z 26. februára 2019, Ilmārs Rimšēvičs a Európska centrálna banka (ECB) proti Lotyšskej republike, spojené veci C-202/18 a C-238/18. K tomu bližšie MAZÁK, J. *Súdny dvor EÚ zrušil vnútroštátny právny akt: rodí sa nová doktrína alebo výnimka potvrdzuje pravidlo?* In KYSELOVSKÁ, T. – SEHNÁLEK, D. – ROZEHNALOVÁ, N. (eds.). *In varietate concordia: soubor vědeckých statí k počtí prof. Vladimíra Týče*. I. Brno : Masarykova univerzita, 2019, s. 208.

rolu pôvodného ústavodarcu, a to bez náležitej legitimacy. Deklarácia implicitnej nezmeniteľnosti vždy predstavuje konanie *ultra vires*. Z ultimátneho interpretátora by sa nemal stať konečný posudzovateľ akejkol'vek budúcej zmeny ústavného textu. Ústavný súd má ústavný text interpretovať, nie ho tvoriť a brániť jeho ďalšej zmene.

Nastavenie slovenskej verzie ústavodarného procesu, ktoré napokon vyústilo do deklarácie nezmeniteľného implicitného materiálneho jadra v roku 2019, vykonal originálny ústavodarca ešte v roku 1992. Ten pri konštruovaní mechanizmu ústavných zmien, t. j. pri výkone delegovanej ústavodarnej moci, úplne odignoroval deľbu moci. Túto kritickú právomoc v úplnosti zveril do rúk jedinej komory rýdzo politického orgánu. Tým na pomyselný piedestál výkonu ústavodarnej právomoci „posadil“ väčšinové rozhodovanie, t. j. demokraciu. „Dokonale“ tým poprel potrebu inštitucionálneho balansu, ktorý je symbolom deľby moci, čiže podstatou konštitucionalizmu. V nasledujúcich, už takmer troch dekádach ústavného vývoja, sa absencia vyvažovania v „politickej aréne“, žiaľ, dlhodobo akceptovala. Ak bol pôvodný ústavodarca v tomto smere pomyselným „prvotným hriešnikom“, všetci nasledujúci reprezentanti ústavodarného orgánu toto „ústavné hrešenie“ nasledovali. Ústavodarný proces sa politicky zneužíva. Počas dlhých rokov neprebehla komplexná celospoločenská, odborná či akákoľvek iná diskusia o vytvorení vnútorných poistiek, t. j. explicitných limitoch výkonu ústavodarnej moci.¹⁰¹ Proces prijímania ústavných zmien je dodnes až smiešne jednoduchý¹⁰², neuplatňuje sa v ňom princíp deľby moci, čo napomáha k jeho politickému zneužívaniu. Pritom ide o absolútne kľúčovú procedúru celého ústavného poriadku. Takéto nastavenie vyhovuje politikom, ktorí ako jediní môžu na veci niečo zmeniť. Implicitný limit výkonu ústavodarnej moci, ktorý deklaroval Ústavný súd, bol očividným prekročením jeho právomoci. Na druhej strane však táto plenárna deklarácia ultimátneho obmedzenia získala legitimitu práve cez neustále zneužívanie ústavodarnej právomoci.

Aké sú teda možnosti ústavodarného orgánu, aby už zásahy ústavného súdництва do výkonu ústavodarnej právomoci neboli potrebné, resp. aby boli vnímané ako nelegitímne? V tomto smere by pri výkone ústavodarnej moci bolo vhodné vytvoriť už spomínaný balans konštitucionalizmu a demokracie. Skutočná aplikácia princípu deľby moci by nepochybne oslabilu potrebu *ultra vires* zásahov ústavného súdництва do výkonu tejto právomoci. Neobmedzená politika a formulácia materiálneho jadra sa nachádzajú na pomyselných koncových hranách demokracie (neobmedzená moc politiky) a konštitucionalizmu (explicitné, či implicitné deklarácie nezmeniteľnosti). Tieto riešenia s ambíciou finality nie sú vhodné a neprímerane polarizujú celkový vývoj ústavného práva.

¹⁰¹ Akademiци často individuálne apelovali za zmenu ústavodarného procesu, avšak nedokázali vytvoriť konzistentný tlak, ktorý by ju aj vynútili. Pre návrhy pozri napr. PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 121 – 127.

¹⁰² Ealík, citujúc výskum Tsebelisa (Tsebelis, ‘Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach’ (Working Paper 2018) < <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/working-papers/> >), poukazuje na to, že len Jamajka, Nový Zéland, Thajsko, Uruguaj a India majú flexibilnejšie ústavy ako Slovenská republika (EALÍK, T. The Slovak Constitutional Court on Unconstitutional Amendment (PL. ÚS 21/2014) In *European Constitutional Law Review*, 2020, roč. 16, č. 2, s. 336). Na základe uvedeného je slovenský ústavodarný proces najflexibilnejším v Európe (!).

Vhodnejšie ako zakotvovať nezmeniteľné články ústavy či ponechávať plný priestor politike, ktorá skôr či neskôr zvedie ústavodarný orgán k politickému zneužitiu ústavodarného procesu a následne vyvolá potrebu deklarácie implicitných mantinelov tejto právomoci, je zvýšiť mieru procesnej rigidity ústavodarného procesu. Tá je dosiahnuteľná práve rozptýlením ústavodarnej právomoci medzi viacero inštitúcií. Prípadne je do procesu ústavných zmien potrebné zapojiť (priamo alebo nepriamo) samotného suveréna. Taktiež by v tomto smere bolo vhodné stanoviť odlišné procedúry zmeny pre jednotlivé časti ústavy. To znamená odstupňovať ich podľa dôležitosti bez toho, aby niektoré z nich boli deklarované za „nezmeniteľné“.¹⁰³ Všetky zakotvenia v ústave by mali byť novelizovateľné riadnymi demokratickými procesmi. Neznamená to však, že všetko v ústave musí byť zmeniteľné rovnakým, univerzálnym procesom. Odstupňovanie ústavnej rigidity tak môže priniesť potrebnú ochranu pre kľúčové ústavné články.

História konštitucionalizmu je dejinami limitovaného výkonu moci. Súčasne je konštitucionalizmus charakterizovaný potrebou vzájomnej spolupráce a vyvažovaním právomoci tak, aby ani jedna z inštitúcií výkonu štátnej moci nenadobudla dominantné postavenie.¹⁰⁴ Konanie Ústavného súdu *ultra vires* či zneužívanie právomoci ústavodarným orgánom sú dôsledkami nesprávne nastavenej rovnováhy pri výkone ústavodarnej moci. Tá musí mať limity, ktorých strážcami musia byť iné, najlepšie viaceré inštitúcie. Prípadne môže byť do kontrolného procesu zapojený aj samotný suverén. Výkon tejto právomoci nesmie byť ponechaný jedine na (svoj)vôľu parlamentu. Ináč sme mu my všetci postavení na milosť. Implicitné obmedzenia výkonu moci sú potrebné len vtedy, keď sa delegované právomoci nielen prekračujú, ale najmä politicky zneužívajú.

Zvýšenie rigidity niektorých častí ústavy, nie však ich konzervovanie na „večné veky“, nesmie slúžiť ako neprekonateľná prekážka dobre premyslenej a vhodnej ústavnej zmeny. Zvýšená ochrana a potreba inštitucionálnej spolupráce má zabrániť neartikulovanému, nárazovému, často hysterickému a nedostatočne premyslenému politickému obchodovaniu, ktoré vystavuje riziku dlhodobé kryštalizovanie kľúčových ústavných hodnôt. Predíde sa tým potrebe „hasenia“ ústavne nevhodných politických „trafik“ názorom trinástich nevolených sudcov a súčasne aj prípadným medzinárodným porušeniam, ktoré by mohli uvedené neuvážené vnútroštátne politické dohody Slovenskú republiku medzinárodne poškodiť.

Literatúra

- ALBERT, R. *Constitutional Amendments. Making, Breaking and Changing Constitutions*. New York: Oxford University Press, 2019
- ALBERT, R. *Constitutional Handcuffs*. In: *Arizona State Law Journal*, 2010, roč. 42, s. 663 – 715
- ALBERT, R. *Four Unconstitutional Constitutions and their Democratic Foundations*. In: *Cornell International Law Journal*, 2017, roč. 50, s. 169 – 198
- ALBERT, R. *The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada*. In: *Alberta Law Review*, 2015, roč. 53, s. 85 – 114

¹⁰³ Albert pritom hovorí o ústavnom simulátore. ALBERT, R. *Constitutional Handcuffs*. In *Arizona State Law Journal*, 2010, roč. 42, s. 698 – 714.

¹⁰⁴ K tomu HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. *Listy federalistov*. Bratislava : Kalligram, 2002, s. 401 – 407 (List č. 51).

- ALBERT, R. The Structure of Constitutional Amendment Rules. In: *Wake Forest Law Review*, 2014, roč. 49, s. 913 – 975
- AVBELJ, M. Supremacy or Primacy of EU Law – (Why) Does it Matter. In: *European Law Journal*, roč. 17, č. 6, s. 744 – 763
- BALOG, B. Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. 1. vydanie. Žilina : Eurokódex, 2014.
- BARAK, A. Sudca v demokracii. Bratislava: Kalligram, 2016
- BARANÍK, K. Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu. Praha: Leges, 2020
- BARANÍK, K. Ústavodarná moc a politika. In: VEČEŘA, M., HAPLA, M. (eds.). *Weyrový dny právni teorie*. Brno : Masarykova univerzita, 2017, s. 31 – 55
- BENVENISTI, E. Reclaiming Democracy: The Strategic Uses of Foreign and International Law by National Courts. In *American Journal of International Law*, 2008, roč. 102, s. 241 – 274
- DAILLIER, P., FORTEAU, M., PELLET, A. *Droit international public*. 8^e édition. L.G.D.J., 2009.
- DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019
- DRGONEC, J. Základné práva a slobody a vyvodená pôsobnosť Ústavného súdu SR. In: OROSZ, L., MAJERČÁK, T. a kol. *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni*. Košice 2014. s. 177 – 193
- GARLICKI, L., GARLICKA, Z., A. External Review of Constitutional Amendments? *International Law as a Norm of Reference*. In *Israel Law Review*, 2011, roč. 44, s. 343 – 368
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019
- GIOVANNONI, F. Amendment Rules in Constitutions. In *Public Choice*, 2003, roč. 115, č. 1 – 2, s. 37 – 61
- GÖZLER, K. *Pouvoir Constituant*. Bursa [Turquie], Editions Ekin Kitabevi, 1999. Dostupné online na http://www.anayasa.gen.tr/pconstituant.htm#_ftn1
- GRAGL, C. *Legal Monism. Law, Philosophy and Politics*. Oxford : Oxford University Press, 2018
- HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *Listy federalistov*. Bratislava : Kalligram, 2002
- HART, H., L., A. *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004
- HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. rozšírené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012
- HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012
- KÁČER, M., NEUMANN, J. Materiálne jadro v slovenskom ústavnóm práve. Doktrínálny dissent proti zrušeniu sudcovských previerok. Praha : Leges, 2019
- KELSEN, H. *Pure Theory of Law*. 5th print. Berkeley : University of California Press, 2008
- KYSELA, J. Ústava medzi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie. Praha : Leges, 2014
- LANDAU, D. Democratic Erosion and Constituion-Making Moments. In *UC Irvine Journal of International, Transnational and Comparative Law*, 2017, roč. 2, s. 87 – 112
- LANDAU, D. E., DIXON, R., ROZNAI, Y. From an Unconstitutional Constitutional Amendment to an Unconstitutional Constitution? Lessons from Honduras. In *Global Constitutionalism*, 2019, roč. 8, č. 1, s. 40 – 70
- LUSTIG, D., WEILER, J. H. H. Judicial review in the contemporary world – Retrospective and prospective. In *International Journal of Constitutional Law*, 2018, roč. 16, č. 2, s. 315 – 372
- LUTZ, D., S. *Principles of Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006
- EALÍK, T. The Slovak Constitutional Court on Unconstitutional Amendment (PL. ÚS 21/2014) In *European Constitutional Law Review*, 2020, roč. 16, č. 2, s. 328 – 343
- EALÍK, T. Ústavodarná moc – včera, dnes a zajtra. In: *Právnik*, 2016, č. 6, s. 509 – 525
- EALÍK, T. Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015
- EALÍK, T. Vplyv judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva na rozvoj ľudských práv v Slovenskej republike. In *Justičná revue*. 2009, roč. 61, č. 12, s. 1305 – 1324
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné (obecná část) a poměr k jiným právním systémům*. 6., upravené a doplnené vydání. Brno-Plzeň : Aleš Čeněk, 2014
- MAZÁK, J. Súdny dvor EÚ zrušil vnútroštátny právny akt: rodí sa nová doktrína alebo výnimka potvrdzuje pravidlo? In KYSELOVSKÁ, T., SEHNÁLEK, D. ROZEHNALOVÁ, N. (eds.). *In varietate concordia: soubor vědeckých statí k počtě prof. Vladimíra Týče*. 1. Brno : Masarykova univerzita, 2019, s. 197 – 210

- PROCHÁZKA, R. Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011
- ROSENFELD, M., SÁJO, A. (eds.). The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford : Oxford University Press, 2012
- ROZNAI, Y. The Boundaries of Constituent Authority. In Connecticut Law Review, forthcoming 2020, s. 1 – 23
- ROZNAI, Y. The Theory and Practice of “Supra-Constitutional” Limits on Constitutional Amendments. In International and Comparative Law Quarterly, 2013, roč. 62, č. 3, s. 557 – 597
- ROZNAI, Y. Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers. Oxford : Oxford University Press, 2019
- ROZNAI, Y. Unconstitutional Constitutional Change by Courts, In New England Law Review, 2018, roč. 51, s. 555 – 577
- SCHMITT, C. Constitutional Theory, Durham a Londýn : Duke University Press, 2008
- SIEYÈS, E. Qu'est-ce que le Tiers état ? Paris : Éditions du Boucher, 2002
- SOMEK, A. The Cosmopolitan Constitution. Oxford : Oxford University Press, 2014
- TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. a kol. Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání. Praha : Leges, 2017

Príloha – Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike

Základné podmienky výkonu ústavodarnej moci stanovuje čl. 72, čl. 86 písm. a), čl. 84 ods. 4 (t. j. procesné podmienky)

Limity výkonu ústavodarnej moci

| | Interné limity | | Externé limity | |
|--------------------------|--|---|----------------|--|
| | Procesné | Substantívne | Procesné | Substantívne |
| Explicitné limity | Čl. 7 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. | Čl. 99 ods. 1 Čl. 12 ods. 1 | - | Eudskoprávne medzinárodné záväzky SR (skrz. čl. 1 ods. 2 a čl. 12 ods. 1) |
| Implicitné limity | - | Kvalitatívne kritériá existencie ústavy ako základného zákona štátu Možnosť opätovnej aktivácie ústavodarnej moci* Implicitné materiálne jadro Ústavy SR (PL. ÚS 21/2014) | - | Prirodzené právo* Dodržiavanie medzinárodných záväzkov SR (čl. 1 ods. 2) Požiadavky plynúce z členstva SR v medzinárodných organizáciách Supranacionálne limity (právo EÚ a jeho efektívnosť) |

*hypotetické limity