

(Ne)rozhodovanie o súlade ústavného zákona s ústavou

Balog, B.*

BALOG, B.: (Ne)rozhodovanie o súlade ústavného zákona s ústavou. Právny obzor, 104, 2021, č. 2, s. 99 – 115.

(Non-)decision making on the conformity of the constitutional act with the constitution. The article provides a point of view of the regulation stipulating from 1 January 2021 that the Constitutional Court of the Slovak Republic does not decide on the conformity of a constitutional law with the constitution. This view is not from the position of the Constitutional Court of the Slovak Republic, as might be expected, but the article presents a view through the exercise of those powers of the National Council of the Slovak Republic that require a constitutional majority. The idea is to point out inflation, relativization and the fallacy of the constitutional majority. This exposes the core of the constitution to a threat against which there must be a protection in place in a democratic and legal state.

Key words: National Council of the Slovak Republic, Constitutional Court of the Slovak Republic, material core of the Constitution, constitutional majority

Úvod

Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. priniesol rozsiahly zásah do ústavnej úpravy súdnej moci, pričom tento sa týkal tak súdov Slovenskej republiky, ako aj Ústavného súdu SR. Mnohé zmeny Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ústava) si zaslúžia osobitnú pozornosť a iste sa jej skôr alebo neskôr dočkajú.¹ Osobitnú pozornosť si zaslúži aj doplnenie čl. 125 ods. 4 ústavy o vetu, podľa ktorej „Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou.“

Prvoplánový pohľad na výslovnú ústavnú úpravu toho, že Ústavný súd SR nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou v spojení s účinnosťou takejto úpravy od 1. januára 2021 by navodil otázku, či Ústavný súd SR právomocou rozhodovať o súlade ústavného zákona s ústavou do 31. decembra 2020 disponoval. Ak áno, a ak by s takouto právomocou nakladal aktivisticky a nadužíval by ju, tvrdá reakcia jediného ústavodarného orgánu by bola na mieste. Ak ale takáto právomoc súčasťou kompetenčného inštrumentária Ústavného súdu SR do 31. decembra 2020 nebola, aký rozdiel nastal v porovnaní so stavom pred 1. januárom 2021?

Dôležitejšia otázka je, či by mala v demokratickom a právnom štáte existovať právomoc/možnosť rozhodovať o súlade ústavného zákona s ústavou, osobitne ak ide o ústavu minimálne rigidnú. Ak by tomu tak bolo, ktorý ústavný orgán a za akých okolností a podmienok by ňou mal disponovať. Ak by to tak nebolo, vyvstáva otázka, ako inak ochrániť demokratický a právny štát a jeho ústavu pred formalizmom (redukcionizmom na formálne chápanie) a odklonom od materiálneho chápania?

* Doc. JUDr. Boris Balog, PhD., vedúci Ústavu teórie a dejín štátu a práva a spoločenskovedných disciplín, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola.

¹ Či už ide o začatie konania o súlade právnych predpisov na návrh senátu Ústavného súdu SR (účinné až od 1. januára 2025), vymenovanie sudcov tohto súdu či ústavné vymedzenie Súdnej rady SR ako ústavného orgánu sudcovskej legitimity.

Výslovná ústavná úprava toho, či ústavný súd alebo iný súdny (ale iný) orgán má alebo nemá právomoc preskúmavať súlad ústavného zákona s ústavou, je skôr výnimočná.

V praxi, ak takouto právomocou niektorý ústavný súd disponuje, tak ju získal svojou vlastnou rozhodovacou činnosťou a jej materiálnou legitimitou. Túto ústavný súd dosiahne cez výsledok, ktorý je legitimizovaný tým, že stelesňuje hodnoty, ktoré sú všeobecne akceptovateľné a sú postavené na presvedčivých argumentoch.²

V rámci úvodu, a aj trochu ako inšpiráciu pre nasledujúci text, spomeniem dva mimoeurópske príklady. Tým prvým je Turecko, kde je preskúvanie ústavnosti ústavných zákonov kombináciou pozitívnej umožňujúcej ústavnej úpravy dotvorenej judikatúrou ústavného súdu; a tým druhým je India, kde je preskúvanie ústavnosti ústavných zákonov kombináciou pozitívnej neumožňujúcej ústavnej úpravy prelomenej judikatúrou najvyššieho súdu.

Pôvodná turecká ústava z roku 1961 dodatkom z roku 1971 založila v čl. 147 právomoc tureckého ústavného súdu preskúmavať formálnu správnosť prijímania ústavných zákonov, ktorými sa mení turecká ústava. Z pôsobnosti ústavného súdu bola ústavodarcom vylúčená vecná stránka ústavných zákonov. Takéto vymedzenie právomoci modifikoval svojimi rozhodnutiami samotný ústavný súd, keď podstatu materiálneho jadra tureckej ústavy – republikánsku formu vlády – chápal ako formálnu náležitosť ústavného zákona, a nie ako vecnú stránku ústavného zákona. Tým si ústavný súd právomoc preskúmavať formálnu správnosť ústavných zákonov rozšíril svojou interpretačnou činnosťou aj na posudzovanie ústavných zákonov z hľadiska republikánskej formy vlády.

Právomoc preskúmavať ústavné zákony zostala tureckému ústavnému súdu zachovaná aj na základe tureckej ústavy z roku 1982, kde je právomoc preskúmavať ústavné zákony vyjadrená v čl. 148 ods. 1. Táto právomoc ústavného súdu je ale výslovne limitovaná len na posudzovanie formálnej stránky ústavných zákonov, ktorými sa mení turecká ústava. Nevzťahuje sa preto na vecnú stránku takýchto ústavných zákonov.³

Iný príbeh sa odohral v Indii. Najvyšší súd Indie svojou odvážnou rozhodovacou činnosťou o zmenách ústavy z roku 1950 vytvoril a rozvinul doktrínu o základnej štruktúre ústavy ako limitu zmien a doplnení existujúcej ústavy.

V rozhodnutí *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* z 24. apríla 1973 Najvyšší súd Indie v súvislosti s preskúmaním 24., 25. a 29. dodatku k ústave rozvinul teóriu o základnej štruktúre ústavy. Právo ústavodarcu meniť a dopĺňať ústavu nezahŕňa jeho právo nahradiť základnú štruktúru, základný rámec ústavy. Podľa indickej doktríny základnej štruktúry ústavy môže byť postupom podľa čl. 368 indickej ústavy menená akákoľvek časť, resp. akékoľvek ustanovenie ústavy, ale žiadna časť, resp. žiadne ustanovenie nemôže byť zmenené tak, aby porušilo základnú štruktúru ústavy.

² MLSNA, P. Ústavní soudnictví a dělba moci. In: JIRÁSEK, J. (ed.): *Ústavní základy soudní moci*. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, 2009, s. 135-136.

³ BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014, s. 125-126.

Základná štruktúra ústavy je v prípade Indie tvorená rôznymi princípmi, ako najmä, ale nielen, prednosťou ústavy, republikánskou, demokratickou formou vlády, sekulárnym štátom, deľbou moci a federálnym štátnym zriadením. Tie nie sú v ústave z roku 1950 výslovne uvedené, ale vyplývajú z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Indie. Najvyšší súd Indie v tomto rozhodnutí odmietol názor, že dodatok k ústave je ústavný len pre splnenie formálnych požiadaviek na jeho prijatie. Súčasne v tomto rozhodnutí vyslovil, že posúdenie dodatku k ústave ako neústavného je možné práve a len v tom prípade, ak porušuje alebo nahrádza základnú štruktúru ústavy. Najvyšší súd Indie tiež vyslovil myšlienku, ktorá je charakteristická pre implicitné materiálne jadro ústavy, že aj keď parlament ako ústavodarný orgán nie je výslovne limitovaný a formálne môže zmeniť, doplniť alebo zrušiť každé/ktorékoľvek ustanovenie v ústave, nemôže prijať také zmeny ústavy, ktoré by zasiahli do základných pilierov ústavného systému, z ktorého vyplýva aj autorita samotného parlamentu na uskutočňovanie ústavných zmien. Právo parlamentu meniť ústavu nezahŕňa jeho právo ústavu cestou formálne určenou pre zmeny ústavu nahradiť ústavou novou alebo úplne zničiť ústavu existujúcu.⁴

Doktríny o základnej štruktúre ústavy sa Najvyšší súd Indie držal aj v rozhodnutí *Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain* z 24. júna 1975. V tomto prípade na základe doktríny základnej štruktúry ústavy zrušil ako protiústavný 39. dodatok k indickej ústave.⁵ Toto rozhodnutie, ktoré sa týkalo politicky citlivej veci, kým tie predchádzajúce „len“ ľudských práv, nenechalo chladnou najsilnejšiu ženu indickej politiky a už v roku 1976 Indickým národným kongresom ovládaný parlament prijal 42. dodatok k indickej ústave. Jeho účelom bolo výslovne vylúčiť dodatky k ústave z rozhodovacej činnosti súdov z akéhokoľvek dôvodu. Takéto obmedzenie súdnej moci smerom k dodatkom k ústave výslovne upravoval čl. 368 ods. 4 indickej ústavy doplnený v roku 1976 a súčasne doplnený odsek 5 zaručoval neobmedzenú ústavnú právomoc indického parlamentu dopĺňať, meniť alebo rušiť ustanovenia v ústave.

Takáto úprava však „nezlomila“ Najvyšší súd Indie, ktorý aj 42. dodatok podrobil súdnemu prieskumu v prípade *Minerva Mills Ltd. v. Union of India* a v roku 1980 vyhlásil 42. dodatok k indickej ústave za protiústavný. Najvyšší súd Indie v situácii, keď výslovná ústavná úprava vylučovala súdny prieskum dodatkov k ústave a zakladala neobmedzenú právomoc parlamentu ústavu meniť, preskúmal práve toto obmedzujúce ustanovenie, a to s výsledkom, že zasiahlo základnú štruktúru ústavy.

Formálne vyjadrenie nerozhodovania o súlade ústavného zákona s ústavou

Národná rada SR zaradila vetu o nerozhodovaní Ústavného súdu SR ani o súlade ústavného zákona s ústavou do čl. 125 ods. 4 ústavy. Podľa jeho znenia do 31. decembra 2020, Ústavný súd SR nerozhodoval o súlade návrhu zákona alebo návrhu iného vše-

⁴ K tomu ALBERT, R. Constitutional Amendment and Dismemberment. In *The Yale Journal of International Law*. Vol 43, s. 18-19.

⁵ K tomu viac, resp. podrobnejšie, GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments. A comparative Study*. Bursa : Ekin Press, s. 88 -95; BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy*. Bratislava : Eurokódex, 2014, s. 67-68.

obecne záväzného právneho predpisu s ústavou, s medzinárodnou zmluvou, ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo s ústavným zákonom.

Ústava v čl. 125 ods. 4 (výlučne) vyjadrovala, že konanie o súlade má následný charakter a nie preventívny, resp. predbežný charakter. Toto je vyjadrené nemožnosťou Ústavného súdu SR v konaní o súlade konať o návrhu právneho predpisu. Následná ochrana ústavnosti v konaní o súlade vyžaduje právny predpis ako spôsobilý predmet posudzovania a nie jeho návrh. Inak povedané, legislatívny proces musí byť ukončený. Aj keď to ústava v čl. 125 ods. 4 výslovne neuvádza, tým momentom, keď je legislatívny proces na účely konania o súlade ukončený, je moment úradnej publikácie právneho predpisu.⁶ Podstata pôvodného čl. 125 ods. 4 ústavy nebola vo vyjadrení toho, o čom ústavný súd v konaní o súlade nerozhoduje, pretože to vyplýva z čl. 125 ods. 1 ústavy *a contrario*. Podstata čl. 125 ods. 4 ústavy bola vo vyjadrení následného charakteru konania o súlade. Takáto úprava sa mohla zdať v počiatočných ústavách ako nadbytočná, pretože ústava pôvodne upravovala iba následné konania, ale postupným rozširovaním právomocí Ústavného súdu SR aj o preventívne konania úprava konania o súlade ako následného konania v čl. 125 ods. 4 ústavy získala zmysel.

Doplnením čl. 125 ods. 4 ústavy o novú vetu sa po 1. januári 2021 v jednom ustanovení ocitli dve normy, ktoré majú rozdielny vecný základ. Obe síce vyjadrujú nerozhodovanie Ústavného súdu SR, ale postaveného na iných pravidlách. Kým v prípade pôvodného znenia čl. 125 ods. 4 ústavy to bolo štádium legislatívneho procesu, tak po rozšírení od 1. januára 2021 je to aj pravidlo štruktúrneho hierarchického vzťahu medzi právnymi predpismi. Toto pravidlo ústave v konaní o súlade však nielenže nie je neznáme, práve naopak, na tomto pravidle je postavené celé konanie o súlade a toto pravidlo je vyjadrené v čl. 125 ods. 1 ústavy ako nevyhnutný predpoklad konania o súlade – existencia vnútornej štruktúry právneho poriadku s vertikálnymi vzťahmi.⁷ Existencia horizontálneho vzťahu medzi právnymi predpismi vylučuje konanie o súlade medzi nimi. Nie je to v ústave výslovne vyjadrené, ale bezpečne to vyplýva z čl. 125 ods. 1 ústavy.

A práve na horizontálnom vzťahu ústavného zákona a ústavy (tiež ústavného zákona) sa Národná rada SR, podľa mňa, snažila postaviť aj novú normu o nerozhodovaní o súlade ústavného zákona s ústavou. Z formálneho hľadiska Národná rada SR nesystematicky a nelogicky zasiahla do ústavy. Národná rada SR mala hľadať legislatívne riešenie, ako zakomponovať toto pravidlo do čl. 125 ods. 1 (aj keď to z neho vyplýva), a nie do čl. 125 ods. 4 ústavy, ktorého účelom je niečo úplne iné, ako stanovovať to, o čom Ústavný súd SR nerozhoduje.

Čo je však horšie, Národná rada SR po niekoľkých rokoch úspešného presadzovania myšlienky vnútornej hierarchie ústavného systému s prednosťou noriem (nie ústavy ako

⁶ K tomu aj MACEJKOVÁ, I. – BĀRĀNY, E. – BARICOVÁ, J. – FIAČAN, I. – HOLLÄNDER, P. – SVĀK, J. a kol. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 658.

⁷ K tomu napríklad KROŠLĀK, D. – BALOG, B. – SURMAJOVÁ, Ž. *Teória štátu a práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020, s. 208 a nasl.

takej!) vytvárajúcich už nie tak neznáme materiálne jadro ústavy,⁸ túto myšlienku (ktorá sa objavila aj v jej ústavodarnej činnosti⁹) poprela a vrátila sa k tvrdému formalizmu.

Aké riziko pre ústavný systém takýto krok predstavuje, je spojené práve s jej vlastnou ústavodarnou činnosťou.

Národná rada SR konajúca ako ústavodarný orgán

Konanie o súlade ústavného zákona s ústavou nepokladám za samoúčelné. Jeho podstata nie je v ochrane ústavy ako takej, resp. každej jej normy. Toto konanie má chrániť spoločenský fundament vyjadrený v ústave pred takou zmenou, ktorá síce vybavená formálnou legitimitou nemá legitimitu materiálnu. Ústavodarná právomoc jediného ústavodarného orgánu nie je určená na vecne a časovo akékoľvek zmeny ústavy. Ani jediný ústavodarný orgán nezískava legitimitu na zmeny ústavy, ktoré vecne vychylujú ústavu od základov, na ktorých je postavená a ktoré by mohol prijímať kedykoľvek.

To neznamená, že ústava je alebo by mala byť zakonzervovaná. K jej tvorbe a jej zmenám je nevyhnutné pristupovať tak, aby podporovali rozvoj spoločnosti v demokratickom a právnom štáte chápanom materiálne. Ústava musí umožňovať a podporovať rozvoj spoločnosti, musí cielene usmerňovať trajektóriu takéhoto rozvoja spoločensky legitímnym smerom. Ústava ho nemôže brzdiť, ani byť mimo neho, inak stratí materiálnu legitimitu.

Ústavný systém SR je aj po takmer 30 rokoch vývoja v pohybe. Kľúčovým motorom tohto pohybu sú iba výnimočne vonkajšie, zahraničné faktory. Tým kľúčovým hnacím motorom je neustála vnútorná dynamika ústavného systému, ktorý sa stále formuje. Ústavný systém aj po skoro 30 rokoch vykazuje dynamické prvky meniace v čase vnútorné vzťahy, pričom možno nadobudnúť pocit, že táto dynamika je sama osebe cieľom. Inak povedané, nebaďať jasnú a zreteľnú trajektóriu vývoja ústavného systému s jasne a spoločensky konsenzuálne akceptovaným cieľom, ku ktorému by tento systém, či už rozhodovacou činnosťou ústavných orgánov alebo formovaním a kultivovaním nepísaných pravidiel, smeroval.

Na túto dynamiku ústavného systému pozerám optikou dvoch ústavných orgánov, a to Národnej rady SR a Ústavného súdu SR. Národná rada SR je v udržiavaní dynamiky a napätia v ústavnom systéme SR rozhodujúcim hráčom. Jej postavenie ako jediného ústavodarného orgánu vytvára predpoklad na systematické formovanie ústavného systému v medziach daných ústavou v dvoch úrovniach (i) vnútornej, čím chápem postavenie, úlohy a význam samotnej Národnej rady SR v ústavnom systéme, a (ii) vonkajšej, čím chápem utváranie a formovanie vzťahov jednotlivých ústavných orgánov v ústavnom systéme.

V tejto vonkajšej úrovni ústavodarnej činnosti by malo platiť, že konanie Národnej rady SR ako jediného ústavodarného orgánu je založené na tom, že existuje (či už od

⁸ Základný argument proti materiálnemu jadrú ústavy spočívajúci v jeho neuchopiteľnosti – napr. PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 31 a nasl. – bol redukovaný ústavoochrannou činnosťou Ústavného súdu SR vo veciach PL. ÚS 21/2014 a PL. ÚS 7/2017.

⁹ Ústavný zákon č. 71/2017 Z. z.

vzniku SR, ale aspoň počas jej doterajšej existencie) spoločensky akceptovaná nadpolitická vízia či predstava toho, ako má byť ústavný systém usporiadaný tak, aby spoločstvo osôb v ňom mohlo prežívať plnohodnotný a dôstojný život. Táto vízia by mala byť napĺňaná a chránená systematickými rozhodnutiami jediného ústavodarného orgánu, a to nezávisle od momentálnej ústavodarnej generácie.

Z hľadiska vlastného vnútorného miesta Národnej rady SR v ústavnom systéme a jeho formovania je prístup Národnej rady SR ako jediného ústavodarného orgánu pri najmenšom ambivalentný. Zastávam názor, že žiadna zmena ústavy týkajúca sa postavenia Národnej rady SR ako ústavodarného orgánu nebola výsledkom strategického rozhodnutia o jej mieste v dlhodobej, nadgeneračnej vízii vývoja slovenskej spoločnosti. Aj bez takejto ambície by malo byť možné identifikovať aspoň to, či je cieľom Národnej rady SR svojou vlastnou ústavodarnou činnosťou svoje miesto v ústavnom systéme (i) posilňovať tým, že by si vyhradila konečné rozhodnutie v zásadných otázkach existencie a rozvoja ústavného rámca života spoločnosti alebo (ii) oslabovať zužovaním takýchto rozhodnutí a ich presunom napr. na občanov.

Pokúsim sa predstaviť svoj názor na tom, že výsledkom 28-ročnej ústavodarnej činnosti Národnej rady SR týkajúcej sa samej seba nie je ani jedno, ani druhé. Výsledkom je stav živelného a nesystémového vytvárania postavenia jediného ústavodarného orgánu rámcovaného (i) nominálne impozantným rozsahom rozhodnutí s požiadavkou ústavnej väčšiny, ktoré sú však obsahovo v mnohých prípadoch pre ústavný systém bezvýznamné, (ii) postupným prelamaním konečnosti rozhodnutí prijatých ústavnou väčšinou, ale tiež (iii) omylnosťou jediného ústavodarného orgánu a (iv) zneužívaním postavenia ústavodarného orgánu.

(i) rozsah rozhodnutí s požiadavkou ústavnej väčšiny

Národná rada SR rozhodujúca požadovanou ústavnou väčšinou¹⁰ je v ústavnom systéme všemocná. Národná rada SR môže zmeniť štátne hranice, môže rozhodnúť o vypovedaní vojny inému štátu, môže zrušiť amnestiu alebo milosť. Národná rada SR je silnejšia ako občania, pretože môže zmeniť alebo zrušiť platný výsledok referenda, môže zasahovať do ústavnej úpravy základných práv a slobôd¹¹ a aj ich zrušiť, pretože ústavný zákaz ich zrušenia pre neho neplatí.¹² Národná rada SR môže rozhodnúť o strate mandátu poslanca Národnej rady SR získaného vo voľbách.¹³

Kým v roku 1992 bola potreba súhlasu aspoň 3/5 väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR rámcovaná:

¹⁰ Ústavná väčšina je to jediné, čo odlišuje Národnú radu SR konajúcu ako zákonodarný orgán a Národnú radu SR konajúcu ako ústavodarný orgán, preto je tomuto jedinému odlišujúcemu prvku potrebné venovať pozornosť.

¹¹ K tomu SVÁK, J. – BALOG, B. *Pokusy o ústavné zmeny v oblasti ľudských práv a realita*. In 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2012, s. 148-154.

¹² FRIDRICH, B. a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 31.

¹³ Čl. 10 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

- prijatím ústavy,
- zmenou ústavy,
- prijatím ústavného zákona,
- zmenou ústavného zákona,
- voľbou a odvolaním prezidenta a
- vypovedaním vojny inému štátu;¹⁴

tak od 1. januára 2021 je to už:

- prijatím ústavy,
- zmenou ústavy,¹⁵
- prijatím ústavného zákona,
- zmenou ústavného zákona,
- vyslovením súhlasu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy SR,
- prijatím uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky,
- podaním obžaloby na prezidenta,
- vypovedaním vojny inému štátu,
- zrušením rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) Ústavy SR a
- voľbou kandidáta na sudcu Ústavného súdu SR.

Rozsah právomocí Národnej rady SR vykonávaných ústavnou väčšinou tým nie je vyčerpaný, pretože tento sa rozšírje polylegálnou ústavou aj o:

- rozhodovanie podľa čl. 10 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a
- voľbu a odvolanie predsedu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

Sila Národnej rady SR je daná aj tým, že ústavnou väčšinou zriaďuje, ruší a mení ústavné orgány. Z jej dosahu nie je vylúčený ani jeden. Národná rada SR ústavné orgány vytvára, a to nielen v unikátnom momente vzniku štátu a prvotného formovania ústavného systému, ale aj počas jeho existencie. Národná rada SR mení ich postavenie, kompetencie, spôsob ich kreovania, a tým aj vzťahy medzi nimi. Tým ovplyvňuje a formuje aj vnútorné vzťahy v ústavnom systéme.

Štruktúru ústavných orgánov vytvorenú a založenú v momente vzniku štátu nepokladám za konečnú a nedotknuteľnú, ale aj tu platí, že zásah do nej môže byť výsledkom systematického formovania tejto štruktúry s daným a spoločensky akceptovaným cieľom konečnej štruktúry ústavného systému, alebo takýto zásah môže byť výsledkom momentálneho rozhodnutia ústavodarnej generácie bez širších a hlbších spoločenských súvislostí.¹⁶

¹⁴ Čl. 84 ods. 3 Ústavy SR v schválenom znení. Okrem toho sa vyžadovala ústavná väčšina aj na prijatie uznesenia Národnej rady SR podľa čl. 10 ods. 2 ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov.

¹⁵ Napriek opakovanému zásahu do čl. 84 ústavy, Národná rada SR tam doteraz ponechala slová „zmenu ústavy“ bez úpravy toho, čo je to vlastne formálne a obsahovo zmena ústavy a aký je rozdiel oproti „prijatie ústavy“. Odpoveď však ponúka M. Breichová Lapčáková v tom, že tento rozdiel musí byť obsahový, resp. materiálny – BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2020, s. 69.

¹⁶ V ďalšom texte k téme chybovosti Národnej rady SR poukážem na jej trápenie práve v kreačnej oblasti. Ako exemplárny príklad absolútne nesystémového prístupu k formovaniu ústavného systému môže slúžiť snaha zásadne vecne zmeniť Prokuratúru SR v ústave pozmeňujúcim návrhom. Nakoniec to nebola úspešná snaha.

Od roku 1993 dochádza k nominálnemu rozširovaniu právomocí Národnej rady SR vykonávaných ústavnou väčšinou, čím by sa jej váha v ústavnom systéme mala materiálne zvyšovať, ale podľa mňa to tak nie je. Výsledkom je iba inflácia ústavnej väčšiny. Narastanie prípadov, keď sa na rozhodnutie vyžaduje ústavná väčšina, znamená, že toto rozhodnutie a s ním spojená väčšina už nie sú exkluzívne vyhradené pre zásadné, najdôležitejšie otázky života a vývoja štátu a spoločnosti, o ktorých by mal rozhodovať parlament ako ústavný orgán s priamou demokratickou legitimitou. Tento si na seba zmenami ústavy ako jediný ústavodarný orgán naviazal právomoci vykonávané ústavnou väčšinou, čím ju fakticky zdevalvoval.

(ii) prelamovanie konečnosti rozhodnutí prijatých ústavnou väčšinou

Okrem inflácie ústavodarnej väčšiny pri rozhodovaní sme svedkami paralelného javu, a to jej relativizácie. Pod relativizáciou ústavnej väčšiny rozumiem jav, keď rozhodnutie, na ktoré sa vyžaduje ústavná väčšina, nie je konečné, ale podlieha ďalšiemu schvaľovaniu, osobitne ak ide o ďalšie schvaľovanie v inštitucionálnom prostredí. Tým sa význam ústavnej väčšiny znižuje.

Ústava z roku 1992 poznala iba jednu situáciu, keď rozhodnutie Národnej rady SR schvaľované vyžadovanou ústavnou väčšinou nebolo konečné, a to vstup do štátneho zväzku s iným štátom alebo vystúpenie z neho. Vstup do štátneho zväzku s iným štátom by znamenal zánik samostatnej Slovenskej republiky. Pokladám preto za prirodzené, že ústava od roku 1992 na takéto rozhodnutie vyžaduje referendum. Referendum nasleduje po ústavnom zákone o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi. Bez takéhoto ústavného zákona sa referendum v tejto veci konať nemôže a súčasne ide o referendum ratifikačné, bez platného výsledku, ktorého účinky ústavného zákona nenastanú. Vôľa Národnej rady SR zrušiť samostatnú Slovenskú republiku, aj keď vyjadrená ústavnou väčšinou, nie je konečná a podlieha priamej moci občanov vyjadrenej v referende. Či všeobecnejšie: najvyššia ustanovená moc môže byť prekonaná iba mocou ustanovujúcou.¹⁷

Priama voľba prezidenta zasiahla aj do postavenia Národnej rady SR konajúcej ústavnou väčšinou. Tá už o prezidentovi nerozhodovala, ale svoje miesto si našla pri ukončovaní výkonu funkcie prezidenta počas jeho volebného obdobia. Priamo volený prezident je odvolateľný iba občanmi v ľudovom hlasovaní. Národná rada SR si výlučne vyhradila iniciovanie takéhoto ľudového hlasovania. Nie je mi známe, či predmetom úvah v roku 1999 bola aj alternatíva, že by iniciátorom ľudového hlasovania boli priamo občania petíciou, na ktorej základe by predseda Národnej rady SR ľudové hlasovanie vyhlásil. Ak ale Národná rada SR v roku 1999 rozhodla, že iniciovanie ľudového hlasovania má byť v inštitucionálnom prostredí ústavných orgánov a konkrétne ho zverila sebe, je to možné vnímať kladne v rozsahu, že na prijatie rozhodnutia ústavnou väčšinou je potrebná širšia zhoda a integrácia politických síl v Národnej rade SR.

Schválená konštrukcia iniciovania ľudového hlasovania priniesla ďalší prvok, v ktorom rozhodnutie Národnej rady SR prijaté ústavnou väčšinou nie je konečné. V tejto

¹⁷ Prirodzenou ústavnou koncovkou by malo byť povinné rozpustenie Národnej rady SR, ak by referendum nebolo úspešné, alebo ak by občania rozhodli inak ako Národná rada SR ústavným zákonom.

konštrukcii rozhodujú s konečnou platnosťou občania v ľudovom hlasovaní (s fatálnymi účinkami či pre prezidenta, alebo Národnú radu SR). Podstata pôvodnej konštrukcie ústavy, že ústavná väčšina je prekonaná občanmi, však zostala zachovaná.

Ústava v roku 1999 priniesla aj modifikáciu pôvodnej úpravy obžaloby prezidenta a stanovila, že konanie na Ústavnom súde SR sa začína na návrh Národnej rady SR, ktorá sa na podaní obžaloby uznáva ústavnou väčšinou. Tým bola v ústave založená výslovná konštrukcia, v ktorej rozhodnutie Národnej rady SR prijaté ústavnou väčšinou nebolo ani konečné a ani nepodliehalo ratifikácii mocou ustanovujúcou, ale rozhodnutie (aj keď nie vo veci, ale len o podaní obžaloby, v podstate návrh na začatie konania) prijaté ústavnou väčšinou podliehalo konečnému rozhodnutiu iného ústavného orgánu.

Ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z. si Národná rada SR v čl. 86 písm. i) zverila právomoc „uznášať sa o zrušení rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j), ak odporuje princípom demokratického a právneho štátu; prijaté uznesenie je všeobecne záväzná a vyhlasuje sa rovnako ako zákon“. Národná rada SR sa uznáva ústavnou väčšinou a jej uznesenie, ktoré je rozhodnutie o zrušení rozhodnutia prezidenta, nie iba návrh na začatie konania, podlieha preskúmaniu Ústavným súdom SR. Zásadný posun oproti obžalobe prezidenta je práve v tom, že uznesenie Národnej rady SR o zrušení rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) ústavy nie je návrh na začatie konania pred Ústavným súdom SR, ale je to rozhodnutie vo veci. Okrem tohto momentu však ústavný zákon č. 71/2017 Z. z. vniesol do postavenia Národnej rady SR konajúcej požadovanou ústavnou väčšinou zásadný prvok – prvýkrát ustanovil referenčný základ preskúmania jej rozhodnutia.

Kým v prípade referenda o vstupe do štátneho zväzku ide o politické rozhodnutie, rovnako ako aj v prípade ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, a kým v prípade obžaloby prezidenta ide iba o návrh na začatie konania, v prípade rozhodnutia o zrušení amnestie alebo milosti ide o rozhodnutie, ktoré Ústavný súd SR preskúmava s jasne stanoveným referenčným základom, ktorým je súlad s ústavou v rozsahu princípov demokratického a právneho štátu. Tým bol do relativizácie ústavnej väčšiny vnesený prvok, ktorý v čl. 7 alebo v čl. 106 a 107 prítomný nebol – preskúmanie rozhodnutia prijatého ústavnou väčšinou z dôvodu nesúladu s ústavou.

Inak povedané, Národná rada SR konajúca ako jediný ústavodarný orgán prijala takú zmenu ústavy, ktorou sama pripustila, že ňou samou prijaté rozhodnutie ústavnou väčšinou nielenže nie je konečné, ale toto rozhodnutie môže byť nesúladne s ústavou.

Nakoniec je možné uviesť ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorý požiadavku ústavnej väčšiny rozšíril aj na voľbu kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR. Kandidát potrebuje presvedčiť Národnú radu SR v rozsahu ústavnej väčšiny. Ani to však z neho sudcu Ústavného súdu SR neurobí, pretože konštrukcia ich menovania prezidentom z dvojnásobného počtu kandidátov zostala zachovaná. Požiadavka ústavnej väčšiny na voľbu kandidáta na sudcu Ústavného súdu SR v spojení s novou možnosťou prezidenta vymenovať sudcov Ústavného súdu SR aj z neúplného počtu zvolených kandidátov, ak Národná rada SR nezvolí potrebný počet kandidátov do dvoch mesiacov od uplynutia funkčného obdobia alebo do šiestich mesiacov od zániku funkcie sudcu Ústavného súdu

SR, vytvára stav potenciálneho posilnenia prezidenta na úkor Národnej rady SR konajúcej ústavnou väčšinou. Nehodnotím túto konštrukciu z hľadiska vhodnosti alebo nevhodnosti na vytváranie personálneho základu nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti, ale hodnotím ju z hľadiska miesta ústavnej väčšiny v nej. Domnievam sa, že nominálne rozšírenie ústavnej väčšiny v prípade kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR povedie fakticky k oslabeniu váhy tejto väčšiny a k jej ďalšej relativizácii.

(iii) omylnosť jediného ústavodarného orgánu

Národná rada SR konajúca ústavnou väčšinou nie je neomylná, aj keď spojenie minimálne 90 poslancov do ústavodarnej generácie predpokladá vnútornú diskusiu a hľadanie najlepšieho riešenia.

Zmena ústavy, aj rigidnej, je legitímna, ak je výsledkom uváženeho, premysleného vecne správneho a spoločensky akceptovaného rozhodnutia reagujúceho na vnútorný alebo zahraničný podnet. Takéto rozhodnutie sa časom môže zmeniť a prehodnotiť tak, ako sa vyvíja život spoločnosti. Takúto situáciu, na ktorú reaguje ústavodarca, nevnímam ako jeho omyl, a to ani vtedy, ak je predmetom opakovanej ústavnej zmeny ten istý ústavný inštitút, či dokonca ich celok. Takto hodnotím napríklad redefiníciu Súdnej rady SR v dokopy už treťom znení čl. 141a ústavy¹⁸ od jeho prijatia v roku 2001. To, že Národná rada SR za 20 rokov už dvakrát pristúpila k úplnej zmene čl. 141a ústavy, nehodnotím ako jej neschopnosť vysporiadať sa so Súdnu radou SR a jej miestom v ústavnom systéme SR,¹⁹ ale ako hľadanie jej vhodného miesta v tomto systéme.

O omylnosti ústavodarcu hovorím vtedy, ak k zmenám ústavy dochádza náhodne, až chaoticky, zjavne bez hlbšie zanalyzovaného dôvodu a bez riadnej legislatívnej prípravy. Za notorický príklad takéhoto prístupu pokladám úpravu poslaneckej imunity, ktorá za 20 prekonala búrlivejší vývoj ako Súdna rada SR. K zmene či zásahu do poslaneckej imunity pristupovala Národná rada SR v rokoch 1992 až 2012 opakovane, pričom jed-

¹⁸ Prvá úprava v ústavnom zákone č. 90/2001 Z. z., druhá v ústavnom zákone č. 161/2014 a napokon súčasná v ústavnom zákone č. 422/2020 Z. z. účinná od 1. januára 2021.

¹⁹ Dlhो išlo o doménu Ústavného súdu SR – v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2012 uviedol: „Doterajšia judikatúra ústavného súdu Súdnu radu Slovenskej republiky ústavnoprávne charakterizovala ako osobitný sui generis samosprávny ústavný orgán (I. ÚS 62/06, s. 8; I. ÚS 162/09, s. 14; II. ÚS 29/2011, s.11; PL. ÚS 102/2011, s.121) súdnej moci (PL. ÚS 10/05, s. 86), ktorý je najvyšším orgánom súdnej moci (PL. ÚS 102/2001, s. 134; m. m. IV. ÚS 46/2011, s. 12; m. m. I. ÚS 454/2012, s. 18), pričom jedným z jeho základných inštitucionálnych prvkov je nezávislosť (IV. ÚS 46/2011, s. 12), predovšetkým:

- zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu (III. ÚS 79/04, s. 8; III. ÚS 238/05, s. 9; III. ÚS 128/09, s. 13), resp. jej pôsobnosť slúži na vytvorenie mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej (PL. ÚS 17/08, s. 100), resp. je „garantom“ nezávislosti súdnictva a jeho oddelenia od ostatných orgánov štátu (PL. ÚS 10/05, s. 89);

- zodpovedá za chod súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 121);

- zabezpečuje sudcovskú legitimitu (PL. ÚS 102/2011, s. 134);

- vykonáva správu súdnej moci, t. j. rozhoduje alebo spolurozhoduje alebo sa vyjadruje k otázkam ekonomického, finančného, organizačného a personálneho zabezpečenia výkonu súdnej moci a sčasti aj jeho kontroly (PL. ÚS 10/05, s. 56; PL. ÚS 102/2011, s. 145);

- pôsobí pri správe súdnictva v súčinnosti s ministerstvom spravodlivosti alebo ministrom spravodlivosti (PL. ÚS 10/05, s. 56);

- zodpovedá za transparentnosť súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 134).“

notlivé zásahy nie je možné pokladať za výsledok hlbšieho a dôkladnejšieho vecného premyslenia, ani riadnej legislatívnej prípravy a už vôbec nie spoločenskej požiadavky, v tomto poslednom práve naopak. Ku cti jej slúži, že napokon v roku 2012 prestala hľadať všelijaké skratkovité riešenia výhodné pre seba samu, ale na základe spoločenskej požiadavky výrazne poslanceckú imunitu (sama sebe) zúžila, a tým svoje trápenie ukončila.

K téme omylnosti Národnej rady SR ešte jeden menej známy príklad z roku 2019. Národná rada SR v tomto roku podľa mňa vytvorila svoj vlastný rekord v neschopnosti. Netýkal sa ústavy, ale ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Národná rada SR dokázala tento ústavný zákon v roku 2019 novelizovať trikrát, z toho raz dokonca v skrátanom legislatívnom konaní. Aby toto ešte nestačilo, dôvod, pre ktorý hovorím o neschopnosti Národnej rady SR, je, že predmetom všetkých troch zmien bolo v podstate stále jedno a to isté ustanovenie v čl. 2 písm. zc) tohto ústavného zákona.

Národná rada SR pri zmenách tohto ustanovenia vychádzala zo spoločensky oprávnenej a legitímnej požiadavky, aby sa ochrana verejného záujmu nevzťahovala iba na zástupcov štátu v štatutárnych orgánoch obchodných spoločností so stopercentnou majetkovou účasťou štátu, ale aby vzťahovala aj na tie osoby, ktoré zastupujú štát v spoločnostiach s väčšinou majetkovou účasťou štátu a ich dcérskych spoločnostiach.

Národná rada SR vedená takouto úžasnou myšlienkou pristúpila bez nejakého náročnejšieho uvažovania o jej obsahu a dosahu a bez nejakej náročnejšej legislatívnej prípravy hneď k realizácii. Ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. z 31. januára 2019 účinným od 1. januára 2020 ustanovila, že tento ústavný zákon sa vzťahuje aj na štatutárny orgán alebo členov štatutárneho orgánu a členov dozorných rád právnických osôb, v ktorých má majoritnú majetkovú účasť štát vrátane ich dcérskych spoločností. Ak by Národná rada SR príprave legislatívneho riešenia svojej úžasnej myšlienky venovala aspoň trochu pozornosti, neuniklo by jej, že členmi štatutárneho orgánu a dozornej rady v právnickej osobe, v ktorej má majoritnú účasť štát, nie sú iba zástupcovia štátu, ale aj zástupcovia toho, kto má v takejto právnickej osobe minoritnú účasť, napr. súkromný investor. A presadzovanie verejného záujmu od jeho zástupcov nemožno spravodlivo očakávať.

Národná rada SR svoju chybu uznala a ústavným zákonom č. 232/2019 Z. z. z 26. júna 2019 účinným od 1. januára 2020 zmenila čl. 2 písm. zc) tak, že sa vzťahuje na štatutárny orgán alebo členov štatutárneho orgánu a členov dozorných rád právnických osôb, ktorých do funkcie navrhuje alebo ustanovuje štát alebo právnická osoba, v ktorej má majoritnú majetkovú účasť štát. Ani toto riešenie sa neukázalo ako dostatočné. Dôvodom bola skutočnosť, že nie každý zástupca štátu je navrhnutý alebo ustanovený štátom priamo, ale jeho nominácia môže byť výsledkom postupných úkonov, napr. v holdingovej spoločnosti. Ak by Národná rada SR myšlienke o rozšírení pôsobnosti ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. venovala náležitú pozornosť, tak by takéto situácie musela identifikovať. Nedostatok rozumu však vyvažuje húževnatosť.

A tak 5. decembra 2019 Národná rada SR v skrátanom legislatívnom konaní (!) schválila ústavný zákona č. 469/2019 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2020, ktorým

ustálila čl. 2 písm. zc) tak, že sa vzťahuje na štatutárny orgán alebo členov štatutárneho orgánu, členov riadiaceho orgánu a členov kontrolného orgánu alebo dozorného orgánu právnických osôb, ktorých do funkcie priamo alebo nepriamo navrhuje alebo ustanovuje štát alebo právnická osoba so sto percentnou majetkovou účasťou štátu.

(iv) *zneužívanie postavenie jediného ústavodarného orgánu*

Osobitným spôsobom, ktorým Národná rada SR demonštruje svoju všemocnosť, je prelamanie rozhodnutí Ústavného súdu SR, ktoré zaradujem do skupiny zneužívania postavenia jediného ústavodarného orgánu. Úmyselne použité slovo „prelamanie“ naznačuje nelichotivé konotácie takéhoto konania. Nejde o akúkoľvek reakciu parlamentu na rozhodnutie orgánu ochrany ústavnosti. Ústavodarná reakcia na rozhodnutie orgánu ochrany ústavnosti je nielen legitímna, ale v mnohých prípadoch aj potrebná, a nahrádza chýbajúcu pozitívnu ústavotvornú schopnosť orgánu ochrany ústavnosti, ktorý ňou pre nedostatok legitimacy nedisponuje.

Prelamovanie rozhodnutí orgánu ochrany ústavnosti parlamentom predstavuje to, keď parlament v snahe presadiť svoju predstavu o úprave spoločenských vzťahov zmení ústavu obsahovo v rozpore s rozhodnutím orgánu ochrany ústavnosti. Národná rada SR ukázala, že s takýmto použitím svojej ústavodarnej moci nemá problém:

1. Dnes už legendárnym je ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Tomuto ústavnému zákonu bola v odbornej literatúre venovaná rozsiahla pozornosť a podnietil aj mnoho skvelých príspevkov, čo bola asi jeho jediná svetlá stránka.²⁰

Napriek tomu, že Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 6/04 rozhodol, že ustanovenie § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a s čl. 46 ods. 1 ústavy, vôľa Národnej rady SR preskúmať cez svoj osobitný výbor rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu²¹ bola silnejšia ako ochrana ústavnosti.

Aj po rokoch stojí za to pripomenúť si v tejto súvislosti názor prof. A. Bröstla, ktorý okrem kritiky postupu Národnej rady SR začal hovoriť aj o téme ústavnosti ústavných zákonov.²² Prof. A. Brösl pred dvanástimi rokmi a bez možnosti poznať, ako sa Národná

²⁰ NIKODÝM, D. Kompatibilita ústavného systému. In *Právny obzor*, 90, 2007, č. 5; VOZÁR, J. Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.). In *Právny obzor*, 2006, č. 3; BRÖSTL, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In JERMANOVÁ, H. – MASOPUST, Z. (eds.) *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008; BALOG, B. Ústavné zákony v právnem poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, roč. 59, č. 12, 2007, s. 1584; SVÁK, J. – CIBULKA, E. – KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 153.

²¹ Či skôr dostať sa k utajovaným informáciám z jeho spisov?

²² BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z. (eds.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008. Ďalej potom k tejto téme aj BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. Neústavné ústavné zákony? II. časť. In *Justičná revue*, 2011, roč. 63, č. 2; BALOG, B. Neústavný ústavný zákon – na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Ústava ve stínu politiky?* Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, 390 s.

rada SR k svojej ústavodarnej právomoci postaví do budúca, kriticky vyslovil, že „*Ústavné zákony, ktoré ústava nepredpokladá (kvázi ústavné zákony) doposiaľ nepôsobili rušivo (okrem ústavného zákona o skrátení volebného obdobia), až pokiaľ nedošlo na prelamanie rozhodnutí ústavného súdu. Argumentácia v prospech takých ústavných zákonov vychádza z absolutizácie ústavodarnej právomoci: národná rada jednoducho dostala do vienka ústavodarnú právomoc a záleží iba od nej, ako a kedy ju využije. Rozumej: každý ústavný zákon je realizáciou tejto právomoci. Pritom sa vychádza z ďalšej axiomy, že ústavný súd nemá právomoc posudzovať súlad ústavných zákonov s ústavou, pretože ide o dva pramene ústavného práva, ktoré majú rovnaký stupeň právnej sily a – dodávam – nemôže byť medzi nimi rozpor.*“²³ Táto kritika potom smerom k ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z. viedla k záveru, že „...*ide o protiústavný ústavný zákon, a to hneď z niekoľkých pohľadov: nie je výsledkom ústavodarnej právomoci národnej rady, nerešpektuje rozhodnutie (nález) Ústavného súdu...*“ a vo vzťahu k Národnej rade SR, že „*Nepredpokladá sa, že národná rada v rámci realizácie a pokračovania konania o súlade bude reagovať na nesúladný zákon nesúladným ústavným zákonom.*“²⁴

2. Medzi ústavné zákony prelamiujúce rozhodnutie Ústavného súdu SR zaradujem aj ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. Národná rada SR sa ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. pokúsila obísť protiústavné prvky v účasti Národného bezpečnostného úradu na kreácii a fungovaní súdnej moci tak, že právnou úpravou pôsobenia a vplyvu tohto subjektu (s eufemistickým označením v ústave) na súdnu moc v štádiu preverovania kandidátov na sudcov povýšila zo zákona na ústavný zákon.

Národná rada SR sa svojej predstavy o previerkach sudcov cez NBÚ vzdať nechcela a súčasne ani nebola schopná iného mentálneho výkonu v tejto veci, iba toho, s ktorým v pozícii zákonodarcu na Ústavnom súde SR neuspela. Previerky ustanovené zákonom č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktoré pred Ústavným súdom SR neobstáli, sa v mierne prikráslenej, ale vecne fakticky rovnakej úprave, ocitli prostredníctvom ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. priamo v ústave.

Z formálneho hľadiska bol ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. odlišný od ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. v tom, že bol priamou novelou ústavy. Navodzoval sa tým dojem, že zásadný problém ústavného zákona č. 254/2006 Z. z., teda to, že išlo o účelový ústavný zákon, prijatie ktorého ústava nepredpokladá, v prípade ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. neexistuje. Pripustenie existencie protiústavného zákona sa totiž vytesnilo do sféry tých ústavných zákonov, ktoré sú v polylegálnej ústave mimo jej vlastného textu, resp. mimo ústavného zákona č. 460/1992 Zb.²⁵ Tento predpoklad sa ukázal ako klamlivý.

²³ BRÖSTL, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In JERMANOVÁ, H. – MASOPUST, Z. (eds.) *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008, s. 23.

²⁴ BRÖSTL, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In JERMANOVÁ, H. – MASOPUST, Z. (eds.) *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008, s. 18.

²⁵ To, že by malo ísť iba o problém účelových ústavných zákonov, bolo posilnené v roku 2009 aj rozhodnutím Ústavného súdu ČR v náleze sp. zn. Pl. ÚS 27/2009 v známej veci „Melčák“.

Právomoc Ústavného súdu SR

Ústavný súd SR právomocou rozhodovať o súlade ústavného zákona s ústavou nikdy nedisponoval. Ústavodarca mu ju nikdy výslovne v ústave nepriznal a domnievam sa, že by ňou v demokratickom a právnom štáte ani disponovať nemal. Za základný stavebný princíp ústavného systému SR pokladám princíp suverenity ľudu, ktorý sa pretavuje do postavenia Národnej rady SR ako jediného zákonodarného a ústavodarného orgánu SR, ktorý disponuje nielen legislatívnou právomocou, ale nesie aj zodpovednosť za stav právneho poriadku SR.

Ústavný súd SR právomocou rozhodovať o súlade ústavného zákona s ústavou nedisponuje ani implicitne. Takúto právomoc sám pre seba nevyvodil ani v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014 a ani sa nedomnievam, že by to bolo jeho cieľom.

Ak malo byť doplnenie čl. 125 ods. 4 ústavy reakciou na nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014, tak Národná rada SR nepochopila úplnú podstatu tohto nálezu.

Predpokladal som, že v roku 2020 bude v spoločnosti zhoda na tom, že ústava má materiálne jadro. Pri plnom rešpekte k tomu, že predstava každého o jeho obsahu a rozsahu môže byť rozdielna, predpokladal som zhodu aspoň na tom, že ústava nie je bezhodnotová a že má jadro tvorené princípmi demokratického a právneho štátu. Takéto materiálne jadro ústavy by však predstavovalo iba akademickú konštrukciu, ak by nebolo v ústavodarnej praxi rešpektované a ak by nebolo v ústavnoochrannej praxi chránené. V ústavodarnej praxi je materiálne jadro ústavy rešpektované jediným ústavodarným orgánom, ak pri prijímaní každého ústavného zákona zachováva limity stanovené týmto jadrom a v ústavnoochrannej praxi je chránené vtedy, ak existuje spôsob, ako sa vysporiadať so situáciou, ak jediný ústavodarný orgán tieto limity pri prijímaní každého ústavného zákona nerešpektuje.

Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z materiálneho jadra ústavy nielenže vychádzal,²⁶ ale poskytol mu aj ochranu. Konštatovanie jeho existencie a súčasne zistenie zásahu do neho bez toho, aby mu bola poskytnutá pred takýmto zásahom ochrana, by znamenalo zlyhanie ústavnoochrannej právomoci Ústavného súdu SR.

Ústavný súd SR preto vyslovil, že „*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.*“ Ústavný súd SR neskúmal súlad ústavného zákona s ústavou alebo iným ústavným zákonom. Predmetom jeho prieskumu bol súlad ústavného zákona s materiálnym jadrom ústavy, teda iba s tou časťou polylegálnej ústavy, ktorá má jadrový charakter.²⁷ A iba v tomto rozsahu poskytol ochranu materiálnemu jadru, a aj to iba po naplnení podmienky mimoriadne intenzívneho zásahu do neho.

„*Ústavný súd tak urobil pri plnom rešpekte k jedinému ústavodarnému orgánu Slovenskej republiky, ale tiež v snahe primäť ho tiež k rovnakému rešpektu voči základnému*

²⁶ Jeho existenciu pred tým najkomplexnejšie vyjadril v rozhodnutí o preskúmaní súladu uznesenia Národnej rady SR o zrušení rozhodnutí o amnestii a individuálnej milosti s ústavou.

²⁷ K vnútornej hierarchickej štruktúre noriem ústavy: SVÁK, J. – BALOG, B. Fragmentácia ústavy. In *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013, s. 96-113.

*zákonu Slovenskej republiky. Inak povedané, ústavný súd takto rozhodol rešpektujúc princíp zdržanlivosti a minimálneho derogačného priestoru vo vzťahu k ústavodarcovi, súc vedený mimoriadnou intenzitou zásahu posudzovaných ustanovení ústavy do materiálneho jadra ústavy.*²⁸

Ústavný súd SR súčasne stanovil z jeho pohľadu konečný a absolútny limit akéhokoľvek prieskumu ústavných zákonov: „177. *Obiter dictum* ústavný súd uvádza, že vyslovené právne závery o možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu či doplnenie ústavy v rámci ústavodarného referenda.“

Nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014 nie je možné vykladať tak, že by ním Ústavný súd SR vyvodil svoju implicitnú právomoc rozhodovať o súlade ústavného zákona s ústavou bez ďalšieho. Rozhodovanie o súlade ústavného zákona s ústavou nie je možné bez toho, aby predmetom tohto prieskumu nebol mimoriadne intenzívny zásah napadnutých ustanovení ústavného zákona do materiálneho jadra ústavy. Iba v tomto rozsahu totiž existuje hierarchická štruktúra, ktorá umožňuje Ústavnému súdu SR posúdiť napadnutú ústavnú úpravu s referenčným základom.

Z tohto pohľadu potom to, že Ústavný súd SR po 1. januári 2021 nerozhoduje o súlade ústavného zákona s ústavou, na jeho právomoci poskytovať ochranu materiálnemu jadrú ústavy nič nemení.

Záver

K doplneniu ústavy v čl. 125 ods. 4 sa staviam kriticky najmä preto, lebo takéto doplnenie nebolo potrebné a vecne nič nevyriešilo. Formálne je v ústave vyjadrené to, čo tam vecne bolo aj pred tým.

Zmena ústavy nebola potrebná ani ako reakcia na rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014. Jeho podstata nebola v preskúmaní súladu ústavného zákona s ústavou. Referenčným základom na preskúmanie ústavného zákona nebola ústava ako taká, ale iba tie jej normy, ktoré vytvárajú materiálne jadro. Ústavný súd SR to aj sám vyslovil: „*Ústavný zákon môže byť v nesúlade len s niektorými normami ústavy.*“

Z rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014 nie je možné vyvodiť, že by jeho záujmom bolo preskúmanie ústavnosti ústavných zákonov a zasahovanie do ústavodarnej činnosti Národnej rady SR. Nepochybujem, že Ústavný súd SR chápal svoj krok ako úplne krajný. Sám k tomu uviedol, že „*Možnosť prieskumu ústavnosti ústavných zákonov nezakladá deformáciu, aká by mala viesť k účelovému označeniu každej zmeny ústavy za neústavnú alebo každého prijatého ústavného zákona za neústavný.*“

Reakcia Národnej rady SR v snahe ochrániť svoju ústavodarnú činnosť pred Ústavným súdom SR nešla cestou preventívneho vylučovania zásahov do materiálneho jadra ústavy, čím by bola možnosť Ústavného súdu SR preskúmať ústavný zákon vecne vylúčená, ale cestou mocenského vylúčenia (beztak neexistujúcej) právomoci.

²⁸ Nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

Platí, že prekročenie únosnej miery zásahu ústavného súdu do politiky môže viesť k tomu, že politická moc sa začne proti rozhodnutiam ústavného súdu brániť. Výsledkom môže byť stav ústavného chaosu, resp. až ústavnej krízy. Jedným z takýchto obranných nástrojov ústavodarcu je „prelomenie“ rozhodnutia ústavného súdu ústavným zákonom, ako prostriedkom formálnej ústavnosti. Vážnejším obranným nástrojom ústavodarcu proti rozhodovacej činnosti ústavného súdu vo vzťahu k ústavným zákonom by bola taká zmena ústavy, ktorá by túto právomoc ústavného súdu výslovne regulovala, resp. by ju výslovne vylúčila.²⁹

Výslovné vylúčenie rozhodovania o súlade ústavného zákona s ústavou však nevylučuje rozhodovanie o súlade ústavného zákona s normami ústavy, ktoré tvoria jej materiálne jadro, a to vtedy, ak by išlo o mimoriadne intenzívny zásah do neho.

Zmeny ústavy vrátane tej, ktorá sa týka čl. 125 ods. 4, môžeme hodnotiť podľa rôznych kritérií. Môžeme ich hodnotiť o. i. aj podľa toho, ako intenzívne či dokonca invazívne zasahujú do existujúcej ústavy, jej štruktúry a ústavných inštitútov, ktoré túto štruktúru vzájomnými väzbami a vzťahmi vytvárajú. Môžeme hovoriť o takých zmenách ústavy, ktoré sú len technické či pracovné. Sú to zmeny, ktoré nezasahujú do štruktúry ústavy a ústavného systému a nezasahujú do ústavných inštitútov a ich ústavného usporiadania. Na základe praktických skúseností s uplatňovaním ústavy viac či menej technicky menia časť ústavy v jej daných vecných medziach, teda *intra constitutionem*.

Iný charakter má ústavná zmena, ktorá ústavu vecne rozširuje. Jej existujúcu štruktúru nenaruša kvalitatívne, nezasahuje do podstaty ústavy a jej štruktúry, ale predmet ústavnej úpravy rozširuje spôsobom, ktorý pôvodnú ústavnú štruktúru vecne zachováva, ale pridáva k nej nový ústavný komponent, ktorý sa stáva jej vyváženou súčasťou. V takom prípade už nejde o zmenu technickú, ale o rozšírenie či doplnenie ústavy o úpravu pôvodne *praeter constitutionem*, ktorá sa následne stáva jej nedeštruktívnou súčasťou.

Napokon môže mať zmena ústavy charakter nahradenia ústavy, resp. jej časti vecne novou ústavou, pri použití formálnej procedúry určenej pre zmeny danej (existujúcej) ústavy, a tým pod plášťom zmeny ústavy vytvorenie vecne novej ústavy. Z hľadiska ústavy a jej štruktúry ide o zmenu *contra constitutionem*, aj keď sú zachované formálne „rituály“ spojené so zmenou ústavy. Takéto zmeny ústavu fakticky odstraňujú. Súčasne zakladajú ústavu novú.

Zmeny danej ústavy, ktoré fakticky túto ústavu odstraňujú a zakladajú ústavu novú, nie sú umožnené komukoľvek, a to ani ak disponuje ústavnou/ústavodarnou väčšinou. Sú vyhradené pre originálneho ústavodarcu. Tým Národná rada SR nie je. Národná rada SR ústavu nevytvorila, práve naopak, ústava vytvorila Národnú radu SR a zasadila ju do štruktúry ústavného systému ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán. Jej úlohou, ale aj zodpovednosťou, je ústavu rozvíjať a kultivovať, a tým podporovať rozvoj spoločenstva v demokratickom a právnom štáte. Národná rada SR ako orgán ustanovený je viazaná materiálnym jadrom ústavy a nie je oprávnená ho odstrániť, a to ani vedome a ani omylom. Ak by sa tak malo udiť procedúrou inak určenou pre zmenu danej ústavy, musí mať ústavný systém nástroj, ako sa brániť. Ak tým nástrojom obrany nie je ústavo-

²⁹ BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy*. Bratislava : Eurokódex, 2014, s. 124.

darné referendum a ak sa nedá spoliehať na sebaobmedzenie Národnej rady SR, tak v danej štruktúre ústavných orgánov je najprirodzenejšie očakávať obranu materiálneho jadra ústavy od Ústavného súdu SR.

Literatúra

- ALBERT, R. Constitutional Amendment and Dismemberment. In *The Yale Journal of International Law*. Vol 43
- BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, roč. 59, č. 12, 2007
- BALOG, B. Neústavný ústavný zákon – na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Ústava ve stínu politiky?* Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012
- BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy*. Bratislava : Eurokódex, 2014
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. Neústavné ústavné zákony? II. časť. In *Justičná revue*, 2011, roč. 63, č. 2
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2020
- BRÖSTL, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In JERMANOVÁ, H. – MASOPUST, Z. (eds.) *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008
- FRIDRICH, B. a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : PraF UK, 2013
- GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments. A comparative Study*. Bursa : Ekin Press
- KROŠLÁK, D. – BALOG, B. – SURMAJOVÁ, Ž. *Teória štátu a práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020
- MACEJKOVÁ, I. – BÁRÁNY, E. – BARICOVÁ, J. – FIAČAN, I. – HOLLÄNDER, P. – SVÁK, J. a kol. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020
- MLSNA, P. Ústavní soudnictví a dělba moci. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Ústavní základy soudní moci*. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, 2009
- NIKODÝM, D. Kompatibilita ústavného systému. In *Právny obzor*, 90, 2007, č. 5
- PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011
- SVÁK, J. – CIBULKA, E. – KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008
- SVÁK, J. – BALOG, B. *Pokusy o ústavné zmeny v oblasti ľudských práv a realita*. In 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2012
- SVÁK, J. – BALOG, B. Fragmentácia ústavy. In: *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013
- VOZÁR, J. Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.). In: *Právny obzor*, 2006, č. 3