

## NEÚSTAVNOSŤ ÚSTAVNÝCH ZÁKONOV V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ján Drgonec\*

**Abstrakt:** *Parlament môže prijať ústavný zákon, ktorý odporuje Ústave SR vtedy, ak nedodrží ústavné podmienky prijatia ústavného zákona, alebo ak prijme ústavný zákon bez ústavného zmocnenia na prijatie ústavného zákona, alebo ak prijme ústavný zákon porušujúci materiálne jadro ústavy. V takom prípade neústavný môže byť aj ústavný zákon priamo novelizujúci ústavu. V každom prípade podmienkou neústavnosti je ústavná intenzita porušenia ústavy neústavným ústavným zákonom. Pretože Ústava SR nemá výslovne určené jadro, ale ide i implikované materiálne jadro, treba ho identifikovať interpretáciou a aplikáciou práva. Základom implikovaného materiálneho jadra Ústavy SR musia byť ustanovenia čl. 1 ods. 1 a ods. 2 Ústavy SR.*

**Kľúčové slová:** *neústavné ústavné zákony, procesné príčiny nesúladu, neústavné ústavné zákony ad hoc, neústavné ústavné zákony prijaté bez ústavného zmocnenia, implikované materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky, neústavné ústavné zákony porušujúce materiálne jadro, vyvodená pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, identifikácia prvkov implikovaného materiálneho jadra*

### ÚVOD

Ústava Slovenskej republiky bola dvanásťkrát novelizovaná ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z.<sup>1</sup> Zmeny sa výrazne dotkli súdnej moci. Predseda Súdnej rady Slovenskej republiky dostal právomoc predkladať návrhy na konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov týkajúcich sa súdnictva (čl. 141a ods. 8). Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. sa zaviedlo aj overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktoré privodilo vznik nepredpokladaného ústavného sporu.

Na overovaní sudcovskej spôsobilosti participuje Národný bezpečnostný úrad pripravujúci podklady pre rozhodnutie Súdnej rady Slovenskej republiky o tom, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti (čl. 141a ods. 9). Predsedníčka Súdnej rady Slovenskej republiky požiadala ústavný súd, aby preskúmal súlad ustanovení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. v rozsahu úpravy predpokladov sudcovskej spôsobilosti sudcov vymenovaných do funkcie pred 1. septembrom 2014 s čl. 1 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a s čl. 145 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Celkom neočakávane sa otvoril spor o ústavnosť ústavného zákona v najširšej možnej podobe takého sporu. Ústavný súd SR o návrhu vedie konanie.<sup>2</sup>

### 1. PALETA ÚSTAVNÝCH ZÁKONOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

*„V súčasnosti môžeme v Slovenskej republike rozlišovať medzi týmito druhmi ústavných zákonov:*

\* Doc. JUDr. Ján Drgonec, DrSc., Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy v Bratislave. E-mail: jan@drgonec.sk.

<sup>1</sup> Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

<sup>2</sup> Pl. ÚS 21/2014.

1. *Ústava, ktorá je de facto aj de iure ústavným zákonom,*
2. *ústavné zákony, ktorými sa priamo mení a dopĺňa Ústava,*
3. *recipované ústavné zákony,*
4. *ústavné zákony prijaté na základe splnomocňujúcej blankety,*
5. *ústavné zákony prijaté bez splnomocňujúcej blankety (quasi ústavné zákony)*
  - a) *samostatne stojace ústavné zákony, ktoré trvalo dopĺňajú a odchyľujú sa od textu Ústavy (nepriame novelizácie Ústavy),*
  - b) *ústavné zákony na „jednorazové použitie“, ktoré stanovujú jednorazovú odchýlku od textu Ústavy (ústavné zákony ad hoc).“<sup>3</sup>*

## 1.1 Ústavné zákony priamo meniace Ústavu SR

Ústava bola dosiaľ trinásťkrát novelizovaná buď tak, že bola zmenená, doplnená alebo zmenená a zároveň doplnená.<sup>4</sup> V súčte všetkých zmien ide o početné a závažné zmeny, ktoré majú za následok výrazný rozdiel medzi pôvodnou a v súčasnosti platnou Ústavou.

## 1.2 Recipované ústavné zákony

Slovenská národná rada prijala Ústavu SR počas existencie zloženého štátu, v ktorom Slovenská republika bola jedným z dvoch členských štátov československej federácie. To má za následok niekoľko atypických dôsledkov. Jeden z nich spočíva v tom, že súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky stále zostávajú ústavné zákony prijaté parlamentom iného štátu. V platnosti sú ústavné zákony československej federácie, ak neodporujú Ústave (čl. 152 ods. 1).

Na čelné miesto medzi ústavnými zákonmi, ktoré Slovenská republika ponechala v platnosti a účinnosti aj po zániku československého štátu, treba zaradiť ústavný zákon č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorým sa ustanovili podmienky zrušenia federálneho štátu. Tento ústavný zákon je v súčasnosti obsoletný, nemá priamy vplyv na existenciu a fungovanie Slovenskej republiky, ale ním „sa všetko začalo“, od neho sa všetko odvíja.

Recipované ústavné zákony nemožno všetky kvalifikovať ako obsoletné pramene ústavného práva Slovenskej republiky. Dôkazom je ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

## 1.3 Ústavné zákony vykonávajúce ústavné zmocnenie

Ústava SR odkazuje na úpravu ústavným zákonom v šiestich ustanoveniach: v čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1, čl. 51 ods. 2, 86 písm. b), v čl. 99 ods. 1 a v čl. 102 ods. 3.<sup>5</sup> Zmocnenie na úpravu ústavným zákonom nie je určené nikde inde v Ústave.

<sup>3</sup> BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. Neústavné ústavné zákony? – II. časť. *Justičná revue*. 2011, č. 2, s. 181.

<sup>4</sup> Ide o ústavný zákon č. 244/1998 Z. z., ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ústavný zákon č. 140/2004 Z. z., ústavný zákon č. 323/2004 Z. z., ústavný zákon č. 463/2005 Z. z., ústavný zákon č. 92/2006 Z. z., ústavný zákon č. 210/2006 Z. z., ústavný zákon č. 100/2010 Z. z., ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ústavný zákon č. 232/2012 Z. z., ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. a ústavný zákon č. 306/2014 Z. z.

<sup>5</sup> Podľa čl. 3 ods. 2: „Hranice Slovenskej republiky sa môžu meniť len ústavným zákonom.“

Ústavné zmocnenie vykonávajú:

- ústavné zákony vydané podľa čl. 3 ods. 2 na zmenu hraníc Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 47/1996 Z. z. o súhlase so zmenami štátnej hranice medzi Slovenskou republikou a Českou republikou; ústavný zákon č. 352/1997 Z. z. o zmene hranice Slovenskej republiky s Maďarskou republikou; ústavný zákon č. 160/2003 Z. z. o súhlase so zmenami štátnej hranice medzi Slovenskou republikou a Poľskou republikou),
- ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších ústavných zákonov.

## 1.4 Kvázi ústavné zákony

### 1.4.1 Nepriame novelizácie Ústavy SR

Národná rada SR roku 2004 prijala ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. Onedlho schválila aj ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie.

So schválením ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. a ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. počas jediného kalendárneho roka do právneho poriadku SR vstúpila podskupina ústavných zákonov, ktoré pri interpretácii a aplikácii Ústavy SR nemožno prehliadnúť, ale naopak, Ústavu SR treba vysvetliť vo vzájomnej súvislosti s takým ústavným zákonom. Ide o ústavné zákony, ktoré tak nepriamo novelizujú ústavu.

Ústavným zákonom č. 254/2006 Z. z. sa uskutočnila tretia nepriama zmena Ústavy SR. Silu ústavného zákona dostala právna úprava, ktorú predtým, keď mala silu zákona, Ústavný súd SR označil za neústavnú.<sup>6</sup>

Dosiaľ posledným zo série nepriamych novelizácií ústavy je ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Nepriame zmeny ústavy v slovenskej realite predstavujú obsahom najdubióznejšie zásahy do ústavnosti, na čo právna teória opakovane poukázala veľmi kriticky.<sup>7</sup>

---

Podľa druhej vety čl. 7 ods. 1: „O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.“

Ustanovenie čl. 86 písm. b) nadväzuje na úpravu druhej vety čl. 7 ods. 1 tým, že Národná rada SR ústavným zákonom schvaľuje zmluvu o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vypovedaní takej zmluvy.

Podľa čl. 99 ods. 1: „Výsledok referenda môže Národná rada Slovenskej republiky zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti.“

Podľa čl. 102 ods. 3: „Podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu ustanoví ústavný zákon.“ Toto ustanovenie nadväzuje na čl. 51 ods. 2.

<sup>6</sup> „Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze, sp. zn. Pl. ÚS 6/04-67, vyslovil nesúlad § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon č. 215/2004 Z. z.“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy. Obsahom § 30 ods. 4 až 7 zákona bolo zriadenie osobitnej komisie, zloženej z 11 poslancov NR SR, volenej na základe pomerného zastúpenia, ako odvolacieho orgánu voči rozhodnutiam Národného bezpečnostného úradu. Rozhodnutia komisie boli preskúmateľné súdom.

Národná rada Slovenskej republiky však s cieľom vyhnúť sa kontrole ústavnosti využila (či zneužila?) formu ústavného zákona a prijala ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (...), ktorým prevzala pôvodné riešenie zo zákona č. 215/2004 Z. z., ktoré ústavný súd vyslovil za nesúladné s Ústavou SR, čím nerešpektovala právny názor nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti.“ (BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. Neústavné ústavné zákony? – II. časť. *Justičná revue*. 2011, č. 2, s. 183–184).

### 1.4.2 Ústavné zákony *ad hoc*

Popri Ústave SR platí niekoľko ústavných zákonov, ktoré sú obsolétne, lebo boli prijaté „na jednorazové použitie“<sup>8</sup> a účel ich prijatia sa naplnil. Významné miesto medzi ústavnými zákonmi na jedno použitie majú ústavné zákony skracujúce volebné obdobie Národnej rady SR a orgánov územnej samosprávy obcí.<sup>9</sup>

Ani ústavné zákony kategórie *ad hoc*, ktorými Národná rada SR skracovala volebné obdobie volených orgánov verejnej moci nezostali mimo kritiky právnej vedy. Zazneli hlasy, že tieto ústavné zákony obchádzajú Ústavu SR,<sup>10</sup> vôbec nenapĺňajú znaky ústavného zákona, a preto ide o *quasi* ústavné zákony, lebo nevykazujú znak generality právnej úpravy.<sup>11</sup>

## 2. PRÁVOMOC NÁRODNEJ RADY SR PRIJÍMAŤ ÚSTAVNÉ ZÁKONY

Môžu ústave odporovať aj ústavné zákony určené na všeobecné, opakované použitie? Za akých podmienok možno pokladať všeobecný ústavný zákon za protiústavný?

Názory v slovenskej právnej vede na prvú otázku sa rôznia.

„Národná rada prijala aj ďalšie ústavné zákony, ktoré môžeme nazvať účelovými ústavnými zákonmi, pretože úpravu spoločenských vzťahov v nich upravených ústava nepredpokladá. To však neznamená, že na ich prijatie nebola Národná rada Slovenskej republiky oprávnená.“<sup>12</sup>

Tvrdenie v prospech prijímania akýchkoľvek ústavných zákonov pre ktoré stačí sama okolnosť, že ich prijala Národná rada SR, sa v tomto prípade nespojilo s hľadaním argumentov.

Opačný postoj sa zakladá na množstve argumentov dôvodiacich, že Národná rada SR môže prijímať akékoľvek ústavné zákony iba ako prejav svojvôle v tvorbe práva.

„Možnosti vydávania ústavných zákonov, ktoré blanketovými odkazmi upravuje ústava, môžu byť chápané rôzne – ako konečný výpočet prípadov, kedy môže byť vydaný ústavný zákon a a contrario vydávanie ústavných zákonov v iných prípadoch nie je v súlade s ústavou, alebo ako demonštratívny výpočet, ktorý neobmedzuje ústavodarcu v regulácii spoločenských vzťahov formou ústavného zákona ani v iných prípadoch.“<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Napr. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. Neústavné ústavné zákony? – II. časť. *Justičná revue*. 2011, č. 2, s. 182–183; OROSZ, L. K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*. 2005, s. 338.

<sup>8</sup> Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z., ústavný zákon č. 332/1998 Z. z., ústavný zákon č. 82/2006 Z. z., ústavný zákon č. 541/1992 Zb. o delení majetku ČSFR, ústavný zákon č. 542/1992 Zb. o zániku ČSFR.

<sup>9</sup> Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky; ústavný zákon č. 332/1998 Z. z. o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994; ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky; ústavný zákon č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

<sup>10</sup> BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*. 2007, č. 12, s. 1583; OROSZ, L. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009, s. 335.

<sup>11</sup> PRUŠÁK, J. Zákon a konštitucionalizmus. In: A. Gerloch – P. Maršálek (eds). *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha, 2005, s. 140.

<sup>12</sup> CIBULKA, L. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava: PraF UK, 2014, s. 20.

<sup>13</sup> BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*. 2007, č. 12, s. 1580.

„Ústavný systém Slovenskej republiky prekonal od 1. januára 1993 svoj vývoj. Pre jeho stabilitu a komplexnosť nie je vhodné, aby bol narušaný právnymi predpismi právnej sily ústavných zákonov, ktorých prijatie ústava nepredpokladá. Ústavný systém by mal byť budovaný systematicky, čomu prijatie ústavných zákonov ad hoc nezodpovedá. Pre ústavný systém a jeho vnútornú jednotu však nie je správne a vhodné, aby sa právny poriadok dotváral ústavnými zákonmi v prípadoch, keď sa (len) formou ústavného zákona chce dosiahnuť ústavnosť postupu, konania alebo rozhodovania, alebo sa majú obchádzať rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Ústavný zákon, resp. prijatie ústavného zákona sa vzhľadom na jeho právnu silu vníma ako univerzálny prostriedok na riešenie problémov v legislatíve, ktorého použitie je v súlade s princípmi právneho štátu. Pritom však paradoxne práve neúmerne používanie ústavných zákonov a ich prijímanie potenciálne naruša právny poriadok a môže z hľadiska jeho kompatibility spôsobiť viacej škody ako osohu.<sup>14</sup>

J. Prusák označil toto správanie parlamentu za nesúladne s princípmi konštitucionalizmu, pretože aj parlament je viazaný platnou ústavou. Ústavné zákony môže Národná rada SR prijímať po prvé, ak nimi mení a dopĺňa ústavu a po druhé, ak ide o návrhy ústavných zákonov, ktorých prijatie za ustanovených podmienok výslovne predpokladá ústava. Iné ústavné zákony a ich prijatie národnou radou treba podľa neho kvalifikovať ako neústavný postup národnej rady. Tieto ústavné zákony neboli prijaté Národnou radou SR na základe Ústavy SR.<sup>15</sup>

Koncepciu neústavných ústavných zákonov spojenú s možnosťou preskúmania súladu ústavných zákonov s Ústavou SR podrobil dôraznej a neprehliadnuteľnej oponentúre R. Procházka. Uviedol:

„Predpokladám jednomyselnú zhodu, že čl. 86 písm. a) ústavy dáva národnej rade právomoc prijímať aj iné zákony ako tie, na ktoré odkazuje konkrétna blanketa v čl. 143 ods. 2 ústavy alebo iná konkrétna blanketa na vydanie zákona. Inými slovami, považujem za nepochybné, že čl. 86 písm. a) ústavy predstavuje pre národnú radu generálnu blanketu na vydávanie zákonov bez ohľadu na to, či ústava na inom mieste ustanovuje aj konkrétnu blanketu alebo nie. Z akého dôvodu by táto blanketa nemala byť generálnou vo vzťahu k ústavným zákonom? Ako je možné tvrdiť, že jedna časť vety („ústavných zákonoch“) nepredstavuje generálnu blanketu a musí sa na ňu viazať konkrétne zmocnenie, a iná časť tej istej vety („ostatných zákonoch“) predstavuje generálnu blanketu a žiadne konkrétne zmocnenie už potrebné nie je? (...) nesporný fakt, že čl. 86 písm. a) ústavy predstavuje generálnu blanketu pre národnú radu pri vydávaní zákonov znamená, že generálnou je tiež blanketa na vydávanie ústavných zákonov.“<sup>16</sup>

Aj keď sa Procházkova výhrada zdá byť argumentačne neprekonateľná, zdanie klame. R. Procházka podľahol dojmu, že „ostatné zákony“ vytvárajú horizontálne usporiadaný celok, „pár“ s „ústavnými zákonmi“. Ústavné zákony = „ostatné zákony“, lebo v opačnom prípade by nastal nesúlad s čl. 86 písm. a) Ústavy SR.

<sup>14</sup> BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*. 2007, č. 12, s. 1584.

<sup>15</sup> PRUSÁK, J. Zákon a konštitucionalizmus. In: A. Gerloch – P. Maršálek (eds). *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha, 2005, s. 139–140.

<sup>16</sup> PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 22.

Ustanovenie čl. 86 písm. a) Ústavy SR je kompetenčná norma, ktorá zakladá pôsobnosť Národnej rady uznášať sa na niektorých prameňoch práva. Nemožno s ňou spájať ďalší právny účinok. V skutočnosti ostatné zákony tvoria jeden samostatný celok a ústavné zákony celkom iný celok predmetu úpravy čl. 86 písm. a) Ústavy SR. Ustanovenie čl. 86 písm. a) napriek tomu, že pozostáva z jednej vety, nepredstavuje jedinú ústavnú normu.

Článkom 86 písm. a) ústavy sa Národnej rade SR priznáva pôsobnosť uznášať sa na ústave, ústavných zákonoch a ostatných zákonoch. Medzi pôsobnosťou uznášať sa na ústavných zákonoch a pôsobnosťou uznášať sa na (ostatných) zákonoch je rozdiel daný väzbou na ďalšie ústavné normy.

Uznášanie sa na ústavných zákonoch je v príčinnej súvislosti s čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1, čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 Ústavy SR ustanovujúcimi vzťahy ústavnej intenzity, ktoré sa upravujú ústavným zákonom.

Úprava čl. 86 písm. a) v rozsahu pôsobnosti „uznášať sa na ostatných zákonoch“ sa spája so samostatnou ústavnou pôsobnosťou oddelenou od pôsobnosti „uznášať sa na ústavných zákonoch“. Uplatnením pôsobnosti „uznášať sa na ostatných zákonoch“ vo väzbe na čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1, čl. 51 ods. 2 alebo čl. 102 ods. 3 by Národná rada SR dokonca porušila ústavu bez možnosti obhájiť svoje konanie odkazom na to, že Národná rada SR má pôsobnosť prijímať ústavné zákony priznanú spolu s pôsobnosťou prijímať zákony, a tak je jedno, ako sa rozhodla uplatniť túto spoločnú pôsobnosť.

Podmnožina „uznášať sa na ostatných zákonoch“ nie je jednotná ani sama o sebe. To zas možno vyvodiť z príčinnej súvislosti časti čl. 86 písm. a) s inými relevantnými ústavnými normami. Zmocnenie na uznášanie sa o ostatných zákonoch zahŕňa pôsobnosť uznášať sa o zákonoch, na ktorých prijatie Ústava SR výslovne odkazuje v ústavných normách (vykonávacie zákony) a na zákony, ktorých prijatie sa podľa Ústavy SR výslovne nepredpokladá (všeobecné zákony). Vykonávacie zákony dopĺňajú (dotvárajú) ústavné normy, ktoré sa interpretujú a aplikujú v spojení s vykonávacími zákonmi. Všeobecné zákony v takej väzbe s Ústavou SR nie sú.

Rozdiel v obsahu pôsobnosti „uznášať sa na ústavných zákonoch“ a „uznášať sa na ostatných zákonoch“ možno v súlade s Ústavou SR vzťahovať aj na rozlíšenie účelu blankety určenej pre prijímanie ústavných zákonov a zákonov.

*Prochádzkova výhrada* v intenciách vlastnej logiky zanedbala nadbytočnosť ústavného zmocnenia na úpravu vybraných vzťahov ústavným zákonom. Ak by malo platiť, že článkom 86 písm. a) sa určuje generálna blanketa na prijatie ústavného zákona kedykoľvek a vždy, keď sa politickou dohodou podarí vytvoriť potrebnú väčšinu poslancov Národnej rady SR (čl. 84 ods. 4 Ústavy SR), potom je zbytočné zmocnenie na prijatie ústavného zákona ustanovené v čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1, čl. 51 ods. 2 aj v čl. 102 ods. 3 Ústavy SR okrem ak sa tieto zmocnenia vysvetlia ako ústavná povinnosť Národnej rady SR uznieť sa na uvedených ústavných zákonoch. V takom prípade sa ústavné zákony vnútorne rozdelia na podskupinu ústavných zákonov, ktoré Národná rada SR musí prijať, lebo Ústava SR zmocňuje na prijatie ustanovených ústavných zákonov a na podskupinu ústavných zákonov, ktoré môže prijať, ak sa tak rozhodne.

Účelom ústavného zmocnenia na úpravu ústavným zákonom je ustanovenie nepodmienečnej povinnosti prijať ústavný zákon ustanovujúci podmienky vypovedania vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (čl. 102 ods. 3), ako

aj ustanovujúceho podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (čl. 51 ods. 2) a zároveň ustanovenie inej, podmiennej povinnosti prijať ústavný zákon o zmene hranice Slovenskej republiky (čl. 3 ods. 2), ako aj ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku (čl. 7 ods. 1). Podmienenosť vzniku tejto povinnosti je daná predovšetkým súčinnosťou s iným štátom alebo inými štátmi, lebo bez dohody s iným štátom neprichádza do úvahy ani zmena štátnej hranice, ani vstup do štátneho zväzku s iným štátom, ani vystúpenie z takeého zväzku. Ak k takej súčinnosti s iným štátom naozaj dôjde, jej ústavnoprávny účinok sa musí zabezpečiť ústavným zákonom.

Ústava SR nezakladá výslovne iba povinnosť prijať ústavný zákon, či už podmienne alebo bezpodmienečne. Ústava SR výslovne priznáva Národnej rade SR aj právo úvahy o prijatí ústavného zákona. Podľa čl. 99 ods. 1 výsledok referenda môže Národná rada SR zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. Toto ustanovenie nezakladá povinnosť Národnej rady SR prijať ústavný zákon o zmene alebo zrušení výsledku referenda. Určuje ochrannú trojročnú lehotu, po ktorú je Národná rada SR povinná zmieriť sa s výsledkom referenda. Ak má dôvod na zmenu výsledku referenda, môže ju vykonať ústavným zákonom až po uplynutí ochrannej lehoty, avšak aj po uplynutí ochrannej lehoty, „na večnosť“ môže Národná rada SR zachovať *status quo* daný výsledkom referenda bez toho, aby jej kedykoľvek vznikla povinnosť prijať ústavný zákon meniaci alebo dopĺňajúci výsledok referenda.

Ústava SR teda nezmocňuje Národnú radu SR na uznávanie sa o ústavných zákonoch tam, kde zakladá povinnosť Národnej rady SR prijať ústavný zákon s tým, že tam, kde nezakladá takú povinnosť, Národná rada SR môže kedykoľvek po dosiahnutí politickej dohody prijať ľubovoľný iný ústavný zákon. Ústava SR v taxatívnom výpočte uvádza vzťahy, ktoré dovoľuje upraviť ústavným zákonom.

Ústava SR výslovne nepredpokladá, že Národná rada SR sa uznesie aj na takom ústavnom zákone, ktorý nie je zahrnutý v taxatívnom výpočte ústavných zmocnení na úpravu určitej otázky ústavným zákonom. Pôsobnosť „uznášať sa na ústavných zákonoch“ zverenú Národnej rade SR treba interpretovať v spojení s ústavnými normami zmocňujúcimi na úpravu výslovne určených otázok ústavným zákonom. Logickým dovŕšením interpretácie a aplikácie pôsobnosti „uznášať sa na ústavných zákonoch“ zverenej Národnej rade SR článkom 86 písm. a) v príčinnej súvislosti s čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1, čl. 51 ods. 2, čl. 99 ods. 1 alebo s čl. 102 ods. 3 je záver, podľa ktorého Národná rada SR sa nemôže uznášať na takých ústavných zákonoch, na ktorých prijatie ju Ústava SR nezmocňuje.

Ústavou SR vymedzené zmocnenie na úpravu vybraných otázok ústavným zákonom obmedzuje pôsobnosť Národnej rady SR vo sfére prijímania ústavných zákonov. Účel takeého obmedzenia možno vysvetliť pomocou historickej metódy. Predchádzajúca Ústava Československej socialistickej republiky neobmedzovala právomoc parlamentu prijímať ústavné zákony podľa vlastnej, voľnej úvahy. Výsledkom bolo viac, ako sedem desiatok ústavných zákonov a spolu s nimi nevyhnutná zložitá orientácia v platnej právnej úprave. K všeobecne známym skutočnostiam aplikácie práva treba zaradiť poznatok o hypertrofii právnych noriem a právnych predpisov, ktorá niekedy sťažuje, ba občas aj marí orientáciu v platnom právnom poriadku. Ako poučenie z tohto stavu možno interpretovať Ústavu SR, ktorá limituje úpravu ústavnými zákonmi iba na taxatívne určené otázky čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1, čl. 51 ods. 2, čl. 99 ods. 1 a čl. 102 ods. 3, čím sa vytvárajú

ústavné podmienky pre zachovanie stability ústavou upravených vzťahov pred vôľou, či dokonca svojvôľou parlamentnej väčšiny.

Ústava SR výslovne neuvádza zmocnenie na svoju zmenu. To umožňuje vysloviť tvrdenie, podľa ktorého ak v súlade s ústavou možno prijať iba také ústavné zákony, pre ktoré je priznané zmocnenie, potom v súlade s Ústavou SR nemožno prijať zmeny a doplnky samej ústavy. Z tohto dôvodu rozlíšenie medzi ústavou a ústavnými zákonmi je od základu nezmyselné, lebo ústavu v nijakom štáte nemožno vysvetľovať ako absolútne nedotknuteľnú právnu úpravu.

Ústava SR síce výslovne neustanovuje zmocnenie na svoje zmeny, ale je očividné, že v Ústave SR sa predpokladá jej menenie. Možno to vyvodit' z formulácie čl. 84 ods. 4: „*Na prijatie ústavy, zmenu ústavy ... je potrebný aspoň trojpäťinový súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov.*“

Účelom a zároveň obsahom ústavného zákona odporujúceho ústave môže byť zmena ústavy, doplnenie ústavy alebo odklon od ústavy. Parlament nemôže prijať akýkoľvek ústavný zákon, keď si myslí.

### 3. VYVODENÁ PRÁVOMOC ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY PRESKÚMAŤ ÚSTAVNOSŤ ÚSTAVNÉHO ZÁKONA

Ústavné zákony môžu byť neústavné. Zásadný význam v takom prípade získava otázka ako ďalej? Možno neústavné ústavné zákony zrušiť, alebo má zostať verejným tajomstvom, že ústavný zákon porušuje Ústavu SR, ale napriek tomu treba podľa neho postupovať, lebo je platný a účinný? Alebo sa má taký ústavný zákon zaradiť medzi obsolétne pramene ústavného práva pomocou interpretácie práva vyvodenej z ustanovenia článku 152 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého „*výklad a uplatňovanie ústavného zákona musí byť v súlade s touto ústavou*“?

Posledná možnosť je prakticky najjednoduchšia, ale pravdepodobne aj najnedostupnejšia. Možno povedať, že jej chýba krytie právnou aj politickou kultúrou, a preto nemá vyhliadku na nastolenie potrebného právneho účinku.

Porušenie ústavy prijatím protiústavného ústavného zákona v materiálnom právnom štáte predstavuje najzávažnejšiu formu porušenia ústavy. Na túto okolnosť v niektorých štátoch zareagovali ústavné sudy tak, že konštatovali existenciu svojej právomoci preskúmať ústavnosť ústavného zákona aj vtedy, keď im ústava ich štátu výslovne nepriznala právomoc konať o takom porušení ústavy. Ústavný súdny dvor v Rakúsku vyvodil svoju právomoc obmedzeného účelu preskúmať dodržanie procedurálnych podmienok prijatia ústavného zákona. Ústavný súd Českej republiky svoju vyvodенú pôsobnosť konať o súlade ústavných zákonov s ústavou spojil s prieskumom ústavných zákonov *ad hoc*.

Z radov prívržencov konzervatívneho prúdu právnej teórie zaznel hlas dôrazného odporu proti takému naloženiu s právomocou, proti prieskumu ústavnosti ústavných zákonov, aj proti možnosti ich zrušenia po vykonanom prieskume.<sup>17</sup>

Na tomto mieste sa nezaškodí vrátiť do minulosti, k okamihu vzniku predstavy o súdnom prieskume rozhodnutí zákonodarcu a k príčine, ktorá túto predstavu odobrila.

<sup>17</sup> Napr. MIKULE, V. Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 18–23.

Právomoc súdnej moci preskúmať, ako zákonodarná moc pri prijímaní zákona dodržala ústavu, sa zrodila v USA v spore *Marbury v. Madison*.<sup>18</sup>

Najvyšší súd USA najskôr vytvoril doktrinálny základ koncepcie materiálneho jadra ústavy, aj keď výslovne o materiálnom jadre nehovoril. Podľa Najvyššieho súdu USA:

*„Lud disponuje pôvodným právom umožňujúcim, aby si pre svoje budúce vlády zvolil princípy, ktoré mu podľa jeho názoru najlepšie zaručia šťastie – na tomto základe stojí celá americká spoločnosť. Uplatnenie tohto pôvodného práva je veľmi náročné; k tomuto kroku nemôže a ani by nemalo dochádzať príliš často. Takto zakotvené princípy sa teda pokladajú za základné. A pretože sa odvíjajú od najvyššej authority, ktorá koná iba zriedkavo, sú stvorené ako trvalé.*

*Táto pôvodná a najvyššia vôľa rozhoduje o usporiadaní vlády a prideluje právomoci iným rôznym zložkám. Tým môže skončiť, alebo môže ešte určiť určité hranice, ktoré zmienené zložky nesmú prekračovať.“*

Najvyšší súd USA následne vysvetlil príčinu, pre ktorú súdna moc môže preskúmať, ako zákonodarná moc pri prijímaní zákona dodržala ústavu:

*„V prípade vlády Spojených štátov sa uplatnil druhý z postupov. Právomoci legislatívy sú definované a obmedzené; aby o týchto obmedzeniach nevznikli pochybnosti a aby neboli opomínané, sú zakotvené v ústave. Prečo sú právomoci obmedzené a prečo sú tieto obmedzenia zachytené v písomnej podobe, ak tí, ktorí sa podľa nich majú správať, ich môžu kedykoľvek prekračovať? Rozdiel medzi vládou s obmedzenými a neobmedzenými právomocami zaniká, pokiaľ obmedzení nie sú osobami, ktoré ich majú rešpektovať, brať do úvahy a pokiaľ sú zakázané aj dovolené úkony rovnako záväzné. (...)*

*Preto ak súdy majú rešpektovať ústavu a ak je ústava nadradená akémukoľvek bežnému legislatívnemu činu, potom v spore, na ktorý sa vzťahujú ... musí rozhodovať ústava, nie bežný zákon.*

*Ktokoľvek sa stavia proti princípu, že súd má pokladať ústavu za zvrchovaný zákon, musí zároveň nutne vyžadovať, aby súdy pred ústavou zatvárali oči a videli iba zákony. Taká doktrína by podryvala samotný základ všetkých písaných ústav. Vyhlasovala by, že zákon, ktorý má byť podľa princíпов a teórie našej vlády celkom neplatný, je napriek tomu v praxi úplne záväzný. Vyhlasovala by tiež, že taký čin aj napriek zmienenému výslovnému zákazu je v skutočnosti právoplatný. Ponechávala by legislatíve praktickú aj skutočnú všemocnosť, zatiaľčo by sa jedným dychom zaväzovala k úzkemu vymedzeniu jej právomoci. Hranice by boli ustanovené a zároveň by sa povedalo, že tieto hranice možno ľubovoľne prekračovať.“<sup>19</sup>*

Výklad Najvyššieho súdu USA aj po dvesto rokoch dáva jasnú odpoveď na otázku, či porušenie ústavy možno zákonodarcovi tolerovať, odpustiť alebo s ním možno iba bezmocne nesúhlasiť. Prvoradá je nekompromisná požiadavka, aby parlament neporušoval ústavu; ak ju poruší, výsledok jeho činnosti sa musí zrušiť v konaní pred príslušným súdom. Keď parlament prijme ústave odporujúci ústavný zákon, postup aj výsledok má byť rovnaký. V systéme špecializovaného ústavného súdnictva je na ústavnom súde, aby preskúmal, či ústavný zákon podozrivý z porušenia ústavy naozaj porušuje ústavu.

<sup>18</sup> 5. U. S. 137 (1803).

<sup>19</sup> *Marbury vs. Madison*. 5. U. S. 137 (1803).

V nadväznosti na rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky o neústavnosti ústavného zákona o skrátení piateho volebného obdobia Poslaneckej snemovne J. Wintr vylučovacou metódou došiel k záveru, že z možností prieskumu ústavnosti ústavného zákona, ktoré potenciálne prichádzajú do úvahy (1. prieskum ústavným súdom; 2. „samo prieskum“ parlamentom, predovšetkým Senátom; 3. potvrdenie zmeny referendum; 4. uplatnenie práva občanov na odpor), najbezpečnejšie je zveriť ochranu čl. 9 ods. 2 Ústavy Ústavnému súdu ČR.<sup>20</sup>

Vylučovacou metódou možno preskúmať aj vhodnosť možností, aké prichádzajú do úvahy pre prieskum ústavnosti ústavných zákonov na Slovensku, aj keď dostupnosť jednotlivých možností je rozdielna od ich dostupnosti v ČR. Národná rada SR je jednokomorová, čo vylučuje prieskum Senátom. Naopak, v ČR nedostupné referendum je prostriedkom, o akom na Slovensku treba uvažovať. Do úvahy tak prichádza buď prieskum ústavnosti ústavného zákona v referende, alebo jeho prieskum Ústavným súdom SR, lebo aj pre SR platí, čo uviedol J. Wintr pre ČR o využití práva na odpor pri ochrane ústavnosti pred neústavnými ústavnými zákonmi.<sup>21</sup> Podstatou sporu o ústavnosť ústavného zákona je analýza a hodnotenie radu odborných otázok, ktoré svojou podstatou nie sú vhodné na rozhodovanie väčšinou hlasov v referende. Vylučovacia metóda privádza k záveru, že v právnom poriadku SR nie je vhodnejší spôsob prieskumu ústavnosti ústavného zákona, ako je jeho preverenie Ústavným súdom SR.

Ústava SR zriaďuje Ústavný súd SR ako orgán, ktorý nemá za úlohu chrániť ústavu, alebo ústavu a ústavné zákony, alebo ústavný poriadok. Ústava SR zriaďuje ústavný súd ako univerzálneho a jediného ochrancu ústavnosti bez obmedzení pre niektoré (vybrané) ústavou upravené vzťahy. Ústava SR sa skladá z explicitne určených aj z implicitných noriem. S univerzálnou ochranou ústavnosti nezlučiteľný je stav, v ktorom by sa Ústavný súd SR dištancoval napríklad od ochrany deľby moci konštatovaním, že deľba moci nie je explicitne uvedená v Ústave SR a pokladá sa iba za ústavný princíp implikovaný v úprave prvej vety článku 1 ods. 1 Ústavy SR. Z univerzálnej (celoplošnej) ochrany ústavnosti Slovenskej republiky možno vyvodiť, že Ústavný súd SR chráni ústavnosť v rozsahu explicitnej aj implicitnej úpravy tak, aby v oboch prípadoch zabezpečil efektívnu ochranu ústavnosti.

Ústava SR explicitne určuje právomoc Ústavného súdu SR. Ochranu ústavnosti v rozsahu implicitnej ústavnej úpravy môže Ústavný súd SR plnohodnotne zabezpečiť spravidla v medziach vyvodenej právomoci. Ak Ústavný súd SR korektnými a zaužívanými metódami a postupmi interpretácie a aplikácie práva zistí, že má právomoc chrániť ústavnosť v spore o ústavnú normu, splní si ústavnú povinnosť určenú článkom 124 Ústavy SR, ak poskytne ochranu ústavnosti.

V podmienkach ochrany ústavnosti Slovenskej republiky možno akceptovať nielen ochranu ústavnosti pred prijímaním ústavných zákonov *ad hoc*, ale aj ústavných zákonov určených na opakované použitie, ak ide o ústavné zákony, ktoré Národná rada SR

<sup>20</sup> WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 9–10.

<sup>21</sup> „Aktivace práva na odpor je možností skutečně krajní, pohybující se na samé hraně práva a jako politický prostředek nikoli vzdálený revoluci se nejeví jako rozumný preventivní prostředek ochrany ústavního a právního systému, byť se ve skutečně krajní situaci, do níž se snad naše vlast již nikdy nedostane, může stát posledním účinným prostředkem k zachování svobody a demokracie.“ (WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 9.).

prijme mimo zmocnení výslovne určených v Ústave SR na prijatie ústavného zákona. Ba čo viac, ani tu nevedie hraničná čiara medzi dostupnou ochranu ústavy pred neústavnými ústavnými zákonmi. Ústavu SR možno chrániť aj pred ústavnými zákonmi, ktoré odporujú implikovanému materiálnemu jadrú ústavy.

S využitím vyvodenej právomoci Ústavný súd SR môže postupovať nie z dôvodu napodobenia postupu českého alebo akéhokoľvek iného ústavného súdu, ale preto, lebo možnosť takého postupu implikuje článok 124 Ústavy SR. Porušením Ústavy SR je skôr taká interpretácia článku 124 Ústavy SR, ktorou sa vylúči ochrana ústavnosti, než taká interpretácia článku 124, akou sa pôsobnosť Ústavného súdu SR vyvodí z ustanovenia čl. 124 Ústavy SR, lebo vylúčením pôsobnosti sa v skutočnosti ochrana ústavnosti odmieta. Taký stav treba v materiálnom právnom štáte pokladať za neprijateľný a nepripustný.

Účelom vyvodenej právomoci je dôsledná ochrana ústavnosti, nie porušovanie ústavnosti. Vyvodzovanie právomoci Ústavným súdom SR je vylúčené *contra constitutionem* tam, kde Ústava SR vylučuje pôsobnosť ústavného súdu. Ústavný súd SR nemôže viesť konanie nielen v rozsahu negatívne vymedzenej právomoci, ale ani vtedy, keď Ústava SR zakladá subsidiárnu právomoc ústavného súdu jedine pre prípad, že o veci nemá rozhodnúť iný súd, či dokonca iný štátny orgán.

Pomocou vyvodenej právomoci Ústavný súd SR môže preskúmať súlad každého ústavného zákona s ústavou. V prípade ústavných zákonov sa jeho prieskum obmedzuje na zistenie, či existuje právne relevantný a prijateľný dôvod legitimizujúci prijatie ústavného zákona mimo ústavného zmocnenia na úpravu ústavným zákonom. V prípade ostatných ústavných zákonov Ústavný súd SR môže preskúmať, či Národná rada SR ústavný zákon prijala:

- predpísaným postupom a za ustanovených podmienok,
- v rozsahu ústavného zmocnenia na úpravu ústavným zákonom,
- v súlade s implikovaným materiálnym jadrom ústavy.

Prieskum ústavnosti ústavných zákonov *ad hoc* má v množine dosiaľ prijatých ústavných zákonov význam iba *pro futuro*, vo vzťahu k tým ústavným zákonom *ad hoc*, ktoré Národná rada SR prijme v budúcnosti. V minulosti prijaté ústavné zákony o skrátení volebného obdobia zamýšľaný právny účinok dávno vyvolali. Prieskum takých ústavných zákonov v budúcnosti je rovnako nedôvodný, ako prieskum súladu zrušeného zákona s ústavou.

## 4. SPÔSOBY PRIESKUMU ÚSTAVNOSTI ÚSTAVNÝCH ZÁKONOV

### 4.1 Procesný nesúlad ústavného zákona s ústavou

Prieskum ústavnosti ústavných zákonov v Rakúsku je procedurálny. Jeho predmetom je zisťovanie, či bol ústavný predpis prijatý predpísaným ústavodarným postupom, ktorý si vyžadoval jeho obsah. Táto koncepcia vyplýva z nálezov VfSlg 2.455 a VfSlg 15.373, pričom za zásadný možno označiť nález VfSlg 2.455 z roku 1952.

V okolnostiach prípadu VfSlg 2.455 napadnuté ústavné ustanovenie nepriamo novelizovalo čl. 6 B-VG zavedením jednotného občianstva namiesto dovtedajšej úpravy, v ktorej bolo základné občianstvo krajiny. Vláda spolkovej krajiny Vorarlberg to pokladala za podstatnú zmenu spolkového usporiadania, a teda za celkovú zmenu ústavy.

Ústavný súdny dvor uviedol, že prieskum spolkových ústavných zákonov nie je možný pokiaľ ide o ich materiálnu ústavnosť, lebo na to chýba akékoľvek meradlo. Je však možné skúmať ich formálnu ústavnosť, teda či boli prijaté spôsobom vyžadovaným spolkovou ústavou – v danom prípade, či napadnutý ústavný zákon znamenal „celkovú zmenu ústavy“, a preto mal podliehať referendu podľa čl. 44 ods. 3 B-VG. Súd vysvetlil „celkovú zmenu ústavy“ ako dotknutie vedúcich princípov (*leitende Grundsätze*) spolkovej ústavy, ktorými sú princípy demokratického, právneho a spolkového štátu.<sup>22</sup> Ani zásah do inštitútu krajinského občianstva rovnajúci sa fakticky jeho zrušeniu, neposúdil ako celkovú zmenu ústavy.

Koncom 80. rokov Ústavný súdny dvor bol nútený zareagovať na účel, za akým Národná rada využívala možnosť zahrnúť do obyčajného zákona ustanovenia s právnou silou ústavného zákona. Niekoľkokrát sa stalo, keď ústavný súd zrušil určité zákonné ustanovenia ako neprimerané obmedzenie základných práv (napr. *numerus clausus* pre poskytovanie taxislužby), že Národná rada tieto prijala v zhodnom znení ako ústavné ustanovenia. Tým bol nález ústavného súdu zvrátený a ďalšie zásahy súdu mali byť vylúčené.

Nálezmi VfSlg 11.756 a VfSlg 11.829 Ústavný súdny dvor dal Národnej rade poslednú výstrahu upozornením, že tento jej postup môže byť ústavne neúnosný. Ústavným ustanoveniam sa nemá v prípade pochybností priznávať obsah, ktorý by ich dával do rozporu s vedúcimi princípmi spolkového ústavného práva. K takému rozporu však môžu viesť zásahy do základných princípov spolkovej ústavy, ako napr. obmedzenie kompetencie Ústavného súdneho dvora alebo prelomenie poriadku základných práv. Pritom nemusí ísť nevyhnutne o zásahy závažné a rozsiahle – aj opatrenia s čiastkovým účinkom, ak sú príliš početné, môžu vo svojom účinku viesť k celkovej zmene ústavy.<sup>23</sup>

Ústavný súdny dvor prikočil k zrušeniu ústavného ustanovenia po prvýkrát roku 2001, keď zrušil ustanovenie s právnou silou ústavného zákona zo zákona o verejných zakázkach z dôvodu, že parlament porušil ústavu tým, že prijal celkovú zmenu ústavy, ktorá podľa čl. 44 ods. 3 ústavy podlieha potvrdeniu v referende.<sup>24</sup>

## 4.2 Prelamovanie ústavy

Ústavný súd Českej republiky rozhodol o nesúlade ústavného zákona č. 195/2009 Sb. o skrátení piateho volebného obdobia Poslaneckej snemovne s ústavou z dôvodu, že sa týmto ústavným zákonom materiálne prelomila ústava.<sup>25</sup>

Podľa Ústavného súdu ČR sa Ústava podľa čl. 9 ods. 1 môže meniť alebo dopĺňať iba ústavnými zákonmi a ústavný zákon *ad hoc* nie je ani zmenou ani doplnkom.<sup>26</sup> Pri absencii ústavného zmocnenia na vydanie ústavných zákonov *ad hoc* by sa ústavná konformita takého ústavného zákona mohla zakladať iba ochranou materiálneho jadra ústavy.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> NOVAK, R. *Lebendiges Verfassungsrecht*. Wien: Springer Verlag, 2008, s. 307.

<sup>23</sup> VfSlg 11.756, s. 5.

<sup>24</sup> VfSlg 16.327.

<sup>25</sup> Pl. ÚS 27/09. Nález z 10. 9. 2009.

<sup>26</sup> Pl. ÚS 27/09, časť VI./a, ods. 9–14.

<sup>27</sup> Pl. ÚS 27/09, časť VI./a, ods. 15–16.

Ústavný zákon môže byť v Českej republike ústavný, ak sa splnia tri podmienky:

1. procedurálna podmienka (ústavný zákon prijme trojpäťtinová väčšina v oboch komorách parlamentu),
2. kompetenčná podmienka (parlament prijme ústavný zákon podľa zmocnenia na vydanie ústavného zákona podľa čl. 9 ods. 1 Ústavy alebo podľa iného výslovného ústavného zmocnenia (čl. 2 ods. 2, čl. 10a ods. 2, čl. 11, čl. 100 ods. 3),
3. obsahové podmienky (súlady s nezmeniteľnými princípmi demokratického právneho štátu).

Ústavný súd Českej republiky sa pre toto rozhodnutie stal objektom výraznej kritiky v českej právnej teórii, najmä kvôli nesplneniu podmienok čl. 9 ods. 2 Ústavy v okolnostiach prípadu,<sup>28</sup> ale aj kvôli kompetenčnej podmienke.<sup>29</sup> V odbornej tlači sa však stretol aj s uznaním.<sup>30</sup>

V slovenskej právnej vede sa dôraz kladie na dodržanie ústavného zmocnenia na prijatie ústavného zákona.

*„Jedným z nosných princípov Ústavy SR je princíp právneho štátu, obsahujúci požiadavku, aby všetky štátne orgány konali na základe ústavy a v jej medziach, ktorá je vyjadrená v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Národná rada, ako moc ustanovená, môže preto prijímať ústavné zákony iba v dvoch prípadoch, a to pokiaľ smerujú k zmene ústavy, alebo k vykonaniu splnomocňujúcej ústavnej blankety. Legislatívna prax je však taká, že parlament považuje za svoje právo prerokovať a hlasovať aj o iných návrhoch ústavných zákonov. Takýto postup nie je v súlade s uvedenými princípmi konštitucionalizmu, pretože aj parlament je viazaný platnou ústavou.“<sup>31</sup>*

Ústavný súd ČR kompetenčnú podmienku označil za jednu z kumulatívnych podmienok, ktoré sa všetky musia splniť, aby ústavný zákon odporoval Ústave ČR. Z názorov vyslovených v slovenskej právnej teórii sa zdá, že prijatie ústavného zákona (ktorý priamo nemení Ústavu SR) bez ústavného zmocnenia znamená porušenie ústavy bez ohľadu na ďalšie kritériá.

#### 4.3 Obsahová podmienka – ochrana pred zásahom do materiálneho jadra ústavy

S príchodom písaných ústav sa začala objavovať predstava, podľa ktorej ústava obsahuje ustanovenia, ktoré sú natoľko závažné, chránia také významné základy štátu a spoločnosti, že ich nemožno zmeniť. *„Myšlienka, podľa ktorej demokratická ústava nie je len odzrkadlením momentálnych mocenských vzťahov, ale predstavuje fixovanie pre spoločnosť konštitutívnych hodnôt slobody a rovnosti, ako aj ich inštitucionálne garancie, ktorých účelom, funkciou, je tieto hodnoty garantovať spravodlivosťou a racionalitou, našla koncom 19. storočia koncentrovaný výraz v uvedenom si princípu imperatívnu nezmeniteľnosti materiálneho ohniska (jadra) ústavy.“<sup>32</sup>*

<sup>28</sup> Napr. MIKULE, V. Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 18–23; WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 4–17.

<sup>29</sup> WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 17.

<sup>30</sup> KYSELÁ, K. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 30.

<sup>31</sup> PRUSÁK, J. Zákon a konštitucionalizmus. In: A. Gerloch – P. Maršálek (eds). *Zákon v kontinentálním právu*. Praha, 2005, s. 139.

<sup>32</sup> HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 267.

Článok V Ústavy USA, ktorý sa ukončil ustanovením: „(...) *nijaký dodatok vydaný do roku 1808 nesmie sa týkať prvého a štvrtého odseku deviateho oddielu prvého článku ústavy; nijaký štát ďalej nemá byť ústavným dodatkom bez svojho súhlasu zbavený práva na rovné zastúpenie v Senáte.*“

V zásade rovnakú úpravu priniesla roku 1900 Ústava Austrálskeho zväzu, podľa čl. 128 ods. 6 ktorej nesmie byť prijatá taká zmena ústavy, ktorá by pomerné zastúpenie každého štátu v oboch komorách parlamentu alebo minimálny počet zástupcov každého štátu v Snemovni reprezentantov.

Nemenné ustanovenia ústavy chránené „klauzulou večnosti“ sa v 20. storočí dostali do ďalšieho vývojového štádia. Normy slúžiace predovšetkým na stabilizáciu vzťahov v zloženom štáte, na zabránenie zmenám právneho postavenia členských štátov, sa výrazne rozrástli tak, aby vniesli stabilitu do ďalších otázok organizácie štátu, aj do postavenia jednotlivca v štáte. Do ústav sa vnieslo „materiálne jadro ústavy“, teda pre chod štátu a spoločnosti najdôležitejšie otázky, aké majú byť ustanovené „raz navždy“, a preto ich nemožno upraviť odchylnou pomocou zmeny ústavy. Také normy má Ústava Českej republiky,<sup>33</sup> Grécka,<sup>34</sup> Spolkovej republiky Nemecko,<sup>35</sup> Portugalska<sup>36</sup> či Španielska.<sup>37</sup> Ale aj Rakúska, Rumunska či Bosny a Hercegoviny.

Formalistický prístup zvädza k bagatelizácii modelu ústavy späť s určením „materiálneho jadra“ prostredníctvom tézy, že „materiálne jadro ústavy“ znamená iba jednu zmenu ústavy navyše – tú pri ktorej sa ústavná väčšina uznesie na vypustení ustanovení o materiálnom jadre z ústavy. Toto predvídateľné tvrdenie je z pohľadu porovnávacieho

<sup>33</sup> „Zmena podstatných náležitostí demokratického právneho štátu je neprípustná.“ (čl. 9 ods. 2).

<sup>34</sup> „Ustanovenia ústavy sa môžu meniť, s výnimkou tých ustanovení, ktoré určujú formu vlády a štátu ako parlamentnú republiku, a ďalej ustanovení článku 2 odseku 2, článku 4 odsek 1, 4 a 7, článku 5 odsek 1 a 3, článku 13 odsek 1 a článku 26.“ (článok 110).

<sup>35</sup> „Zmena tohto Základného zákona, ktorá sa týka usporiadania Spolku na krajiny, zásadného spolupôsobenia krajín v zákonodarstve alebo zásad určených v článku 1 a 20, je neprípustná.“ (čl. 79 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko).

Zákaz zmeny ústavy podľa čl. 1 a čl. 20 sa vzťahuje na ustanovenia: čl. 1 ods. 1: „Dôstojnosť človeka je nedotknuteľná. Rešpektovať a chrániť ju je povinnosťou celej štátnej moci.“; čl. 1 ods. 2: „Nemecký ľud preto uznáva neporušiteľné a nescudziteľné ľudské práva za základ každého ľudského spoločenstva, mieru a spravodlivosti vo svete.“; čl. 1 ods. 3: „Ďalej ustanovené základné práva zaväzujú zákonodarstvo, výkonnú moc a súdnictvo ako bezprostredne platné právo.“; čl. 20 ods. 1: „Spolková republika Nemecko je demokratický a sociálny spolkový štát.“; čl. 20 ods. 2: „Všetka štátna moc pochádza z ľudu. Ľud ju vykonáva vo voľbách a hlasovaniach a prostredníctvom osobitných orgánov zákonodarstva, výkonnej moci a súdnictva.“; čl. 20 ods. 3: „Zákonodarstvo je viazané ústavným zriadením, výkonná moc a súdnictvo zákonom a právom.“; čl. 20 ods. 4: „Proti každému, kto sa pokúsi odstrániť toto zriadenie, majú všetci Nemci, pokiaľ iná pomoc nie je možná, právo na odpor.“

<sup>36</sup> Podľa čl. 288: „Zákony meniace túto Ústavu musia rešpektovať: a) národnú nezávislosť a jednotu štátu; b) republikánsku formu vlády; c) odluku cirkví od štátu; d) práva a slobody občanov a ich záruky; e) práva zamestnancov, ich výborov a odborových organizácií; f) koexistenciu verejného, súkromného a družstevného vlastníctva výrobných prostriedkov v sociálnych sektoroch; g) úlohu hospodárskych plánov v rámci zmiešaného hospodárstva; h) všeobecné, priame, tajné a pravidelné hlasovanie vo voľbe volených členov najvyšších orgánov, autonómnych regionálnych a miestnych zastupiteľských zborov a systém pomerného zastúpenia; i) pluralizmus prejavu a politickej organizácie, ktorá zahŕňa politické strany a právo na demokratickú opozíciu; j) oddelenie a vzájomnú zodpovednosť orgánov s najvyššou právomocou; l) súdny prieskum všeobecne záväzných právnych predpisov na pozitívnu neústavnosť, ako aj na nesúlad s ústavou v dôsledku nečinnosti; m) súdnu nezávislosť; n) autonómiu miestnych orgánov; o) politickú a administratívnu nezávislosť Azorských ostrovov a Madeiry.“

<sup>37</sup> Práva priznané článkom 17, článkom 18 odsek 2 a 3, článkom 19, článkom 20 odsek 1 písm. a) a d) a odsek 5, článkom 21, článkom 28 odsek 2 a článkom 37 odsek 2 sa môžu zrušiť, ak sa v súlade s ústavou vyhlási výnimčný stav alebo stav ohrozenia. Článok 17 odsek 3 nemožno zrušiť ani po vyhlásení výnimčného stavu.

ústavného práva barbarské. Prehliadnuť netreba potenciálnu väzbu medzi oslobodením sa štátu spod totalitnej formy vlády a ustanovením materiálneho jadra ústavy prijatej v reflexii na toto obdobie ako základu zásadne inej, demokratickej formy vlády v právnom štáte. Udialo sa tak v Nemecku a Rakúsku na ceste z Tretej ríše, v Španielsku po páde režimu generála Franca, v Portugalsku po páde Salazara, v Grécku po ukončení vojenskej diktatúry plukovníkov, v Českej republike, Rumunsku či Čiernej Hore po politickom skončení s érou socializmu. V historicko-politickom kontexte by bolo opodstatnené, aby sa aj Ústava SR roku 1992 výslovne prihlásila k nemennosti niektorých ústavných noriem pomocou ich zaručenia klauzulou večnosti. Nestalo sa tak.

Koncepcia materiálneho jadra ústavy sa završuje právomocou ústavného súdu chrániť materiálne jadro. Účelom tejto právomoci je preveriť, či sa prijatím ústavného zákona neporušilo materiálne jadro.

Spolkový ústavný súd vykonáva prieskum ústavnosti ústavných zákonov podľa čl. 79 ods. 3 Základného zákona so zameraním na ochranu materiálneho jadra Základného zákona.

Prieskum ústavnosti ústavných noriem v Nemecku zahŕňa dve skupiny prípadov:

#### 1. Rozhodovanie o vzájomnom súlade pôvodných noriem Základného zákona.

Nemecký ústavný súd sa hneď v prvom rozhodovaní o ústavnosti ústavného zákona roku 1953 ocitol pred problémom súladu dvoch noriem, ktoré sú pôvodnou súčasťou Základného zákona. Súď pristúpil na teoretickú možnosť existencie „originárnych protiústavných ústavných noriem“. Ich prípadné odstránenie nemožno ponechať výlučne na vôli ústavodarcu.<sup>38</sup> Ak je Spolkový ústavný súd povolaný na ochranu nedotknuteľných základných rozhodnutí ústavodarcu, neodkloní sa od vôle ústavodarcu prieskumom ústavných noriem, ale odmietnutím takého prieskumu.<sup>39</sup>

Spolkový ústavný súd zamietol návrh na preskúmanie súladu čl. 117 ods. 1 s čl. 3 ods. 2 Základného zákona. Rozpor čl. 117 ods. 1 Základného zákona s právnou istotou by bol daný iba vtedy, ak by týmto ustanovením aktivovaná úprava (čl. 3 ods. 2) nemala právny obsah, takže by sa nedala aplikovať metódami súdnicstva a sudca by robil voľné rozhodnutia založené na svojom svetonázore. Čl. 3 ods. 2 je však plnohodnotnou právnou normou spôsobilou na priamu súdnu aplikáciu.<sup>40</sup> Zo zistenia, že čl. 117 ods. 1 Základného zákona nenúti súdy, aby sa správali ako zákonodarca, vyvodil aj jeho súlad s princípom deľby moci.<sup>41</sup>

#### 2. Rozhodovanie, či zákony meniace ústavu sa nedotýkajú zásad podľa čl. 79 ods. 3 Základného zákona. „Hoci sa v tejto kategórii vyskytli hraničné prípady, Spolkový ústavný súd dosiaľ nikdy nevyhlásil zákon meniaci ústavu za nulitný.“<sup>42</sup>

Spolkový ústavný súd sa v konaní podľa čl. 79 ods. 3 dvakrát postavil za tamjšie tajné služby, keď zamietol návrhy o porušení čl. 10 ods. 2 Základného zákona prijatím zákona legitimizujúceho odpočúvanie telefonickej komunikácie<sup>43</sup> a onedlho zas, pri prieskume

<sup>38</sup> BVerfGE 3, 225, s. 235 an.

<sup>39</sup> BVerfGE 3, 225, s. 234.

<sup>40</sup> BVerfGE 3, 225, s. 239.

<sup>41</sup> BVerfGE 3, 225, s. 247 an.

<sup>42</sup> GRINC, J. Přežkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 34.

<sup>43</sup> BVerfGE 30, 1.

novely čl. 13 ústavy, ktorou sa nedotknuteľnosť obydlia narušila možnosťou nasadenia technických prostriedkov akustického sledovania podozrivých osôb.<sup>44</sup> Na oboch rozhodnutiach nemožno prehliadnúť výraznú účelovosť prieskumu,<sup>45</sup> neprijateľnosť techniky vykonávania prieskumu a pripájanie nepísaných, „imanentných“ obmedzení ústavných zmien, ktoré slúžia na to, aby zmeny ústavy „prešli“ testom ústavnosti. Do súladu s ústavou sa tak nedostáva sama zmena ústavy, ale predstava, ktorú o zmene Základného zákona vytvorí Spolkový ústavný súd v záujme navodenia zdania o súlade ústavnej zmeny s jej materiálnym jadrom.<sup>46</sup>

„Metóda ústavnokonformného výkladu, ktorú pri tom používa, sa neprijíma bez výhrad.“<sup>47</sup>

Napriek všetkým pripomienkam, kritike aj nesúhlasným názorom sa Spolkový ústavný súd nevzdal svojrázneho, možno aj svojvoľného nakladania s pôsobnosťou preskúmať súlad ústavného zákona s ústavou. Spolkový ústavný súd „podržal“ zmenu ústavy zameranú na nápravu majetkových krívd na území bývalej Nemeckej demokratickej republiky po zjednotení Nemecka.<sup>48</sup> Spolkový ústavný súd „podržal“ aj novelu ústavy, ktorou sa vylúčila možnosť dovoľávať sa práva na azyl ako základného práva osoby prichádzajúcej do Nemecka zo štátov vyhodnotených ako „bezpečné“.<sup>49</sup>

## 5. IMPLIKOVANÉ MATERIÁLNE JADRO ÚSTAVY SR

Ústava SR neobsahuje ustanovenie určujúce materiálne jadro ani právny účinok doložky večnosti.

V druhej vlne poznávania o materiálnom jadre ústavy na Slovensko dorazili informácie o diele Carla Schmitta<sup>50</sup> a jeho doktríne implicitného materiálneho jadra ústavy, aj informácia o právnom názore Spolkového ústavného súdu v Nemecku, podľa ktorého „každá ústava obsahuje normy, ktoré obsahujú ústavné princípy, ktoré sú také elementárne, že zaväzujú aj samotného ústavodarcu“.<sup>51</sup> Nasledovali úvahy a argumenty o existencii materiálneho jadra ústavy v českej právnickej literatúre zavŕšené jednoznačným vyjadrením P. Holländera: „*Implicitné jadro ústavy chráni ústavu pred zmenami tých jej*

<sup>44</sup> BVerfGE 109, 279, s. 313–315.

<sup>45</sup> V konaní o súlade zmeny čl. 10 ods. 2 ústavy s ústavou samou uviedol, že možnosť neinformovať dotknutú osobu a vylúčiť súdny prieskum slúži na efektívnu ochranu ústavnosti, a je odôvodnený povahou veci, lebo až tak sa odposluchy a otváranie listov stáva zmysluplné. Nemecký ústavný súd ďalej vyzdvihol koncept bojaschopnej demokracie (*streitbare Demokratie*) neprípúšťajúcej zneužívanie základných práv, ako aj princíp právneho štátu a v ňom implikovaný princíp proporcionality. Zo zásady proporcionality vyvodil, že vykonávací zákon má umožňovať opatrenia podľa čl. 10 ods. 2 ústavy len vtedy, keď konkrétne okolnosti odôvodňujú podozrenie z konania nepriateľského voči ústave a vec nemožno vyšetriť inými prostriedkami. Následná parlamentná kontrola musí byť kontrolou právnou, materiálne a procesne rovnocennou súdnemu prieskumu, aj keď dotknutá osoba nebude mať možnosť sa jej zúčastniť. (BVerfGE 30, 1, s. 21–23).

<sup>46</sup> K rozhodnutiu vo veci BVerfGE 109, 279 pripojili nesúhlasné stanovisko dve sudkyne, ktoré uviedli: „*Účelom prieskumu podľa čl. 79 ods. 3 Základného zákona nie je interpretovať novelu ústavy prostredníctvom čl. 1 a čl. 20 tak, aby s nimi bola navzdory svojmu zneniu uvedená do súladu, ale zistiť, či sa nedotýka princípov v nich zakotvených*“ (BVerfGE 109, 279, s. 386).

<sup>47</sup> BRYDE, Brun-Otto. Art 79. In: I. von Münch – Ph. Kunig (eds). *Grundgesetz-Kommentar. Band 3.4./5.* München: C. H. Beck, 2003, s. 217.

<sup>48</sup> BVerfGE 84, 90.

<sup>49</sup> BVerfGE 94, 49.

<sup>50</sup> SCHMITT, C. *Verfassungslehre.* 1928, 8. Aufl. Berlin, 1993.

<sup>51</sup> Südweststaat-Streit. BVerfGE 1, s. 14.

*ustanovení, ktoré predstavujú a zakladajú jej identitu a ktorých zmena alebo vypustenie by narušili kontinuitu ústavy. Nezmeniteľnosť ústavy je prejavom suverenity suveréna, možnosť jej zmeny a doplnenia je teda založená len na jeho vôli vyjadrenej zmocnením. Teda imperatív nezmeniteľnosti, ktorý zakladá identitu ústavného systému, je ústavne imanentný a je v nej obsiahnutý aj vtedy, ak nie je explicitne vyslovený.*<sup>52</sup>

Slovenská veda ústavného práva sa prostredníctvom časti svojich predstaviteľov pokúsila o odpor. Napríklad R. Procházka uviedol: „Ak má byť materiálne jadro v ústave, v ktorej ho ústavodarca nepostuluje, prítomné rovnako ako v ústave, v ktorej ho ústavodarca postuluje, potom rozhodnutie ústavodarcu vymedziť a chrániť materiálne jadro ústavy nemá žiadny význam; to jadro tam jednoducho je bez ohľadu na to, či ústavodarca výslovne prejaví vôľu ho tam mať alebo nie.“<sup>53</sup>

Hoci to R. Procházka zamýšľal ako argument opaku, v skutočnosti „udrel kliniec po hlavičke“. Materiálne jadro v ústave materiálneho právneho štátu skutočne existuje bez ohľadu na to, či ho ústavodarca postuluje alebo nie. Výslovné ústavné ustanovenie „klauzuly večnosti“ je nadbytočné, slúži na nastolenie právnej istoty, na odstránenie neistoty o existencii klauzuly večnosti. Nemá konštitutívny účinok. Je deklaratórne. Pôvodne väčšinový doktrinálny názor sa ocitol v menšine.

*„Každá ústava má svoje materiálne jadro. Každá ústava je totiž založená na určitých základných (ústavných) hodnotách a nosných regulatívnych ideách (ústavných princípoch), ktoré z jej koncepcnej konštrukcie a obsahu možno na základe hĺbkovej analýzy vyvodíť. Tieto určujú podstatu a identitu ústavy, a sú principiálne nezmeniteľné, pretože ich zrušenie, či zásadná kvalitatívna zmena nie sú už zmenou ústavy, ale jej nahradením inou (novou) ústavou. Moderné demokratické ústavy sú založené a vychádzajú z porovnateľných konštitutívnych hodnôt a nosných regulatívnych ideí (ústavných princípov), ku ktorým nepochybne patrí ako ľudská dôstojnosť a ďalšie ľudské práva a základné slobody, tak aj podstatné kvalitatívne komponenty (znaky), resp. princípy demokratického a právneho štátu, ktoré sú explicitne, či implicitne prítomné v ústavných textoch.“*<sup>54</sup>

Argumentačný základ pre teóriu o implikovanom materiálnom jadre Ústavy SR našiel B. Balog v právnom názore Ústavného súdu SR vo veci Pl. ÚS 16/95. Podľa B. Baloga: „Už v roku 1995 sa k existencii implicitného materiálneho jadra slovenskej ústavy prihlásil aj ústavný súd.“ V rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 16/95 k postaveniu národnej rady vyslovil, že „[a]j zákonodarný orgán je viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky (...)“<sup>55</sup>

Právni teoretici občas trpia sklonom k ďalekosiahlym záverom, ktorý ich pri interpretácii právnych názorov Ústavného súdu SR vedie k tvrdeniam značne vzdialeným od toho,

<sup>52</sup> HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právnik*. 2005, roč. CXLIV, s. 327.

<sup>53</sup> PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konstitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 31.

<sup>54</sup> BALOG, B. Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. In: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky konanej pod záštitou prezidenta Slovenskej republiky J. E. Ivana Gašparoviča. Bratislava: Lonfinger, 2012, s. 228.

<sup>55</sup> BALOG, B. Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. In: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky konanej pod záštitou prezidenta Slovenskej republiky J. E. Ivana Gašparoviča. Bratislava: Lonfinger, 2012, s. 237.

čo Ústavný súd v konkrétnej veci naozaj vyslovil. Závery presahujúce skutkový stav rozhodovaného sporu a právnu argumentáciu ústavného súdu k nemu majú dvojaký, ale vždy účelový, význam: buď v prospech svojho názoru vyvodzujú, čo Ústavný súd v skutočnosti nepovedal, alebo v prospech svojho názoru vyvodzujú odmietnutie možnosti, ktorá sa právnenému teoretikovi nepozdáva. V oboch alternatívach ide o tvrdenie, aké sa nesmie pripísať Ústavnému súdu ani nijakému inému orgánu ochrany ústavnosti v zahraničí.

Ústavný súd sa vo veci Pl. ÚS 16/95 nezaoberal otázkou, či Ústava má nejaké materiálne jadro, ani či ide o jadro určené explicitne alebo implicitne. V čase, keď Ústavný súd vyslovil právny názor, ktorý B. Balog označil za „*prihlásenie ústavného súdu k existencii implicitného materiálneho jadra slovenskej ústavy*“ slovenská právna veda ani netušila, že by Ústava mohla mať materiálne jadro. Dôkazom je rok vydania diel, ktoré sa na Slovensku či v Čechách začali zaoberať materiálnym jadrom moderných demokratických ústav. Práce tohto typu nasledovali až o jeden a pol desaťročia za právnym názorom Ústavného súdu, ktorým sa tento údajne „*prihlásil k existencii implicitného materiálneho jadra slovenskej ústavy*“.

B. Balog v hodnotení významu právneho názoru vysloveného Ústavným súdom pravdepodobne podľahol nadšeniu, zaujatiu v prospech doktríny „implicitného materiálneho jadra Ústavy“. To neznamena, že omyl vo voľbe argumentov zároveň preukazuje mylnosť doktríny.

V pokračovaní svojich úvah priniesol B. Balog výklad o príčinách, kvôli ktorým ústavodarca podlieha obmedzeniam materiálneho jadra ústavy, či už je vyjadrené explicitne, alebo je v ústave implikované:

„*Demokraciou v tej najvšeobecnejšej rovine chápeme demokratickú formu realizácie štátnej moci – ústavný systém reprezentatívnej demokracie, inštitúty priamej demokracie, základy volebného systému a postavenie politických strán v spoločnosti a štáte. Všetko toto sú znaky demokratického režimu, ale súčasne sú to všetky znaky, ktoré nestoja na prvom mieste. Demokracia je v prvom rade schopnosť spoločenstva slobodne si stanoviť formu štátu, v ktorom bude žiť, ktorá bude vyjadrená v ústave, teda demokracia je schopnosť spoločenstva slobodne si dať ústavu. Až následne, v druhom rade, prichádzajú znaky ako slobodná súťaž politických síl, vláda na čas, volebný systém a pod.*“ uvádza B. Balog<sup>56</sup> a pokračuje:

„*Práve takéto chápanie demokracie umožní vyriešenie paradoxu, či dilemy klauzuly večnosti. Z chápania demokracie ako schopnosti spoločenstva slobodne si dať ústavu vyplýva rozlíšenie dvoch ústavodarcov – ústavodarcu originálneho – ľudu – a ústavodarcu odvodeného parlamentu. (...) Prvá ľudová ústavodarná generácia dá spoločstvu a jeho štátu ústavu. V tejto ústave stanoví a zakotví základné hodnoty, na ktorých je ústava a štát postavený a prizná im charakter večnosti. Tou istou ústavou ustanoví aj parlamentného ústavodarcu. Príkaz nemenne rešpektovať večné ústavné inštitúty smeruje voči nemu. Prvá parlamentná ústavodarná generácia je týmito večnými inštitútmi viazaná a takto je nimi viazaná každá nasledujúca parlamentná ústavodarná generácia. Ich viazanosť je daná tým, že všetky parlamentné ústavodarné generácie svoju legitimitu odvodzujú od ústavy, ktorú dala prvá ľudová ústavodarná generácia. Ak by parlamentné ústavodarné generácie nerešpektovali príkaz nedotknuteľnosti ústavných hodnôt v klauzule večnosti daný prvou*

<sup>56</sup> BALOG, B. Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 56–57.

*ľudovou ústavodarnou generáciou, tak by spochybnili ústavu, ktorá je základom ich legitimacy, ich existencia a ich právomocí. Prehodnotiť (kladivom alebo bez neho) večné ústavné inštitúty by mohla (...) práve a len nasledujúca ľudová ústavodarná iniciatíva, pretože táto ako originálny neodvodnený ústavodarca nie je viazaná existujúcou ústavou a jej klauzulou večnosti, pretože ľudová ústavodarná generácia si svoju legitimitu z existujúcej ústavy neodvodzuje – ona ústavu originálne dáva a s tým aj (možnú) novú klauzulu večnosti.*<sup>57</sup>

Ústavný súd SR vo svojej rozhodovacej činnosti výslovne potvrdil, že Ústava nie je hodnotovo neutrálna.<sup>58</sup> V inom rozhodnutí výslovne potvrdil aj existenciu implikovaných základných práv a slobôd, ktoré možno z Ústavy vyvodiť.<sup>59</sup> Implikované základné práva a slobody sú prinajmenšom indíciou existencie implikovaných ústavných noriem. Ústava výslovne neurčuje niektoré ústavné princípy, „bez ktorých to v demokratickom a právnom štáte nejde“. Názorným príkladom je deľba moci, o ktorej Ústava výslovne mlčí, ale Ústavný súd potvrdil jej zahrnutie medzi podmienky demokratickej formy vlády v medziach úpravy prvou vetou článku 1 ods. 1 Ústavy hneď na počiatku svojej existencie.<sup>60</sup> Ak v hodnotovo orientovanej ústave existujú implikované ústavné normy, je to právny základ, z ktorého možno vyvodiť najvýznamnejšiu vlastnosť Ústavy – jej zásadnú nenarušiteľnosť, nezmeniteľnosť založenú na implikovanom materiálnom jadre založenom prvou vetou článku 1 ods. 1 Ústavy.

Existencia implikovaného materiálneho jadra je súčasťou hodnotovej orientácie ústavy v materiálnom právnom štáte, alebo jej logickým pokračovaním. V nadväznosti na hodnotovú orientáciu Ústavy, ktorá sa dosiaľ nestala predmetom sporu, naopak, možno ju označiť za konsenzuálne prijatú a schválenú vlastnosť Ústavy, je dôvod akceptovať takú interpretáciu a aplikáciu Ústavy, pri ktorej sa stane samozrejmosťou, že Ústava má implikované materiálne jadro.

Ústavný súd túto kvalitu Ústavy výslovne potvrdil 28. októbra 2014, keď odkázal na „jadro ústavy“.<sup>61</sup> Všetky špekulatívne pochybnosti, či „jadro ústavy“ má rovnaký význam ako „materiálne jadro ústavy“ vylučuje výklad Ústavného súdu:

*„(...) Podoba demokratického štátu v európskom priestore sa po druhej svetovej vojne zakladá na rešpektovaní základných práv a slobôd, pričom európske ústavné systémy na účel garancie tohto záväzku využívajú rôzne ústavné nástroje. Typickým príkladom je tzv. klauzula večnosti objavujúca sa v čl. 79 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko, prípadne v čl. 9 ods. 2 Ústavy Českej republiky, čl. 110 ods. 1 Ústavy Gréckej republiky alebo čl. 288 Ústavy Republiky Portugalsko. V podmienkach Slovenskej republiky chráni nezmeniteľnosť ústavných článkov garantujúcich základné práva a slobody predovšetkým čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy, ale k ustanoveniam s uvedeným účelom nepochybne patrí aj čl. 93 ods. 3 ústavy.*<sup>62</sup>

Zistenie neústavnosti ústavného zákona je pre ochranu ústavnosti nezmyselné a nadbytočné, ak sa nespojí s jasným právnym účinkom.

<sup>57</sup> BALOG, B. Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 57.

<sup>58</sup> Pl. ÚS 12/01. ZNUÚS 2007, s. 43; IV. ÚS 294/2012. ZNUÚS 2013, s. 322–323.

<sup>59</sup> Pl. ÚS 17/94. ZNUÚS 1994, s. 243; I. ÚS 74/93. ZNUÚS 1993–1994, s. 42.

<sup>60</sup> Pl. ÚS 16/95. Nález z 24. mája 1995. ZNUÚS 1995, s. 41.

<sup>61</sup> Pl. ÚS 24/2014. Nález z 28. októbra 2014, s. 27, bod 32.

<sup>62</sup> Pl. ÚS 24/2014. Nález z 28. októbra 2014, s. 29, bod 36 a 37.

Doktrína neústavných ústavných zákonov dostane plnohodnotný zmysel až za predpokladu, že preskúmanie súladu ústavného zákona s ústavou je možné (sa môže uskutočniť). Ak rušivý zásah do materiálneho jadra, či už výslovne formulovaného, alebo implikovaného, sa pri takom prieskume potvrdí, právnym účinkom musí byť zrušenie neústavného ústavného zákona, jeho vyradenie z právneho poriadku. Pritom prieskum súladu ústavného zákona s ústavou má iba čiastočný prínos, ak sa obmedzí, stotožní výlučne s procesnoprávnymi otázkami zameranými na overenie, či parlament prijal ústavný zákon predpísaným postupom. Naozajstný význam takého prínosu možno dosiahnuť iba tam a vtedy, kde sa preskúma podstata ústavných zmien, ich súlad s materiálnym jadrom ústavy.

Na základe vyššie uvedeného sa ponúka čiastkový záver – neústavnosť ústavných zákonov v SR prichádza do úvahy z dôvodu:

1. procesného nesúladu (ústavný zákon nebol prijatý ústavou určeným postupom);
2. nesplnenia formálnej podmienky (Národná rada SR môže zmeniť ústavu len ak ústavný zákon smeruje k zmene alebo doplneniu ústavy na základe zmocňujúcej blankety (v súlade so zmocňujúcou blanketou);
3. nesplnenia obsahovej podmienky (Národná rada SR nesmie meniť implikované materiálne jadro ústavy).

V množine dosiaľ prijímaných ústavných zákonov Národná rada SR niektoré ústavné zákony (ústavné zákony mimo ústavného zmocnenia) nemôže vôbec prijímať, azda s výnimkou celkom ojedinelých, vopred nepredvídateľných, ústavne relevantných a v okamihu riešenia naliehavých vzťahov, ktoré kvôli tomu všetkému treba upraviť pomocou ústavného zákona. Pravidlá takej výnimky, ak je dôvodná, treba ustáliť.<sup>63</sup> Iné z dosiaľ využívaných ústavných zákonov môže prijať, ak splní procedurálnu podmienku a ak splní obsahovú podmienku. Obe tieto podmienky nie sú kumulatívne. Porušením jednej z nich Národná rada SR prijme neústavný ústavný zákon. Nesúlad ústavného zákona s materiálnym jadrom Ústavy SR má najväčší význam medzi všetkými dôvodmi, ktoré môžu viesť k prieskumu ústavnosti ústavného zákona. Aj priama zmena ústavy môže byť neústavná, ak sa ňou poruší materiálne jadro.

## 6. IDENTIFIKÁCIA PRVKOV IMPLIKOVANÉHO MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAVY SR

Implikované ústavné normy sú vymedzené a obmedzené výslovnými ustanoveniami Ústavy. Zisťovanie (odhaľovanie a určovanie) implikovaných ústavných noriem nesmie odporovať zdravému rozumu a vybočiť z medzí ústavy. Rozsah, počet a obsah implikovaných ústavných noriem predurčuje, vymedzuje a obmedzuje materiálne jadro Ústavy. Prijatie tejto predstavy je zavŕšením jednej etapy v ochrane ústavnosti v Slovenskej

<sup>63</sup> Ochrana demokratického právneho štátu formou prijatia ústavného zákona *ad hoc* by sa podľa Ústavného súdu ČR mohla akceptovať za celkom výnimočných okolností (akými sú napr. okolnosti vojnového stavu či prírodnej katastrofy, ktorých riešenie neumožňuje ani Ústava ani ústavný zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti Českej republiky v znení ústavného zákona č. 300/2000 Sb.), pričom taký postup by musel spĺňať kritériá vyplývajúce z princípu proporcionality. (Pl. ÚS 27/09. Nález Ústavného súdu Českej republiky z 10. septembra 2009, právna veta 2).

republike, ktorým sa zároveň začne ďalšia etapa. V nej ide o identifikáciu ústavných princípov spoluvytvárajúcich materiálne jadro Ústavy. V tejto etape tiež pôjde o seriál nadväzujúcich otázok ako a kto má, môže alebo musí chrániť Ústavu pred aktmi parlamentu, ktorými Národná rada SR uplatní ústavodarnú právomoc spôsobom porušujúcim ústavné princípy podliehajúce ochrane prostredníctvom materiálneho jadra.

Materiálne jadro ústavy sa nespája s medzinárodným štandardom, s ktorým treba zosúladiť národnú ústavu. Vyjadruje základné vlastnosti, bez ktorých by daný štát stratil vlastnú štátoprávnu identitu. Použitie porovnávacej metódy pri vymedzovaní materiálneho jadra ústavy je veľmi orientačné. Určovanie obsahu implikovaného materiálneho jadra Ústavy otvára problematiku náročnú na čas aj odbornosť. Z tézy o implikovanom materiálnom jadre Ústavy sa nevyhnutne rodí otázka účelu a obsahu implikovaného materiálneho jadra, konkrétnych prvkov, ktoré patria k implikovanému materiálnemu jadu ústavy, ich identifikácie a identifikačných kritérií.

S využitím porovnávacej metódy možno konštatovať, že interpretácia a aplikácia každej ústavy je jednoduchšia v prípade ústav, ktoré výslovne ustanovujú materiálne jadro. Ak ústava obsahuje implikované materiálne jadro, z jej povahy vyplýva nevyhnutnosť vyvodiť materiálne jadro pomocou výkladu. Tento postup je náročnejší, lebo sa spája s pozvoľným identifikovaním ústavných noriem, ktoré náležia k implikovanému materiálnemu jadu. Nesmie ísť o postup *ad hoc* v tom zmysle, že ustanovenie ústavy sa raz označí za prvok implikovaného materiálneho jadra a neskôr, v konaní o inom spore, sa zas označí za prvok stojaci mimo implikovaného materiálneho jadra. Taký postup by bol nezlučiteľný s požiadavkou právnej istoty, a tým aj s vlastnosťami materiálneho právneho štátu, ktorý je nevyhnutnou súčasťou implikovaného materiálneho jadra ústavy. Hľadanie implikovaného materiálneho jadra ústavy má povahu hľadania *ad hoc* v tom význame, že v každom spore o ústavnosť ústavného zákona treba preskúmať, či namietnuté ustanovenie ústavy, ktoré má byť ústavným zákonom porušené, naozaj patrí k implikovanému materiálnemu jadu ústavy. Identifikácia *ad hoc* v uvedenom význame má odvrátenú stranu – čím viac ústavných noriem sa označí za stavebný prvok implikovaného materiálneho jadra, tým rigidnejšou sa ústava stane. Hľadanie implikovaného materiálneho jadra ústavy sa preto musí spojiť s hľadaním spravodlivej rovnováhy medzi rigidnou a voľnou ústavou. Spravodlivá rovnováha sa v tejto súvislosti týka ústavných prvkov, ktoré sa označia za natoľko nepostrádateľné pre riadny chod štátu, že sa zahrnú do materiálneho jadra.

Zásah do materiálneho jadra môže mať dve kvality: buď je pozitívny, alebo je negatívny. Za pozitívny zásah možno označiť zásah, ktorým sa bez pochybností zvýši alebo rozšíri ochrana zaručená materiálным jadrom ústavy. Negatívnym zásahom je taký zásah do materiálneho jadra, ktorým sa znižuje úroveň ochrany zaručenej materiálным jadrom.

Otázkou je, či zásah do materiálneho jadra je protiústavný iba vtedy, ak je negatívny, alebo či neprijateľný je akýkoľvek zásah do materiálneho jadra, a preto s ústavou nesúladiť je aj pozitívny zásah do materiálneho jadra. Odpoveď na túto otázku predurčí mieru rigidnosti či voľnosti ústavy.

Ku klasifikačným kritériám zisťovania implikovaného materiálneho jadra Ústavy SR vzhľadom na zaužívanú koncepciu ochrany ústavnosti Ústavným súdom SR treba zaradiť aj ústavnú intenzitu. Narušenie implikovaného materiálneho jadra musí mať ústavnú intenzitu, aby ústavný zákon vstupujúci do nedotknuteľnej sféry materiálneho jadra

dosiahol protiústavný charakter. Ústavnú intenzitu niekoľkých ústavných zákonov rozvíjajúcich tú istú úpravu odklonom od materiálneho jadra treba posudzovať ako súčet všetkých odklonov, aby sa nevytvoril stav erodujúci ústavu „kúsok po kúsku“.

Koncepcia implikovaného materiálneho jadra Ústavy SR vedie k hľadaniu stavebných prvkov postupom *ad hoc* pre určovanie ústavných noriem spolu vytvárajúcich materiálne jadro.

Základom implikovaného materiálneho jadra Ústavy musia byť ustanovenia čl. 1 ods. 1 a 2 Ústavy nielen v doslovnom znení, ale vrátane všetkých princípov, ktoré patria k režimu ochrany zaručenej článkom 1. Implikované materiálne jadro Ústavy zahŕňa ochranu suverenity Slovenskej republiky, materiálneho právneho štátu, demokratického štátu vrátane ochrany delby moci aj ochranu pred zavedením štátnej ideológie či štátneho náboženstva.

Ústavný súd Slovenskej republiky uplatňuje ustanovenie prvej vety čl. 1 ods. 1 Ústavy ako subsidiárnu ústavnú normu, ktorá môže byť porušená iba v spojení s iným ustanovením Ústavy Slovenskej republiky. Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu vychádza z koncepcie, že orgán verejnej moci, ktorý poruší niektorú ústavnú normu rozdielnu od ustanovenia o právnom štáte určeného čl. 1 ods. 1 Ústavy, sa nespráva ako orgán právneho štátu, a že ústavný súd rozhodne súbežne s rozhodnutím o porušení iného ustanovenia ústavy aj o porušení čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, ak navrhovateľ požiada o rozhodnutie ohľadne čl. 1 ods. 1 Ústavy SR.<sup>64</sup> Doplnkový charakter prvej vety čl. 1 ods. 1 ústavy sa týka tých konaní o ochrane ústavnosti, v ktorých nejde o ochranu implikovaného materiálneho jadra ústavy. Ak predmetom ochrany ústavnosti je ochrana implikovaného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky, ústavnoprávna relevancia čl. 1 sa mení, lebo čl. 1 je základom implikovaného materiálneho jadra Ústavy SR. Porušenie čl. 1 s ústavnou intenzitou zásahu do implikovaného materiálneho jadra samé o sebe znamená porušenie Ústavy Slovenskej republiky aj vtedy, ak nijaká iná ústavná norma nie je porušená.

V implikovanom materiálnom jadre na čl. 1 Ústavy nadväzujú niektoré ďalšie ústavné normy.

Z požiadavky ochrany demokratického štátu Ústavný súd ako prvok implikovaného materiálneho jadra Ústavy vyvodil základné práva a slobody a ich ochranu prostredníctvom druhej vety čl. 12 ods. 1 a čl. 93 ods. 3 Ústavy.

*„(...) Eliminácia katalógu základných práv a slobôd v jeho štandardnej podobe by mohla znamenať postupnú eróziu demokracie a pluralizmu smerom k totalitarizmu a diktatúre. Podoba demokratického štátu v európskom priestore sa po druhej svetovej vojne zakladá na rešpektovaní základných práv a slobôd, pričom európske ústavné systémy na účel garancie tohto záväzku využívajú rôzne ústavné nástroje. (...) V podmienkach Slovenskej republiky chráni nezmeniteľnosť ústavných článkov garantujúcich základné práva a slobody predovšetkým čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy, ale k ustanoveniam s uvedeným účelom nepochybne patrí aj čl. 93 ods. 3 ústavy.“<sup>65</sup>*

Z hľadiska porovnávacieho ústavného práva tento krok Ústavného súdu, zahrnutie základných práv a slobôd k súčasť materiálneho jadra ústavy patrí k obligatorným prvkom, samozrejmosťami materiálneho jadra ústavy. A predsa vec môže byť zložitejšia.

<sup>64</sup> Napr. Pl. ÚS 15/98. Nález z 11. marca 1999. ZNUÚS 1999, s. 58.

<sup>65</sup> Pl. ÚS 24/2014. Nález z 28. októbra 2014, s. 29–30.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu zavádza úpravu, ktorej podstatou a účelom je určenie obmedzení základných práv a slobôd. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v podstate nerešpektuje materiálne jadro ústavy. Z tohto dôvodu ho možno treba zmeniť tak, aby sa dostal do súladu s implikovaným materiálnym jadrom Ústavy.

Riešenie je alternatívne. Buď vo výnimočných situáciách sa rezignuje na materiálne jadro ústavy, čo umožní obmedzovať základné práva a slobody bez viazanosti materiál- nym jadrom, alebo ústavný zákon o bezpečnosti štátu treba výrazne zmeniť, aby sa dostal do súladu s materiál- nym jadrom Ústavy.

Ani v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu nemožno rezignovať na materiál- ný právny štát a napríklad na s ním súvisiacu nezávislosť súdnictva. Existenciu materiál- nego právneho štátu predpokladá aj sama existencia ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Ak by v ňom ustanovených prípadoch nemala platiť ústava, ak by orgány štátu mali dostať „voľnú ruku“, bolo by zbytočné ústavný zákon o bezpeč- nosti štátu prijímať. Možno teda vyvodiť, že aj v čase vojny, vojnového stavu, výnimoč- ného stavu a núdzového stavu je štát viazaný svojou ústavou a jej materiál- nym jadrom.

Ak základné práva sú prvkom materiál- nego jadra ústavy, potom bez ohľadu na zau- žívanú skúsenosť, ktorá učí, že počas vojny, ale aj v ostatných výnimočných právnych situáciách sa ľudské práva obmedzujú, možno ústavným zákonom prijať iba také ob- medzenia základných práv a slobôd, ktoré budú v súlade s materiál- nym jadrom ústavy. Inak povedané, všetky základné práva a slobody nie sú implikované v materiál- nom jadre ústavy. Aj medzi základnými právami a slobodami treba rozlíšiť dve podskupiny, a to podskupinu základných práv náležiacich k materiál- nemu jadru ústavy, ktoré sú nedo- tknuteľné a podskupinu základných práv pod ústavnou ochranou, ale prístupných na obmedzenia v ústavne výnimočných a výslovne ustanovených situáciách.

S miestom základných práv a slobôd v materiál- nom jadre súvisí otázka prípustnosti obmedzovania demokratického štátu vo výnimočných prípadoch. V zásade možno prav- depodobne konštatovať, že účelom prijatia úpravy, aká je v SR ustanovená ústavným zákonom o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núd- zového stavu je určenie obmedzení demokratického štátu v maximálnej dovolenej miere, teda určenie hraníc, za ktoré štát v obmedzovaní demokracie nesmie zísť ani počas vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Ak je tak, potom za zlučiteľné s materiál- nym jadrom ústavy možno označiť rozčle- nenie základných práv a slobôd na významné pre štandardné fungovanie demokratické- ho štátu (ktoré z dôvodu tejto súvislosti nemožno obmedziť ani počas fungovania štátu v režime podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu) a na základné práva a slobody priamo nesúvisiace s fungovaním demokratického štátu (ktoré z tohto dôvodu možno obmedziť počas fungovania štátu v režime danom ústavným zákonom o bezpečnosti štátu).

Za inštitucionálnu ochranu materiál- nego právneho štátu a demokratického štátu možno označiť základné právo na odpor, ktoré z tohto dôvodu tiež možno kvalifikovať ako prvok implikovaného materiál- nego jadra Ústavy.

Všetky ostatné stavebné prvky implikovaného materiál- nego jadra Ústavy čakajú na odhalenie v konkrétnych sporoch o ústavnosť ústavného zákona, ak k takým sporom dôjde.

## ZÁVER

Spolkový ústavný súd v Nemecku má ústavnú právomoc chrániť materiálne jadro Základného zákona pred zmenami pomocou neústavných ústavných zákonov, ale dosiaľ ju využíva iba na potvrdenie súladu podozrivých ústavných zákonov s ústavou. Za to sa stretáva s kritikou právnej vedy, aj s prejavmi nesúhlasu minoritných sudcov ústavného súdu.

Ústavný súdny dvor v Rakúsku nemá ústavou výslovne zverenú právomoc rozhodovať o neústavnosti ústavných zákonov, ale si ju vyvodil v rozsahu procedurálnej ochrany ústavnosti, ktorú si vysvetlil natoľko extenzívne, že z titulu procesnej ochrany poskytuje aj *de facto* materiálnu ochranu. Ústavný súdny dvor sa nenáhlil do vyhlásenia neústavnosti ústavného zákona. K činu sa odhodlal až vtedy, keď zrušil zákonnú úpravu pre jej nesúlad s ústavou, na čo parlament odpovedal povýšením protiústavného zákona na ústavný zákon. Ústavný súdny dvor vyhlásil ústavný zákon za neústavný, za čo sa stretol s kritikou právnej vedy, lebo zrušil bezvýznamný a dočasný ústavný zákon, aký sotva možno subsumovať pod pojem celkovej zmeny ústavy.<sup>66</sup>

Ústavný súd Českej republiky sa vyslovil, že má právomoc preskúmať súlad ústavných zákonov s ústavou a túto právomoc uplatnil rozhodnutím o nesúlade ústavného zákona s ústavou. Rozhodnutie sa stretlo s nesúhlasom v českej právnej teórii.

Slovenská právna veda takmer unisono akceptovala možnosť existencie neústavných ústavných zákonov, ale Ústavný súd SR dosiaľ nerozhodol, či potenciálny rozpor ústavného zákona s ústavou prichádza do úvahy, ani nerozhodol, či namietnutý ústavný zákon naozaj porušuje Ústavu SR.

Ústavné súdnictvo *en bloc* sa právnej vede nezavdáčí. Celkom protikladné názory na problematiku neústavných ústavných zákonov a ich prieskumu ústavným súdom sú výsledkom uplatnenia odbornej slobody prejavu ku kontroverznej téme.

Zo zásady viazanosti Národnej rady SR ústavou v tvorbe práva, ktorá je implikovaná v prvkoch právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy SR (Pl. ÚS 15/98) možno vyvodiť, že Národná rada SR nemá právomoc prijímať iné ústavné zákony, teda také ústavné zákony, ktoré nespĺňajú podmienku predmetu úpravy určeného Ústavou SR. K zhodnému záveru možno dôjsť aj uplatnením zásady „*Čo nie je dovolené, je zakázané*“ zaväzujúcej orgány štátu v právnom štáte. Túto zásadu vyjadruje čl. 2 ods. 2 Ústavy SR vo vzťahu k prameňom práva s nižším stupňom právnej sily, než má ústava. Z čl. 2 ods. 2 možno vyvodiť, že ak je orgán štátu viazaný zákonom, tým viac musí byť viazaný ústavou.

Súlad ústavných zákonov s ústavou predstavuje vnútorne rozdielny problém pozostávajúci zo samostatných vzťahov ústavných zákonov *ad hoc* k ústave a vzťahov ústavných zákonov priamo meniacich či dopĺňajúcich ústavu.

Ústavné zákony *ad hoc* odporujú Ústave SR, lebo Národná rada SR ich prijíma bez zmocnenia na úpravu určitého spoločenského vzťahu ústavným zákonom. Ústavný zákon *ad hoc* v zásade je vždy neústavným ústavným zákonom, azda s výnimkou celkom ojedinelých, vopred nepredvídateľných a ústavne relevantných vzťahov, ktoré kvôli tomu všetkému treba upraviť pomocou ústavného zákona, aj keď ústava na jeho prijatie

<sup>66</sup> WINKLER, G. *Die Prüfung von Verordnungen und Gesetzen durch den Verfassungsgerichtshof von Amts wegen*. Wien: Springer Verlag, 2006, s. 259.

Národnú radu SR nezmocňuje.

Ústavné zákony priamo meniace a dopĺňajúce Ústavu SR sú ústavne pochybné z iného ústavne relevantného dôvodu.

„Ak ústavy splnomocňujú ústavodarný orgán na zmeny ústavy, tak mu priznávajú iba právomoc meniť ústavu, nie ju zrušiť alebo odstrániť.“<sup>67</sup> „Ak ústavodarný orgán koná z formálneho i materiálneho hľadiska v medziach tohto splnomocnenia, tak nezasahuje do identity ústavy a takto vykonané ústavné zmeny možno kvalifikovať ako prípustné. V ústavno-politickej praxi sa ale môže prihodiť (aj sa deje), že ústavodarný orgán koná nad rámec uvedeného splnomocnenia. V takýchto prípadoch je nezastupiteľnou úlohou právnej vedy, ale aj súdnictva rozlíšiť medzi prípustnými zmenami ústavy a absolútne neprípustným materiálnym prelamaním ústavy.“<sup>68</sup>

Na tomto argumentačnom základe možno pre ústavnosť v Slovenskej republike vyvodiť, že s Ústavou SR nezlučiteľné nie sú iba ústavné zákony *ad hoc*, ako to pre Českú republiku rozhodol Ústavný súd Českej republiky, ale že s Ústavou SR nezlučiteľné môžu byť aj ústavné zákony priamo meniace alebo dopĺňajúce Ústavu SR. Také ústavné zákony môžu, ale nevyhnutne nemusia, byť neústavné, ak menia identitu existujúcej ústavy. „Základným materiálnym kritériom prípustnosti ústavných zmien je zachovanie identity existujúcej ústavy.“<sup>69</sup> O zmene identity existujúcej ústavy možno hovoriť tam a vtedy, kde ústavný zákon mení materiálne jadro ústavy, a preto sa taký ústavný zákon stáva neústavným ústavným zákonom.

Porušenie ústavy vyvoláva právny účinok iba vtedy a až vtedy, keď preskúmané správanie odporuje ústave v určitej kvalite, má ústavnú intenzitu. V okolnostiach prípadu, ktorý má na stole Ústavný súd SR, možno vážne uvažovať, že ustanovenia ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. porušujú Ústavu SR s ústavnou intenzitou. Podklady pre overovanie sudcovskej spôsobilosti Súdnej rade SR má zadovážovať tajná služba Národný bezpečnostný úrad. Možno vážne uvažovať, že tento model významnou mierou narušá nezávislosť súdnej moci, a preto výrazne zasahuje do del'by moci v rozsahu, v akom táto existuje a funguje v demokratickom štáte. Taký je dohad. Ochrana ústavnosti pred neústavnými ústavnými zákonmi naznačuje, že ústavný súd, ktorý sa vydá cestou vyhlásenia ústavného zákona za neústavný, potrebuje nielen rozvalu, ale predovšetkým značnú dávku statočnosti čeliť prejavom nesúhlasu a odporu v parlamente, v politických stranách aj v právnej vede.

<sup>67</sup> HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, 1990, s. 277.

<sup>68</sup> PERNTHALER, P. *Der Verfassungskern Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur*. Wien, 1998, s. 85.

<sup>69</sup> OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, s. 117.

## The Unconstitutionality of the Constitutional Amendments in the Slovak Republic

Ján Drgonec

***Abstract:** Parliament is able to adopt constitutional law violating Constitution of the Slovak Republic if the constitutional terms for amending the Constitution are not complied with, or if the Parliament is not empowered to adopt constitutional law, or if the constitutional law infringes the material core of the Constitution. In the latter case even the constitutional law directly amending Constitution might be unconstitutional. At any rate the unconstitutionality is relevant only if it is of constitutional intensity. As the Constitution of Slovakia draws its foundations on the implied material core, the material core must be identified with a help of interpretation and application of law. The foundation of the implied material core rests with the provisions of Article 1, para 1 and 2 of the Slovakian Constitution.*

***Key words:** unconstitutional constitutional laws, procedurally unconstitutional constitutional laws, unconstitutional constitutional laws ad hoc, unconstitutional constitutional laws not provided for by the Constitution, implied material core of The Slovak Constitution, unconstitutional constitutional laws breaking the implied material core of the Slovak Constitution, derived competence of the Constitutional Court of Slovakia for judicial review of the constitutional amendments, identification of implied components within the material core*