

ÚSTAVOOCHRANCA NA TEMNEJ STRANE SILY (?)

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva
Ústav verejného práva
boris.balog@paneurouni.com

Ústavoochranca na temnej strane Sily (?)

Dňa 30. januára 2019 došlo v Slovenskej republike k narušeniu Sily. Možno nemalo takú intenzitu ako narušenie Sily po zničení planéty Alderaan Hviezdou Smrti, ale malo intenzitu dostatočnú na vyvolanie strachu zo sudcokracie. Je to naozaj tak, že temná strana Sily reprezentovaná Sithami v sudcovských talároch vyhrala alebo ústavoochranca iba vyrovnal pomer Síl, k narušeniu ktorého došlo v roku 2006?

Constitutions Protector on the Dark Side of the Force (?)

On January 30 2019 the Force in the Slovak Republic was disrupted. It may not have been as intense as the disruption of the Force after the destruction of the planet Alderaan by the Star of Death, but it was intense enough to provoke fear of the judiciary power. Is it really so, that the Dark Side of the Force, represented by the Sith in the judges' gowns, has won, or the Protector of the Constitution has merely offset the Force ratio, the disruption that occurred in 2006?

Verfassungsbeschützer an der dunklen Seite der Macht

Am 30. Januar 2019 wurde die Macht in der Slowakischen Republik unterbrochen. Es war vielleicht nicht so heftig wie die Verletzung der Macht nach der Zerstörung des Planeten Alderaan durch den Stern des Todes, aber es war stark genug, um die Angst vor der Justiz zu wecken. Ist es wirklich so, dass die dunkle Seite der Macht, vertreten durch die Sith in den Kleidern der Richter, gewonnen hat, oder hat der Beschützer der Verfassung lediglich das Machtverhältnis aufgehoben, das 2006 verletzt wurde?

Kľúčové slová: Národná rada Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky, ústava

Schlüsselbegriffe: Nationalrat der Slowakischen Republik, Verfassungsgericht der Slowakischen Republik, Verfassung

Keywords: National Council of the Slovak Republic, Constitutional Court of the Slovak republic, Constitution

Úvod

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“), ktorým v časti vyhovel návrhu podpredsedu/predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky a vyslovil nesúlad niektorých ustanovení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vyvolalo bezprostredne po jeho vyhlásení miestami až katastrofickú reakciu o začiatku konca demokracie na Slovensku.

Ide o reakciu z prostredia mediálneho, komentátorského a politického. Na poctivú reakciu z odborného prostredia si toto rozhodnutie ešte (aj vzhľadom na krátkosť času) bude musieť počkať. Z tohto pohľadu vítam uskutočnenie kolokvia venovaného tomuto rozhodnutiu a možnosť prispieť k tejto téme niektorými svojimi názormi a myšlienkami.

Nechcem opakovať všetko, čo som na tému ústavných zákonov v ústavnom poriadku Slovenskej republiky,¹ ich možnej neústavnosti,² materiálneho jadra ústavy,³ či previerok sudcov⁴ už v minulosti publikoval.

Z môjho pohľadu je rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014 vyústením relatívne dlhej doktrínalnej prípravy naň. Vo svojom príspevku sa zameriam na vzťah nastolený týmto rozhodnutím

¹ BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, roč. 59, č. 12, 2007, s. 1575-1584.

² 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. Bratislava : Lonfinger, 2012, s. 227-241.

BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014. 203 s.

³ BALOG, B.: *Neústavný ústavný zákon - na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku*. In: *Ústava ve stínu politiky? : sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*, Jirásek, Jiří (ed.). Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 41-53.

⁴ BALOG, B.: *Bezpečnostné previerky sudcov*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava : Právnická fakulta UK, 2018, s. 6 – 13.

medzi Ústavným súdom SR a Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR“) ako jediným ústavodarným orgánom Slovenskej republiky.

Predtým je ale potrebné sa aspoň krátko pozrieť na Národnú radu SR ako ústavodarcu všeobecne, pretože úvahy o vzťahu medzi ňou ako ústavodraným orgánom a Ústavným súdom SR začínajú práve pre jej postavení ústavodarcu.

1. Národná rada SR ako všemocný ústavodarný orgán

Národná rada SR konajúca ako ústavodarca je v slovenskom ústavnom systéme všemocná. Môže a dokáže všetko. Môže a dokáže všetko okrem zrušenia Slovenskej republiky.

Ústavodarca môže zmeniť štátne hranice, ústavodarca môže vypovedať vojnu inému štátu, ústavodarca môže zrušiť amnestiu alebo milosť. Ústavodarca je silnejší ako občania, pretože môže zmeniť alebo zrušiť platný výsledok referenda, môže zasahovať do ústavnej úpravy základných práv a slobôd⁵ a aj ich zrušiť, pretože ústavný zákaz ich zrušenia pre neho neplatí.⁶ Ústavodarca môže odňať poslancovi slobodný mandát získaný vo voľbách od občanov.

Ústavodarca zriaďuje, ruší a mení ústavné orgány. Z jeho dosahu nie je vylúčený ani jeden. Ústavodarca ústavné orgány vytvára, a to nielen v unikátnom momente vzniku štátu, ale aj počas jeho existencie. Ústavodarca mení ich postavenie, mení ich kompetencie a spôsob kreovania.

Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. k ničomu z toho, čo som uviedol vyššie nedošlo. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. je priama novela ústavy, ktorú prijala Národná rada SR ako jediný ústavodarný orgán.

2. Národná rada SR ako jediný ústavodarný orgán Slovenskej republiky

Národná rada SR je jediný ústavodarný orgán Slovenskej republiky. Do jej výlučnej pôsobnosti v sústave ústavných orgánov patrí uzná-

⁵ K tomu pozri - 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.

⁶ FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 31.

šať sa na ústave a na ústavných zákonoch a tiež na ich zmenách. Ak sa na ústave, ústavnom zákone alebo na zmene ústavy alebo zmene ústavného zákona neuznesie Národná rada SR, nemá ju ktorý ústavný orgán ani zastúpiť a ani nahradiť a tak je to správne, pretože jedine ona v štruktúre ústavných orgánov disponuje demokratickou legitimitou potrebnou na prijatia takéhoto rozhodnutia.

Veľká moc, s ktorou je ale spojená aj veľká zodpovednosť. Zodpovednosť nielen za stav ústavného, či právneho poriadku Slovenskej republiky, ale za Slovenskú republiku ako takú. Ak by Národná rada SR nezmenila v roku 2001 a 2004 ústavu, vstup Slovenskej republiky do Európskej únie by bol aj napriek nespornej vôli väčšiny občanov nemožný alebo komplikovaný bez ústavného základu. Rovnako to platí aj pre zabezpečenia demokratického volebného práva do Európskeho parlamentu. Národná rada SR má preto zásadnú zodpovednosť za stav a smerovanie Slovenskej republiky, ktorý aj svojou ústavodarnou činnosťou reguluje.

Zodpovednosť ústavodarcu je aj v tom, že v prostredí polylegálnej ústavy si právnu reguláciu niektorých spoločenských vzťahov vyhradil výlučne pre seba a vylúčil z možnosti ich regulovania zákonodarcu.⁷

Veľká moc, s ktorou je spojená aj veľká zodpovednosť, s ktorou je ale spojené aj veľké nebezpečenstvo. Vzťah ústavy a jej tvorcu je paradoxný. Podstata paradoxu spočíva v tom, že ústavodarca svoje dielo chráni, a to tak pred samým sebou, ako aj pred ďalšími ústavodarnými generáciami.⁸ Ústava je chránená, pretože musí byť chránená pred veľkým nebezpečenstvom. Ústavu chráni ústavodarca pred sebou samým. Ak je jediný, niet nikoho iného, pred kým by ústavu bolo potrebné chrániť. Veľké nebezpečenstvo, ktorému je ústava vystavená je práve ústavodarca/ústavodarná generácia pripravená a odhodlaná ústavu zmeniť, či dokonca úplne nahradiť podľa svojich momentálnych predstáv a potrieb, pre ktoré dokáže svoju ústavodarnú moc zmobilizovať. Zmeniť, či dokonca nahradiť ústavu aj proti nej samej. Proti predchádzajúcim ústavodarným generáciám.

Ústava je osobitne vystavená nebezpečenstvu pred ústavodarcom v situácii, ak je týmto ústavodarcom ústavný orgán, ktorý má aj iné právomoci, ako len prijímať a meniť ústavu a ústavné zákony. Ak by totiž disponoval len ústavodarnými právomocami nebol by vystavený pokušeniu nich zneužitia na presadenie svojich iných záujmov a právo-

⁷ ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 454 – 455.

⁸ BALOG, B: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014, s. 150.

mocí. Ak ale ústavodarca disponuje aj inými právomocami, alebo nimi disponovať chce, môže svoju ústavodarnú moc zneužiť na ich získanie, úpravu alebo ponechanie, ak by o ne zásahom iného ústavného orgánu mal prísť.

Pred takýmto nebezpečenstvom je ústava chránená. V prvej obrannej línii je chránená v rozsahu a intenzite obranných mechanizmov a nástrojov, ktoré jej zveril ústavodarca. V slovenskej ústave je to len a výlučne ústavná väčšina tvoriaca (*ad hoc*) ústavodarnú generáciu.

Ústavné možnosti a postupy zmeny ústavy sú vyjadrením miery a stupňa jej tuhosti. Ústavný systém zásahov do ústavy musí na jednej strane chrániť stabilitu spoločenského prostredia pred pokúšením politickej príležitosti a na druhej strane umožniť reálnu reakciu a riešenie spoločenského problému. Slovenský ústavodarca ochránil ústavu až jedným, aj to tým najslabším, nástrojom, ktorým je požiadavka ústavnej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR. Na prijatie ústavy a na zmenu ústavy je podľa čl. 84 ods. 4 ústavy potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR. Hovoriť o tom, že ústava je tuhá je v kontexte 17 noviel ústavy prijatých podľa tohto pravidla v rokoch 1998 až 2017 len „*pium desiderium*“.

Nič iné prvý ústavodarca, ale ani žiaden po ňom, do ústavy nedal. Iná otázka, na ktorú som svoju odpoveď už ponúkol,⁹ je, či by nasledujúce ústavodarné generácie mali disponovať v rámci oprávnenia meniť ústavu aj tým, že by menili, rozumej sprísňovali, podmienky jej zmeny. Ochrane ústavy by to nepochybne pomohlo, ale súčasne by išlo o takú zmenu, ktorá by podľa mňa zasiahla do demokratickej podstaty Slovenskej republiky, pretože by jedna ústavodarná generácia postupom podľa súčasných nenáročných ústavných pravidiel zmenila ústavu tak, že nasledujúce ústavodarné generácie by tú istú ústavu už menili za prísnejších podmienok. Poctivé by bolo takúto zmenu urobiť až v novej ústave.

Otázka ochrany ústavy, resp. miery ochrany ústavy samotným ústavodarcom nemusí byť vôbec relevantná. Jej relevancia stúpa úmerne tomu, akému nebezpečenstvu je ústava od samotného ústavodarcu vystavená. Ak miera nebezpečenstva pre ústavu od ústavodarcu prevyší mieru ochrany, ktorú jej ústavodarca poskytol, ústava je v ohrození.

Nebudem chodiť pre príklady ďaleko.

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu ustanovuje zriadenie, zloženie, rokovanie,

⁹ BALOG, B: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014.

rozsah činnosti a postup výboru národnej rady na preskúmanie niektorých rozhodnutí Národného bezpečnostného výboru.¹⁰

Tento ústavný zákon bol reakciou Národnej rady SR na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/04, ktorým tento súd 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 úradu bola silnejšia ako ochrana ústavnosti. Úlohou ústavodarcu bolo túto vôľu svojho *alter ego* naplniť. A to aj za cenu prijatia materiálne protiústavného ústavného zákona.

Prijatie ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. je prípadom postupu Národnej rady SR, ktorá nesúladi s ústavou konvalidovala zmenou právnej sily a formy právnej úpravy na ústavný zákon, čím sa formálne zabezpečil súlad s ústavou, ale za cenu obídienia rozhodnutia Ústavného súdu SR.¹¹

Ústavný súd SR pre tentokrát sklonil hlavu a prijal úder. V uznesení sp. zn. III. ÚS 262/2010 k sťažnosti, ktorá nasledovala po náleze sp. zn. PL. ÚS 6/04 Ústavný súd SR vyslovil – „Z návrhu na rozhodnutie jeho podania vyplýva tiež taká požiadavka, o ktorej ústavný súd nemá právomoc konať, a to posudzovanie súladu namietaného ústavného zákona s ústavou, ktoré majú rovnaký stupeň právnej sily, a podľa judikatúry ústavného súdu podaného pri výklade ústavy „neexistuje rozdiel medzi ústavou a ústavným zákonom“, resp. „v procedúre prerokúvania, prijímania a vyhlasovania ústavy a ústavných zákonov nie sú právne rozdiely (I. ÚS 39/93).

Ústavný súd je predovšetkým nezávislým súdnym orgánom na ochranu ústavnosti, ktorý má presne špecifikované právomoci vymedzené v čl. 125 až čl. 129 ústavy a čl. 136 ústavy, a v zmysle nich nemôže preskúmať predpisy rovnakej právnej sily (obdobne napr. m. m. PL. ÚS 14/00, II. ÚS 109/08).“.

Druhý príklad je samotný ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. Rozdiel je nepochybne v tom, že ide o tzv. novelizačný ústavný zákon, kým v prípade ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. ide o tzv. účelový ústavný

¹⁰ NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. Právny obzor, 90, 2007, č. 5, VOZÁR, J.: *Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. Právny obzor, 2006, č. 3, či BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008.

¹¹ BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. In: *Justičná revue*, roč. 59, č. 12, 2007, s. 1584.

zákon. Práve tento rozdiel mal byť pre ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. rozhodujúci.

Vecne išlo o tému, ktorá nebola nová, a to previerky sudcov prostredníctvom Národného bezpečnostného úradu. K previerkam sudcov Špeciálneho súdu Národným bezpečnostným úradom sa Ústavný súd SR vyjadril vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/2008 - „Právna úprava ... umožňuje špecializovanému bezpečnostnému orgánu výkonnej moci účinne zasiahnuť do právneho statusu sudcu ... a spochybníť jeho legitimitu postupom, v rámci ktorého dochádza k zhromažďovaniu osobných údajov o osobe sudcu vrátane osobných údajov osobitnej kategórie (zdravotný stav, sexuálna orientácia a intímny život, finančná a majetková situácia, názory a osobné presvedčenie, rodinné a spoločenské vzťahy), pričom k zhromažďovaniu uvedených údajov môže dochádzať aj utajovaným spôsobom s následným vyhodnotením tzv. bezpečnostného rizika v rámci značne širokej správnej úvahy Národného bezpečnostného úradu. Dôvodom na konštatovanie bezpečnostného rizika môžu byť pritom aj skutočnosti týkajúce sa ochorenia alebo „emočného stavu“ prekonaného sudcom v minulosti alebo správania sa „tretích osôb“ v okolí sudcu (rodinných príslušníkov, známych)...Ustanovením podmienky platného osvedčenia o bezpečnostnej previerke podľa zákona č. 215/2004 Z. z. ako *conditio sine qua non* vo vzťahu k ustanoveniu a výkonu sudcovskej funkcie na mieste sudcu na Špeciálnom súde zákonodarca narušil del'bu moci.“.

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 právnu úpravu pôsobenia tohto subjektu na súdnu moc povýšila zo zákona na ústavný zákon.

Súčasne ale došlo aj k vecnej zmene v tom, že Národný bezpečnostný úrad nie je ten, ktorý rozhoduje o sudcovskej spôsobilosti, pretože rozhodnutie o overení predpokladov sudcovskej spôsobilosti ústavodarca formálne ponechal Súdnej rade Slovenskej republiky. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. založil stav, kedy Národný bezpečnostný úrad síce formálne nerozhoduje a teda jeho podklad nie je preskúmateľný podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, ale jeho podklad je pre prijatie stanoviska Súdnej rady Slovenskej republiky rozhodujúci. -

Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. inou právnou koncepciou predstiera, že výkonná moc už do súdnej moci previerkami nezasahuje, hoci skutočný stav navodený ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. nie je významne právne rozdielny od zásahu do nezávislosti súdnictva, aký sa mal uskutočniť pomocou previerok ustanovených zákonom č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry. V prípade Špeciálneho súdu sa rozsah, obsah i forma činnosti

Národného bezpečnostného úradu v rámci bezpečnostných previerok síce odlišovala od teraz posudzovaných previerok kandidátov na sudcov a sudcov, ich podstata je však porovnateľná, ich rozsah je naopak širší a ich sila je síce formálne slabšia, ale na strane druhej je nedeclzný výsledok činnosti Národného bezpečnostného úradu pre subjekt preverovania, ale tiež pre Súdnu radu Slovenskej republiky, či Ústavný súd SR prakticky len ťažko dôkazne overiteľný resp. vyvrátený.¹²

Napriek tomu, že Národná rada SR dala ústavným zákonom č. 254/2006 Z. z. jasne najavo, kto má v demokratickom a právnom štáte to povestné „posledné slovo“, nemohla ako ústavodarca nevnímať odbornú kritiku, ktorá sa valila na jej adresu práve v dôsledku výkonu jej ústavodarnej právomoci. Prijatie ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. nárastu záujmu odbornej verejnosti o túto aktivitu Národnej rady SR nepochybne prispelo, čo na jednej strane možno hodnotiť kladne, na druhej strane ale charakter tohto ústavného zákona, teda to, že išlo o tzv. účelový ústavný zákon, aj predurčil základ odbornej diskusie v tom, či má alebo nemá Národná rada SR podľa čl. 86 písm. a) ústavy univerzálnu, generálnu, resp. akúkoľvek ústavodarnú právomoc alebo je obmedzená iba na tzv. novelizačné ústavné zákony a tzv. blanketové ústavné zákony.¹³ Keďže táto odborná kritika kolidovala so snahou časti politickej reprezentácie zrušiť tzv. Mečiarove amnestie ústavným zákonom, bolo súčasne vyvinuté obrovské intelektuálne úsilie na obhajobu neobmedzenej ústavodarnej právomoci Národnej rady SR.¹⁴ Na jednej strane tu teda prebieha kritika prijímania účelových ústavných zákonov a na strane druhej obhajoba takejto činnosti.

To viedlo k tomu, že, okrem mne známeho jedného prípadu,¹⁵ sa kľúčová pozornosť odbornej diskusie venovala práve tým tzv. účelo-

¹² BALOG, B.: *Bezpečnostné previerky sudcov*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava : Právnická fakulta UK, 2018, s. 6 – 13.

¹³ Bez nároku na úplný výpočet napríklad – VOZÁR, J.: *Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. Právny obzor, 2006, č. 3, LAPČÁKOVÁ, M.: *Rigidné a flexibilné ústavy (Porovnávacie štúdiá ústav členských štátov Európskej únie)*. Justičná revue, 59, 2007, č. 8 – 9, BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava : Kalligram, 2013. 272 s., BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. Právny obzor, 90, 2007, č. 5, PROCHÁZKA, R.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: *Ius Romanum Schola Sapientiae, Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám*, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009.

¹⁴ PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. 133 s.

¹⁵ BALOG, B.: *Neústavný ústavný zákon – na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku*. In: JIRÁSEK, J. (ed.): *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*, Iuridicum Olomoucense, o.p.s., Olomouc, 2012, 390 s.

vým ústavným zákonom a vo vzťahu k tzv. novelizačným ústavným zákonom to nepriamo vytvorilo dojem, že sa nemôžu dostať do rozporu s ústavou, pretože oni sú ústava, majú síce formálne samostatnú právnu existenciu, ale obsahovo sa momentom platnosti stávajú integrálnou súčasťou textu ústavného zákona č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. V zásade im žiadna kritika adresovaná nebola a o oprávnený ústavodarcu ich prijímať v zásade pochybnosť nebola nikdy. Ústava zmenu samej seba ústavnými zákonmi síce výslovne nikde neupravuje, ale ako československá ústavná tradícia sa to v Slovenskej republike bezvýhradne rešpektuje a používa.

Iste nie úmyselne zavedená odborná diskusia k veci, ktorá sa napokon ukázala ako nie tá najpodstatnejšia posmelila ústavodarcu v tom, že (minimálne) pri prijímaní tzv. novelizačného ústavného zákona je všemocný.

3. Právomoc Ústavného súdu SR

Ústavný súd SR je zriadený ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti. Nie je jediný ústavný orgán ochrany ústavnosti a nie je ani jediný súdny orgán ochrany ústavnosti. Na ochrane ústavnosti sa podieľajú aj Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, prokuratúra Slovenskej republiky a verejný ochranca práv a v rámci súdnej moci podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) a čl. 127 ods. 1 ústavy aj všeobecné súdy. Postavenie Ústavného súdu SR ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti je špecifické v tom zmysle, že je jediný ústavný orgán s takto výslovne priznanou právomocou, čím sa stáva jeho postavenie špecifické aj tom, že má jedinečnú a ultimatívnu zodpovednosť za ochranu ústavnosti v Slovenskej republike.

Ústavný súd SR má širokú pôsobnosť a v rámci nej značné množstvo právomocí. Právny základ pôsobnosti pritom nenájdeme iba v ústave, ale napríklad aj v ústavných zákonoch. Vymedzenie pôsobnosti Ústavného súdu SR môžeme nájsť aj v zákonoch, ak ho Ústava SR umožňuje.¹⁶

Ústavný súd SR v odôvodnení svojho rozhodnutia rozdelil právomoc samotného Ústavného súdu SR na výslovne určenú a na vyvedenú. Právomoc Ústavného súdu SR od začiatku jeho existencie možno rozdeliť na výslovne určenú právomoc ustanovenú kompetenčnými normami ústavy a na vyvedenú právomoc, ktorú možno korektnými výkladovými postupmi vyvodiť z výslovných ustanovení platnej právnej úpravy.

¹⁶ KROŠLÁK, D. a kol: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 572 s.

Ústavný súd SR konštatoval, že vyvodená právomoc je najstaršia forma právomoci, ktorej prostredníctvom Ústavný súd SR chránil ústavnosť na Slovensku. Prvým meritórnym rozhodnutím bol výklad čl. 116 ods. 4 ústavy o postavení prezidenta Slovenskej republiky pri rozhodovaní o návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády. Podľa v tom čase platnej ústavy bola Ústavnému súdu SR zverená právomoc podať výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, ale nie právomoc podať výklad ústavy, ak je vec sporná. Ústavný súd SR z ústavnej úpravy vyvodil, že ak môže podať výklad ústavného zákona, potom to znamená aj možnosť podať výklad ústavy, lebo ak by takú možnosť nemal, právne záväzný výklad ústavy v prípade sporu o jej obsah by v Slovenskej republike nemohol podať nikto.

Ústavný súd SR v rámci rekapitulácie využívania vyvodenej právomoci spomenul, že k vyvodeniu právomoci prišlo po druhý raz roku 2005. Oprávneným navrhovateľom v konaní o výklade ústavy alebo ústavného zákona je o. i. jedna pätina poslancov Národnej rady SR, hoci ide o subjekt, ktorý sa nemôže dostať do sporu o výklad ústavy s iným štátnym orgánom. Naopak, Národná rada SR, ktorá sa do sporu o výklad ústavy s iným orgánom štátu môže dostať, nemá právo predložiť Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania o výklade ústavy. Ústavný súd SR znovu neformálne vyvodil svoju právomoc začať konanie o výklade ústavy aj na návrh Národnej rady SR.¹⁷

Právomoc preskúmať ústavné zákony nie je súčasťou výslovného katalógu právomocí Ústavného súdu SR. Medzi čl. 125 až 129a ústavy takáto právomoc výslovne uvedená nie je.

To nás vedie k základnej otázke, či je ochrana ústavnosti úplná alebo obmedzená, resp., či by mala byť úplná, alebo pre naplnenie demokratického a právneho štátu postačuje ochrana ústavnosti obmedzená. Za úplnú ochranu ústavnosti by som pokladal takú ochranu, ktorú poskytne orgán ochrany ústavnosti, *ultima ratio* Ústavný súd SR, v každom a akomkoľvek prípade jej ohrozenia alebo porušenia. Alebo, či je ochrana ústavnosti obmedzená v tom, že ultimatívny ochranca ústavnosti koná len v rámci rozsahu jeho právomocí v čl. 125 až 129a ústavy.

Požiadavka, resp. potreba ochrany ústavnosti je dôsledkom ohrozenia a porušovania ústavnosti. Ochrana nie je potrebná tam, kde niet ohrozenia ani porušenia. Ak preto vychádzame z toho, že Ústavný súd SR má taxatívne vypočítané právomoci a kontrola ústavnosti ústavných zákonov medzi ne nepatrí, znamená to súčasne, že aj prípady, či situácie, kedy dochádza alebo môže dochádzať k ohrozeniu alebo porušeniu ústavnosti sú taxatívne dané? Ústavnosť teda možno

¹⁷ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 27/05.

ohroziť alebo porušiť len v rozsahu výslovných ochranných zásahov Ústavného súdu SR a inak nie? Pretože ak ustálime, že Ústavný súd SR môže konať len v rozsahu konaní daných výslovne ústavou, tak tým súčasne ustálime, že len v takomto rozsahu je možné ohroziť alebo porušiť ústavnosť.

To, že takto to chápe práve ústavodarca sa prejavuje v tom, že on katalóg právomocí Ústavného súdu SR permanentne rozširuje. Mohlo by sa preto zdať, že ochrana ústavnosti je aj pri výslovne uvedených právomociach Ústavného súdu SR úplná, pretože katalóg jeho právomocí bol rozširovaný a nemal by poskytovať pre ústavných delikventov žiadne „slepé miesto“.

Tu ale platí, že ústavodarca má neskutočnú schopnosť riešiť tie najbežvzýznamnejšie veci. Napríklad doplnenie právomocí Ústavného súdu SR o konanie o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy v čl. 127a. Bolo toto výsledkom masívneho porušovania práv územnej samosprávy alebo neústavného zasahovania do jej postavenia pred rokom 2001 v takej intenzite, že by si to vyžiadalo výslovné doplnenie presne a výslovne takejto právomoci Ústavného súdu SR do ústavy? Vôbec nie. Ide o konanie, v ktorom Ústavný súd SR od roku 2001 poskytuje intenzívnu a účinnú ochranu skoro trom tisíciam obcí, miest a vyšších územných celkov na Slovensku? Tiež nie. Nebolo by možné poskytovať obciam, mestám a vyšším územným celkom ochranu aj v konaní o súlade zákonov s ústavou podľa čl. 125 ods. 1 a v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy? Myslím, že áno.

Konanie o sťažnosti orgánu územnej samosprávy je presným vyjadrením toho, že ten, kto formuluje rozsah ohrozenia a porušenia ústavnosti je práve ústavodarca a podľa toho následne nastavuje aj rozsah ochranných zásahov Ústavného súdu SR, pričom nie je úplne jasné, z akých východísk pri svojich ústavodarných aktivitách vychádza. Čo ak je ale tá povestná tma najväčšia pod lampou?

Ústavný súd SR nie je jediný ústavný a ani jediný súdny orgán ochrany ústavnosti. Je ale jediný a jedinečný v tom, že po ňom už nie je žiaden. Ak ohrozeniu alebo porušeniu ústavnosti nezabránia iné ústavné orgány ochrany ústavnosti je Ústavný súd SR ten povestný *ultima ratio* ochrany ústavnosti. V takejto situácii musí poskytnúť ochranu ústavnosti svojimi právomocami v rozsahu čl. 125 až 129a ústavy. Ak by ale bol vystavený situácii vyžadujúcej ústavo ochranný zásah mimo tohto rámca, čo nemôžeme vylúčiť, a nikto iný by konať nemohol, mal by Ústavný súd SR len dve možnosti. Nekonať, pretože by sa držal prekážky konania v čl. 2 ods. 2 ústavy, aj keby to ústavu malo stať „život“ alebo konať ako ústavný orgán s postavením plného ochrancu ústavnosti opretý o čl. 124 ústavy.

Ustanovenie čl. 124 ústavy možno označiť za generálne kompetenčné ustanovenie, ktorým sa inštitucionálne zabezpečuje ochrana ústavnosti.

Ak je Ústavný súd SR nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti a je jediným, komu je táto ochrana výslovne zverená, možno to pokladať za vyjadrenie zmyslu a účelu zriadenia a existencie takéhoto ústavného orgánu v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Poslaním Ústavného súdu SR je chrániť ústavnosť v celom rozsahu vzťahov, ktoré podliehajú ústavnej úprave. Každý hluchý priestor, ktorý zostane bez ochrany ústavnosti, je odkladnom od modelu materiálneho právneho štátu, jeho porušením a možno aj popretím.¹⁸ Porušením ústavy by bola interpretácia čl. 124 ústavy, ktorou sa vylúči ochrana ústavnosti, než taká interpretácia čl. 124, akou sa pôsobnosť Ústavného súdu SR vyvodí z ustanovenia čl. 124 ústavy, lebo vylúčením pôsobnosti sa v skutočnosti ochrana ústavnosti odmietne. Taký stav možno v materiálnom právnom štáte pokladať za neprijateľný a neprípustný.

Ústavný súd SR je zriadený na ochranu ústavnosti Slovenskej republiky. Jeho právnou povinnosťou je dbať na dodržovanie Ústavy za každých okolností, nech je porušovateľom ktorýkoľvek orgán verejnej moci, vrátane Národnej rady SR. Túto povinnosť nemá iba Ústavný súd SR ako štátny orgán. Má ju aj každý sudca Ústavného súdu SR, ktorý pri prevzatí funkcie skladá do rúk prezidenta sľub v znení: „*Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.*“ „Spravovanie sa ústavou“ je pre sudcu ústavného súdu rovnocenné, nie nadradené, voči ochrane prirodzených práv človeka a občana ako aj voči ochrane princípov právneho štátu. Pre vzťah ústavy s ústavou nesúladným ústavným zákonom z toho vyplýva povinnosť chrániť princípy právneho štátu aj pred neústavnými ústavnými zákonmi.

Záver

Predmetom ochrany poskytovanej ustanovením čl. 1 ods. 1 ústavy sú ústavné princípy a hodnoty vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncepciu materiálneho právneho štátu. Koncepcia

¹⁸ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015. 1314 s.

materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu.¹⁹

Ak z koncepcie materiálneho právneho štátu vyplývajú požiadavky týkajúce sa obsahovej a hodnotovej kvality právnej normy prijímanej zákonodarcom a požiadavky týkajúce sa primeranosti použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom, o to viac musia tieto požiadavky v materiálnom právnom štáte platiť vo vzťahu k ústavodarcovi. Ich vynucovanie vo vzťahu k ústavodarcovi je spojené s jeho mocou – čím väčšia moc, tým väčšia zodpovednosť za jej uplatňovanie.

Tento zásah pokladá Ústavný súd SR za tak závažný, že sa rozhodol materiálnemu jadru ústavy poskytnúť tú najvyššiu ochranu. Ústavný súd SR tak urobil pri plnom rešpekte k jedinému ústavodarnému orgánu Slovenskej republiky ale tiež v snahe primäť ho tiež k rovnakému rešpektu k základnému zákonu Slovenskej republiky.

Ústavný súd SR takto rozhodol po prvýkrát a dúfajme, že aj naposledy. To ale ukáže až čas.

Použitá literatúra

1. BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, roč. 59, č. 12, 2007, s. 1575-1584.
2. 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. Bratislava : Longfinger, 2012, s. 227-241.
3. BALOG, B.: *Neústavný ústavný zákon - na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku*. In: *Ústava ve stínu politiky? : sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*, Jirásek, Jiří (ed.). Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 41-53.
4. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014. 203 s.

¹⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08.

5. BALOG, B.: *Bezpečnostné previerky sudcov*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava : Právnická fakulta UK, 2018, s. 6 – 13.
6. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava : Kalligram, 2013. 272 s.
7. BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008.
8. ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, 832 s.
9. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015. 1314 s.
10. FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : PraF UK, 2013. 270 s.
11. KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 572 s.
12. LAPČÁKOVÁ, M.: *Rigidné a flexibilné ústavy (Porovnávacia štúdia ústav členských štátov Európskej únie)*. *Justičná revue*, 59, 2007, č. 8 – 9.
13. NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. *Právny obzor*, 90, 2007, č. 5.
14. VOZÁR, J.: *Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. *Právny obzor*, 2006, č. 3.
15. PROCHÁZKA, R.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: *Ius Romanum Schola Sapientiae, Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám*, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009.
16. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. 133 s.
17. 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.
18. VOZÁR, J.: *Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. *Právny obzor*, 2006, č. 3.