

## **NÁLEZ PL. ÚS 21/2014 AKO NEVYHNUTNÝ LIEK NA ÚSTAVNÉ ZÁKONODARSTVO NA SLOVENSKU**

*doc. JUDr. Tomáš Lalík, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra ústavného práva  
tomas.lalik@flaw.uniba.sk

### **Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku**

Príspevok sa zaoberá niekoľkými pohľadmi na nález PL. ÚS 21/2014, ktorým ústavný súd derogoval okrem iného aj časť ústavy. Nález takéhoto druhu sa dal skôr či neskôr očakávať vzhľadom na dominujúce názory v slovenskej doktríne, judikatórny trend tretieho ústavného súdu a jeho príklon k materiálnemu právnemu štátu a intenzitu a charakter ústavného zákonodarstva v poslednom období. Ústavný súd zároveň v rozhodnutí necháva možnosť „prehlasovať“ svoj názor samotnému ľudu, ktorý je ultimátnym držiteľom moci. Nález ústavného súdu má potenciál predstavovať liek pre legitimitu, kvalitu a nižšiu intenzitu ústavných zmien, ktoré delegovaný ústavodarca nerešpektoval.

### **Judgment PL. ÚS 21/2014 as a necessary cure for constitutional amendments in Slovakia**

The paper analyzes the judgment PL. ÚS 21/2014 from several perspectives. The judgment of this kind was expected given the prevalence of opinions among Slovak scholars, case-law of the Third Constitutional Court and its affinity to uphold judicial independence and notion of substantive rule of law, and state of the art and character of recent constitutional amendments. Very importantly, the Constitutional Court leaves the people to have ultimate say over constitutionality of an amendment. By its effects, judgment has the power to be a cure for legitimacy, quality and intensity of constitutional amendments vis-à-vis the Parliament.

## Décision PL. ÚS 21/2014 comme le remède nécessaire pour des révisions constitutionnelles en Slovaquie

L'article analyse la décision de la Cour constitutionnelle n° PL. ÚS 21/2014 de points de vue différents. Cette décision a été attendue eu égard des opinions de la doctrine slovaque, la jurisprudence de la troisième Cour constitutionnelle et sa préférence pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, accentuant l'État de droit matériel, et aussi l'état et le style des révisions constitutionnelles récentes. Surtout la Cour constitutionnelle laisse au peuple la décision finale si la révision est constitutionnelle. Par ses effets, la décision peut devenir le remède pour la légitimité, la qualité et la fréquence des révisions constitutionnelles votées par le Parlement.

**Kľúčové slová:** neústavný ústavný zákon, materiálne jadro, nezávislosť súdnictva

**Keywords:** unconstitutional constitutional amendment, substantive core, independence of judiciary

**Mots clés:** révision non constitutionnelle, identité de la Constitution, indépendance du pouvoir judiciaire

## Úvod

Vydanie nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 dňa 30. januára 2019 ako ani v nasledujúcich dňoch zostalo vo verejnosti odsunuté do úzadia kvôli voľbe nových ústavných sudcov v NR SR. Až s odstupom času si médiá všimli, čo vlastne ústavný súd urobil. Dá sa súhlasiť s prívlastkami tohto rozhodnutia ako prelomového, najvýznamnejšieho či dokonca jadrového. Všetky tieto prívlastky sú príhodné. Nedá sa však súhlasiť s kritikou, ktorá sa voči nálezu vzniesla a osobitne, že nález nebol nevyhnutný alebo bol predčasný; ústavný súd nemá legitimitu na kontrolu ústavných zákonov, resp. ústavný súd nálezom porušil princíp del'by moci.

Aj keď akékoľvek rozhodnutie súdu či iného orgánu verejnej moci je predmetom kritiky, nemali by sme zabúdať na fenomén existujúci v empirických vedách *in genere*, ktorý sa týka asymetrie medzi verifikáciou a falzifikáciou. Podobne ako teórie, ktoré sa zaoberajú nekonečnou realitou nemôžu byť verifikované, ale len falzifikované, tak aj teórie o nekonečnom svete práva, ktoré sú použité pre súdne rozhodnutie, nemôžu byť imúnne od pochybností.<sup>1</sup> Povedané zjednodušene, akékoľvek deklarované závery je ľahšie kritizovať ako ich obhajovať. Táto

<sup>1</sup> Por. SCHLINK, B.: Hercules in Germany ? *I.CON*, roč. 1, 2003, č. 4, s. 615-616.

téza platí v ústavnom práve zvlášť, pretože ústavnoprávna argumentácia poskytuje nekonečný vesmír rovnako relevantnej protiargumentácie. Príkladom, ktorý demonštruje popísané, môže byť rada, ktorú dal Lord Chief Justice Mansfield novému vojenskému guvernérovi, ktorého úrad zahŕňal aj výkon súdnictva, ale ktorý nemal žiadne právnické skúsenosti: „Rozhoduj rýchlo, ale nikdy nehovor dôvody pre svoje rozhodnutie. Tvoje rozhodnutia môžu byť správne, ale tvoje dôvody budú určite nesprávne.“<sup>2</sup>

Aj napriek tomuto hendikepu sa pokúsim obhájiť nález ústavného súdu ako správny, legitímny a dokonca pozitívny pre budúci vývoj ústavného zákonodarstva a ústavného práva na Slovensku. Okrem toho, podobný nález sa skôr či neskôr dal očakávať vzhľadom na prevažujúce názory v slovenskej konštitucionalistike, rozhodovaciu činnosť tretieho ústavného súdu, dominujúci vývoj v komparatívnom ústavnom práve ako aj činnosť delegovaného ústavodarcu (NR SR) v poslednom období. Príspevok je rozdelený do viacerých častí. Prvou časťou je rekapitulácia diskurzu popredných konštitucionalistov a teoretikov o neústavných ústavných zákonoch ako aj možnosťami ústavného súdu ingerovať do ústavného zákona v rámci konania pred ústavným súdom vrátane priblíženia relevantnej judikatúry ústavného súdu k potencionálnemu nesúladu alebo prieskumu ústavných zákonov s ústavou. Druhá časť článku podrobuje analýze a kritike intenzity a charakteru ústavných zmien v poslednom desaťročí. V tretej časti zameriam pozornosť na otázku, či sa ústavný súd nespreneveril svojej funkcii a nekonal nad rámec svojej pôsobnosti pri posudzovaní ústavnosti ústavného zákona. Nakoniec uvediem ešte v krátkosti aj dôsledky tohto nálezu z krátkodobého a dlhodobého hľadiska.

## 1. Doktrínálne názory na posudzovanie ústavnosti ústavných zákonov

Predtým, ako budem analyzovať predmetné rozhodnutie, je dôležité sa vrátiť späť v čase a pozrieť sa ako k eventuálnemu prieskumu pristupovala slovenská doktrína ústavného práva. Práve tu je možné podľa mňa hľadať prvotnú argumentáciu a rozhodnutie tretieho ústavného súdu k tomu, že deskriptívne existuje niečo ako neústavný ústavný zákon ako aj korelujúca právomoc ústavného súdu k jeho kontrole.

---

<sup>2</sup> Príklad uvádza POSNER, R.: *Divergent Paths. The Academy and the Judiciary*. Cambridge: Harvard University Press, 2016, s. 131.

Prevažná časť slovenskej vedy ústavného práva sa vyjadriala takým spôsobom, že je možné materiálne diferencovať medzi ústavou a ústavným zákonom. Podľa väčšiny konštitucionalistov existuje medzi nimi formálna rozdielnosť, čo je dané rozlišovaním medzi ústavou a ústavnými zákonmi podľa čl. 86 a), resp. čl. 84 ods. 4 ústavy alebo materiálnym nazeraním na konštitucionalizmus a faktickú nadradenosť ústavy v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy, ktorého význam sa mohol posunúť a z prechodného ustanovenia sa medzičasom mohla stať slovenská verzia *supremacy clause*.<sup>3</sup> Tu panuje viac-menej zhoda, avšak objavili sa aj názory o generálnej blankete čl. 86 a) ústavy pre NR SR prijať akýkoľvek ústavný zákon.<sup>4</sup>

Originálne otázku neústavnosti ústavných zákonov uchoпил R. Procházka. Ten ju transformuje a zužuje na problematiku existencie materiálneho jadra ústavy. Zastáva stanovisko, že toto jadro je na abstraktnej úrovni príliš amorfné na to, aby mohlo slúžiť ako referenčný rámec pre prieskum súladnosti ústavných zákonov. Avšak existenciu materiálneho jadra ústavnosti nezavrhuje, práve naopak, vidí ho v čl. 32 ústavy.<sup>5</sup>

Autori, ktorí diferenciaciu medzi ústavou a ústavnými zákonmi pripúšťajú, sa však nevyjadrujú jednoznačne, či právomoc posudzovať súlad ústavných zákonov s ústavou by mal mať ústavný súd alebo nie. A pritom je práve tento záver kľúčový, pretože existencia materiálneho jadra (bez rozdielu či explicitná alebo implicitná) a eventualita jeho prieskumu ústavným súdom sú od seba nerozlučne spojené veci.<sup>6</sup>

J. Prusák vo svojom článku túto otázku vôbec neanalyzuje.<sup>7</sup> A. Bröstl len diskutuje, pričom jednoznačnému záveru sa vyhol.<sup>8</sup> M. Breichová-Lapčákova napriek dlhej analýze o neústavnosti ústavných zákonov prišla len ku konštatovaniu, že je vecou právnej vedy a súdnictva rozli-

---

<sup>3</sup> K diskusii por. PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds): *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha : Eurolex, 2005, s. 133-144; BRÖSTL, A.: o ústavnosti ústavných zákonov. In MASOPUST, Z., JERMANOVÁ, H. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008, s. 11-26; BALOG, B.: Ústavné zákony v právnem poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 59, 2007, č. 12, s. 1577-1582; OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, 2005, č. 3, s. 326-330.

<sup>4</sup> PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 40-41.

<sup>5</sup> Ibid. s. 47-48.

<sup>6</sup> Por. CIBULKA, E. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 118-120.

<sup>7</sup> PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds): *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha : Eurolex, 2005, s. 139-141.

<sup>8</sup> BRÖSTL, A.: o ústavnosti ústavných zákonov. In MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008, s. 23.

šovať medzi prípustnými a neprípustnými zmenami ústavy.<sup>9</sup> L. Orosz ju priamo odmietol.<sup>10</sup> B. Balog naopak predpokladá oprávnenie ústavného súdu kontrolovať súlad ústavných zákonov s ústavou jednak po formálnej stránke (za predpokladu existencie derogačnej klauzuly v ústave) a jednak po materiálnej stránke (súlad s materiálnym jadrom) za predpokladu, že NR SR by v tejto kontrole zlyhala. Ústavný súd by tak bol sekundárny ochranca materiálneho jadra ústavy.<sup>11</sup>

Na druhej strane sú autori, ktorí túto právomoc jednoznačne prisudzujú práve ústavnému súdu. Napr. J. Drgonec túto právomoc považuje za vyvedenú právomoc ústavného súdu podľa čl. 124 ústavy.<sup>12</sup> Okrem toho zdôrazňuje argument, že ochrana materiálneho jadra ústavy je významnejšia ako formálna ochrana ústavnosti založená na doslovnom výklade čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Preto je podľa neho nutné vykladať čl. 124 v spojení s čl. 125 ods. 1 písm. a) extenzívne, teda tak, že plénum ústavného súdu môže posudzovať súlad ústavného zákona s ústavou.<sup>13</sup>

V inej publikácii sa J. Drgonec odvoláva na doktrínu prijímania len takých ústavných zákonov, ktoré boli prijaté na základe osobitného ústavného zmocnenia. Ak také zmocnenie chýba, ústavnosť takéhoto zákona má posudzovať ústavný súd. Vo všeobecnosti navrhuje, aby ústavný súd mohol posudzovať súlad každého ústavného zákona s ústavou v týchto troch rovinách: (i) či prijatie ústavného zákona naplnilo formálny postup predvídaný pre prijatie; (ii) či existuje osobitné zmocnenie na prijatie ústavného zákona a nakoniec, či je (iii) ústavný zákon v súlade s materiálnym jadrom slovenskej ústavy. Ústavný zákon nemusí spĺňať tieto kritériá, ale musí ísť podľa neho o výnimočné okolnosti.<sup>14</sup>

V mojej skoršej publikácii som sa vyjadril tak, že právomoc ústavného súdu by mala byť v tejto otázke výnimočná, avšak nie nedostupná či nepredstaviteľná za súčasného znenia ústavy alebo zákona o ústav-

---

<sup>9</sup> BREICHOVÁ-LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram, 2013, s. 107.

<sup>10</sup> OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, 2005, č. 3, s. 326.

<sup>11</sup> BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014, s. 171-177.

<sup>12</sup> Proti tejto argumentácii brojí napr. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 39.

<sup>13</sup> DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 1337.

<sup>14</sup> Por. DRGONEC, J.: Neústavnosť ústavných zákonov v podmienkach Slovenskej republiky. *Právnik*, 2015, č. 8, s. 646-647, s. 656.

nom súde, pričom konanie pred ústavným súdom by sa muselo realizovať na návrh. Môže ísť o tzv. *implied power* ústavného súdu.<sup>15</sup>

V podobnom duchu sa vyjadril aj R. Procházka, ktorý nadviazal na svoju konkrétnu predstavu materiálneho jadra ústavy, do ktorého by mohol zasiahnuť aj samotný ústavodarca, ak by sa ústavný zákon dotýkal právneho postavenia jednotlivca priamo a individuálne. V týchto prípadoch priznáva aj on ústavnému súdu právomoc posudzovať súlad ústavného zákonu s ústavou, ale v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy a nie v konaní podľa čl. 125 ústavy, pretože inak by ústavný súd porušil princíp legality, právnej istoty, proporcionality a deľby moci.<sup>16</sup>

## 2. Judikatúra ústavného súdu k prieskumu ústavných zákonov

V rozhodovacej činnosti ústavného súdu do nálezu PL. ÚS 21/2014 prevládala prevažne pozitivistická a legalistická koncepcia možného posudzovania ústavnosti ústavných zákonov osobitne v rozhodovacej činnosti prvého a druhého ústavného súdu. Jedno z prvých rozhodnutí ústavného súdu sa týkalo práve vzťahu medzi ústavou a ústavnými zákonmi. V uznesení sp. zn. I. ÚS 39/93 ústavný súd uviedol, že medzi ústavou a ústavnými zákonmi, čo do procedúry prerokovania, prijímania, vyhlasovania a právnej sily nemôže existovať vertikálny vzťah. Ústavný súd však posúdil otázku rozdielnosti len formálne a ku bližšej analýze sa nedostal, resp. dostať nemusel. Celý spor (výklad právomocí prezidenta pri menovaní a odvolávaní členov vlády na návrh predsedu vlády) sa totiž netýkal posudzovania súladu ústavného zákona s ústavou, preto je tento záver ústavného súdu v rovine *obiter dictum*.

Okrem toho sa v prvom funkčnom období ústavného súdu ukotvil názor, že ústavný súd môže posudzovať len súlad právnych predpisov rôznej právnej sily. Treba však jedným dychom dodať, že v predmetných veciach nebol ústavný súd nikdy priamo konfrontovaný s otázkou súladnosti ústavného zákona s ústavou. V náleze sp. zn. PL. ÚS 5/97 mal posudzovať nesúlad ustanovení zákona č. 143/1992 Zb. s ustanoveniami zákona o obecnom zriadení a prišiel k záveru, že tieto situácie je nutné riešiť kolíznymi pravidlami *lex posterior* a *lex specialis*. Z hľa-

---

<sup>15</sup> Por. LALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 93.

<sup>16</sup> Por. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 31-36 a s. 42-47.

diska vyvodenej právomoci ústavného súdu z čl. 124 ústavy dominoval na ústavnom súde v tomto období názor, že čl. 124 ústavy nedáva právomoc konať tam, kde ho na to ústava alebo zákon č. 38/1993 Z.z. nezmocňujú.<sup>17</sup>

Ústavný súd priamo konfrontovaný s otázkou súladnosti ústavného zákona s ústavou bol do nálezu PL. ÚS 21/2014 len jediný raz, a to vo veci sp. zn. II. ÚS 153/2013. Celú vec ešte navyše komplikovala skutočnosť, že išlo o zjavne neoprávnenú osobu, pretože návrh na nesúlad ústavného zákona č. 330/2011 Z.z. s ústavnými právami a slobodami podala fyzická osoba v konaní o ústavnej sťažnosti. Ústavný súd však ústavnú sťažnosť správne odmietol.

Aj napriek formálnemu odmietnutiu sťažnosti pre nedostatok právomoci, ktorú skúma ako prvú podmienku konania, pred ostatnými a teda aj pred nedostatkom vecnej legitímácie na strane sťažovateľov, naznačená argumentácia ústavného súdu v tomto uznesení však svedčila pre prijatie právomoci, a tak vnášala viac svetla do posudzovania ústavnosti ústavných zákonov. Ústavný súd sa totiž snažil aplikovať na potencionálnu neústavnosť tohto ústavného zákona tzv. Plaumannov test vytvorený judikatúrou Súdneho dvora EÚ a ktorý navrhoval aj R. Procházka vo svojej citovanej publikácii: či akt, a to bez ohľadu na jeho deklarovanú formu, sa osoby dotýka (i) priamo a (ii) osobne, resp. individuálne. v tomto uznesení skonštatoval, že: „do právnej pozície sťažovateľa nebolo zasiahnuté spôsobom, ktorý by bol dostatočne individuálny práve voči nemu alebo nejakej rozlíšiteľnej skupine, v ktorej sa sťažovateľ nachádzal. Sťažovateľ v dôsledku prijatia namietaného ústavného zákona nebol bezprostredne nútený zmeniť svoje konanie, alebo dokonca čeliť stíhaniu (...). Inak povedané, ústavný zákon neznamenal pre sťažovateľa bezprostredný a priamy zásah do jeho právnej pozície tak, aby bolo možné uvažovať, že je obeťou zásahu do subjektívnych práv podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a to i ak by prichádzali do úvahy v takom rozsahu, v akom sa ich domáha sťažovateľ.“<sup>18</sup> Na konci odôvodnenia však ústavný súd uviedol, že Plaumannov test môže byť, ale aj nemusí byť použitý pre testovanie ústavnosti ústavného zákona; z toho však vyplývam že ústavný súd vykonal kvázimeritórny prieskum ústavného zákona a sťažnosť odmietol nie pre nedostatok svojej právomoci, ale pre nedostatok aktívnej vecnej legitímácii sťažovateľa.

Isté hodnotenie ústavných zákon ponúkol ústavný súd aj v náleze ohľadom preskúmania rozhodnutia NR SR, ktorým sa zrušili amnes-

---

<sup>17</sup> Por. uznesenie sp. zn. II. ÚS 23/04.

<sup>18</sup> Uznesenie sp. zn. II. ÚS 153/2013, § 26.

tie a milosti vydané v 90. rokoch vtedajším premiérom a prezidentom (PL. ÚS 7/2017). Aj keď išlo len o *obiter dictum*, ústavný súd poznamenal, že ústavné zákony musia mať nielen svoj obsah, ale aj formu, pričom ústavný zákon musí spĺňať aj podmienku všeobecnosti. Avšak zároveň jedným dychom ústavný súd dodal, že nemôže posudzovať priame novelizácie ústavy (v tomto prípade čl. 154f ústavy) aj kvôli tomu, že ich tvorcom je ústavodarný orgán.<sup>19</sup>

Aj z tohto exkurzu je vidieť, že ústavný súd do vydania nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 nebol už s neústavnosťou ústavného zákona priamo a reálne konfrontovaný v tom zmysle, že by navrhovateľ v relevantnom konaní priamo namietal neústavnosť ústavného zákona.

Okrem tejto skutočnosti za pozornosť stoja aj dve judikátorne línie tretieho ústavného súdu, ktoré výrazne akcelerovali v jeho funkčnom období, a to: zdôrazňovanie nezávislosti súdnictva a príklon k materiálnemu právnemu štátu. Zdôrazňovanie nezávislosti súdnej moci dostalo svoje zhmotnenie napr. v nálezoch o zrušení Špeciálneho súdu (PL. ÚS 17/08), zásahov do platov sudcov všeobecných súdov a sudcov ústavného súdu (naposledy PL. ÚS 27/2015) a v judikatúre k Súdnej rade.<sup>20</sup> Dôraz na materiálny právny štát našiel svoje premietnutie vo viacerých nálezoch ústavného súdu (napr. PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 29/05 či PL. ÚS 24/2014) najsilnejšie však v náleze k tzv. Mečiarovým amnestiám (PL. ÚS 7/2017), kde ústavný súd pomerne široko koncipoval predmet materiálneho jadra ústavy.

Z tohto krátkeho exkurzu vidieť, že ústavný súd nemal do prijatia nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 prípad, ktorý by bol relevantný z hľadiska súdneho prieskumu ústavného zákona. Judikatúra zdôrazňujúca nezávislosť súdov a sudcov a materiálny právny štát prispela podstatným spôsobom k tomu, že z týchto hodnôt sa medzičasom stala taká časť ústavy, s ktorou ani delegovaný ústavodarca nemôže slobodne disponovať. Preto bolo len otázkou času, kedy tieto závery ústavný súd premietne aj vo vzťahu k delegovanému ústavodarcovi.

<sup>19</sup> Asi nie je náhoda, že tento záver ústavného súdu je totožný s názorom L. Orosa, ktorý bol publikovaný v Justičnej revue (K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, 2005, č. 3), keď L. Orosz bol sudcom spravodajcom v tejto veci.

<sup>20</sup> Pre sumár por. uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 2/2018. Na druhej strane je pravda, že napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 102/2011 nezávislosť súdov a sudcov nezohrala v argumentácii výraznejšiu úlohu a ústavný súd zdôraznil možnosť politických elit reformovať justíciu v posttranzičnom období. Výnimka však potvrdzuje pravidlo.



### 3. Ľahkosť ústavných zmien a ich povaha v ostatnom období

Ďalším dôvodom pre logickú intervenciu ústavného súdu do právomoci NR SR prijímať ústavné zákony predstavuje (i) pružnosť, akou je možné meniť slovenskú ústavu a (ii) povaha ostatných ústavných zmien.

Všetkým je známy čl. 84 ods. 4 ústavy, ktorý je jedinou normou, ktorá upravuje proces prijímania ústavných zákonov odlišne v porovnaní s normálnymi zákonmi. Žiadne ďalšie iné formálne alebo materiálne predpoklady pre zmenu alebo revíziu ústavy nie sú ústavodarcom predpokladané. R. Albert klasifikoval takýto mechanizmus ako tzv. *legislative entrenchment* (legislatívne zakotvenie), kde sa pre zmenu ústavy vyžaduje kvalifikovaná väčšina. Táto úroveň je zároveň druhá najnižšia na škále piatich rôznych úrovní, ktoré sú zoradené od najmenej rigidných (tzv. *legislative non-entrenchment*) až k najvyššej úrovni (tzv. *indefinite constitutional entrenchment*).<sup>21</sup> Nečudo, že aj slovenskí autori považujú slovenskú ústavu za najmenej rigidnú spomedzi všetkých písaných ústav krajín EÚ<sup>22</sup>, či mimoriadne pružnú.<sup>23</sup>

Podobné úvahy o faktickej pružnosti našej ústavy našli svoje overenie v empirických štúdiách politických vedcov. Napr. G. Tsebelis po zozbieraní empirických údajov z 94 demokratických krajín sveta o ústavných zmenách, ich spôsobe (vrátane zapojenia rôznych inštitúcií – veto hráčov) frekvencii a dôležitosti prišiel k záveru, že nízka ústavná rigidita produkuje priemerne nielen vyššie množstvo ústavných zmien, ale aj vyšší počet realizácie dôležitých zmien. Slovensko má v tejto štúdii ústavnú rigiditu (proces zmeny a existencia veto hráčov) stanovenú na 0,61 (na stupnici od 0,5 až 1,51), pričom menšiu ústavnú rigiditu zo svetových demokratických štátov má len Jamajka, Nový Zéland, Thajsko, Uruguaj a India. Všetky ostatné demokratické štáty s písanou ústavou majú index rigidity vyšší ako Slovensko.<sup>24</sup>

Ako už bolo spomínané, ústava je veľmi stručná čo do možnosti svojich zmien. Ústava samotná nerozlišuje medzi normálnou zmenou ústavy a podstatnou zmenou, resp. zmenou dôležitých (konštitutívnych) častí. To, že ústava nediferencuje medzi rôznymi stupňami či intenzi-

<sup>21</sup> ALBERT, R.: Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*, roč. 42, 2010, s. 671-672.

<sup>22</sup> Tak napr. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2014, s. 150.

<sup>23</sup> Por. PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018, s. 117.

<sup>24</sup> Por. TSEBELIS, G.: Constitutional Rigidity Matters. a Veto Players Approach. *Working Paper 2018*; prístupné na: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/working-papers/> (8.3.2019).

tami zmien neznamená, že tie v skutočnosti neexistujú. Problémom je, ako hovorí R. Albert, že politickí hráči pristupujú k transformačným či podstatným zmenám ústavy bez toho, aby mali pre ne širokú podporu od ľudu a to priamu alebo nepriamu.<sup>25</sup> Politici v NR SR využívajú dočasnú 3/5 väčšinu poslancov na prijatie ústavného zákona bez toho, aby sa uistili, že táto väčšina v parlamente je aj autentickou vôľou ľudu a je aj jeho trvácou vôľou. Nemali by sme zabúdať, že skutočná vôľa ľudu nie je zakaždým stelesnená a zastupovaná *ad hoc* 3/5 väčšinou všetkých poslancov NR SR. Parlament ako delegovaný ústavodarca má hľadať iné cesty a spôsoby ako svoju moc viac zlegitimizovať pri zmenách či doplneniach ústavy, ktoré sa týkajú jej dôležitých častí, ako len s odkazom na čl. 84 ods. 4 ústavy.

Aj pre tento deficit, ktorý ale nie je len problémom slovenskej ústavy, navrhuje R. Albert pravidlo, podľa ktorého čím významnejšia zmena ústavy má byť prijatá, tým ťažší a zložitejší proces musí absolvovať. Stupeň obtiažnosti sa zvyšuje vo vzťahu k úrovni priamej alebo sprostredkovanej podpory pre takúto zmenu.<sup>26</sup> Riešenie aktivity ústavného súdu tak môže paradoxne spočívať v zmene ústavného dizajnu. Ústava by mala obsahovať eskalačnú štruktúru ohľadom svojej zmeny: čím dôležitejšia zmena, tým komplikovanejší spôsob prijatia ústavného zákona.<sup>27</sup> Úlohou súdu nie je v týchto prípadoch zakázať ústavnú zmenu, ale zvýšiť jej cenu pre NR SR, aby ju dosiahla.<sup>28</sup>

V doktríne panuje konsenzus, že na zmenu či doplnenie ústavy, ak ide o dôležitú (či hodnotovú) otázku, má byť použitý iný legitímnejší spôsob, ktorý vyžaduje širokú participáciu.<sup>29</sup> Ako poukazujú nedávne referendá napr. o Brexite v roku 2016, o mierovom procese v Kolumbii tiež v roku 2016, o nezávislosti Škótska v roku 2014, či reforme Senátu a manželstva v Írsku, je to práve zapojenie ľudu ako celku, ktoré sa javí ako najlegitímnejší spôsob pre zmenu ústavy. Referendum sa môže podľa viacerých autorov stať o niekoľko rokov východiskovou časťou procesu zmeny ústavy bez ohľadu na to, či to text ústavy stanovuje

---

<sup>25</sup> ALBERT, R.: Constitutional Amendment and Dismemberment. *The Yale Journal of International Law*, roč. 43, 2018, č. 1, s. 51.

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 53.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 60.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 71.

<sup>29</sup> Napr. ROZNAI, Y.: The Spectrum of Constitutional Amendment Powers, s. 3-6; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2649816](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2649816) (15.3.2019); PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018, s. 148-151.

alebo nie.<sup>30</sup> Aj mechanizmus čl. 95 ods. 1 ústavy umožňuje konanie takéhoto referenda.

V tomto duchu treba čítať aj § 177 nález, ktorý pre absenciu súdnej kontroly ústavnosti ústavného zákona, vyžaduje referendum. Ústavný súd tak aplikuje pravidlo, ktoré navrhol Y. Roznai, že čím viac politickí aktéri zapájajú do procesu ústavnej zmeny aj ústavodarnú moc, súdy by mali preukazovať väčšie sebaobmedzenie pri skúmaní ústavnosti ústavného zákona. Naopak, čím bližšie je proces zmeny podobný obyčajnému procesu zmeny ústavy, tak ústavné súdy preukážu menej deferencie vo vzťahu k parlamentu.<sup>31</sup> Povedané inak, o podstatných zmenách ústavy, ktoré sa týkajú dôležitých hodnôt ústavy patrí rozhodnúť vyššej forme suverenity ako „len“ zástupcovi. Takéto zmeny musí autorizovať sám suverén – ľud. Ústavný súd chráni ústavu a ľud samotný pred neústavnými zmenami, ktorým chýba legitimita.<sup>32</sup> Nález ústavného súdu je preto možné vnímať ako prvý krok k eskalačnej štruktúre ústavných zmien.

Druhou vecou, na ktorú je nutné poukázať, je charakter ústavných zmien posledného obdobia. V ústavnom zákonodarstve za ostatné roky absentujú akékoľvek empirické dopady ústavných zmien a dôvodové správy sú plné populizmu bez racionálneho základu. Hlboko zakorenené neduhy a nedostatky spoločnosti a práva, ktoré je nutné naprávať zmenou kultúry a postupne, sa chcú „vykoreniť“ prijatím legislatívnej úpravy. Ako som uviedol vo svojej štúdií z roku 2016 pri analýze ústavných zmien za posledných desať rokov na Slovensku, charakter a kontext týchto zmien je neprijateľný. Ide o tzv. *lois spectacles*, kde hlavný cieľ regulácie je nepodstatný, ale do popredia najviac vystupuje propaganda a zisk v popularite jednotlivých politických aktérov. Preto nečudo, že väčšina ústavných zmien sa odohrala krátko pred voľbami. Ústavné zákony sa stali politickou reklamou bez akéhokoľvek vplyvu na sociálnu realitu či problémy ústavy.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Por. ALBERT, R.: The State of the Art in Constitutional Amendment. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Hart Publishing, 2017, s. 10-11; je preto len na škodu, že napr. R. Procházka vo svojej publikácii *Rozhádzaná republika touto možnosťou neoperuje*.

<sup>31</sup> Por. ROZNAI, Y.: Amendment Power, Constituent Power, and Popular Sovereignty. Linking Unamendability and Amendment Procedures. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Hart Publishing, 2017, s. 37-48.

<sup>32</sup> Por. aj ALBERT, R.: Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions. In David Landau-Hanna Lerner (eds.): *Edward Elgar Handbook on Comparative Constitution-Making*, 2017, s. 20; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2841110](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841110) (15.03.2019).

<sup>33</sup> LALÍK, T.: Tracing constitutional changes in Slovakia between 2008-2016. *Hungarian journal of legal studies*, roč. 58, 2017, č. 2, s. 136-138.

Podobne opisuje povahu ústavných zmien aj R. Procházka a zmeny ústavy od roku 2010 nazval ako *à la carte*, kde ústavný zákon je buď artikuláciou hodnotovej identity konkrétnych politických strán alebo odpoveďou na tlak verejnej mienky.<sup>34</sup>

Ústavný zákon č. 161/2014 Z.z. bol podľa mňa názorným príkladom jednak populizmu a iracionality a jednak transformačnou zmenou ústavy, ktorá vyžadovala väčšiu ako len parlamentnú legitimitu. Nedôveryhodnosť súdnej moci mala byť delegovaným ústavodarcom vyriešená extenzívnym zásahom exekutívy a tajnej služby do súdnej moci a osobitne do postavenia sudcov. Inštitút predpokladov sudcovskej spôsobilosti ako celok (vrátane ústavného ako aj podústavného práva) nebol obyčajným doplnením ústavy ale podstatnou či transformačnou zmenou. Vytvoril totiž existenciu závislosť funkcie sudcu od týchto predpokladov, ktoré boli plne v rukách exekutívy a tajných služieb. Nezávislosť súdov a sudcov sa premenila na závislosť od orgánov exekutívy.<sup>35</sup>

Analýza ústavných zmien ako aj ústavne nerozlišovanie medzi ústavnou zmenou, revíziou, resp. rozličnými procesmi vedúcimi k zmenám jednotlivých častí ústavy, vedú k tomu, že takýto stav nie je správny. Len ťažko možno rátať s tým, že NR SR by sama a dobrovoľne pristúpila k zavedeniu nového a ťažšieho mechanizmu ústavných zmien, ktorý by reflektoval adekvátne zapojenie iných inštitúcií, resp. samotného ľudu. Pre to nie je prekvapujúce, že to bol práve ústavný súd, ktorý prišiel k záveru o prieskume ústavného zákona s ústavou po stránke formálnej aj materiálnej.

Dominujúce názory v slovenskej doktríne a judikatúra ústavného súdu, stav a povaha ústavného zákonodarstva kulminovali v náleze PL. ÚS 21/2014. Ústavný súd si predmetným nálezom prešiel svoj Marburyho okamih. Rozhodnutím Marbury v. Madison sa Najvyšší súd USA vyhlásil nielen za autoritatívneho vykladača americkej ústavy, ale

<sup>34</sup> Por. jeho kontextovú analýzu PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018, s. 75-84.

<sup>35</sup> Por. kritiku uvedeného zisťovania predpokladov spôsobilosti v náleze: právomoc NBÚ pri získavaní podkladov pre predpoklady sudcovskej spôsobilosti bola excesívna a ani následné rozhodovanie súdnej rady či prieskum ústavného súdu nemohli podklady nijako verifikovať, zistiť ich úplnosť či zaobstaranie v súlade so zákonmi, resp. zachovaní proporcionality s právom na súkromie (potencionálnych) sudcov a ich blízkych osôb. K zhromažďovaniu informácií o sudcovi prichádzalo v utajenom režime (sledovaním), pri neobmedzenej úvahe NBÚ, zisťovaním osobných údajov preverovanej osoby a jej blízkych osôb, bez garancií ochrany pred zneužitím informácií, ich zničením či archiváciou a ochranou súkromného života osôb s možnosťou zapojenia všetkých represívnych zložiek a tajných služieb na žiadosť NBÚ, čo otváralo ešte viac možnosti rôzneho zneužitia právomocí pri absencii kontroly.

zároveň si vyhradil právomoc rozhodovať o vlastnej právomoci.<sup>36</sup> Právomoc ústavného súdu vyhlásiť ústavný zákon za neústavný je v literatúre označovaná aj ako super silná súdna kontrola ústavnosti, resp. ultimátna sudcovská nadradenosť (tzv. *ultimate judicial supremacy*).<sup>37</sup> Teraz sa bližšie pozrieme na to, či bol zákrok ústavného súdu nevyhnutný ako aj na úlohu ústavného súdu chrániť materiálne jadro pred útokmi zo strany delegovaného ústavodarcu.

#### 4. Nevyhnutnosť zrušenia ústavného zákona

Globálny trend v porovnávacom ústavnom práve ide smerom k akceptácii myšlienky obmedzenia delegovanej ústavodarnej moci.<sup>38</sup> Pričom sú to práve (ústavné) súdy, ktoré ju limitujú.<sup>39</sup> Ide o správny prístup, pretože súdna kontrola ústavných zákonov predstavuje akýsi medzičlánok medzi totálnou mocou delegovaného ústavodarcu a potencionálnej deštrukcie konštitucionalizmu prijímaním ústavných zákonov a len extrémnymi možnosťami ako legitímne proti tomu bojovať v podobe práva občanov na odpor. Ústavné súdy tak majú potenciál zabrániť nelegitímnej zmene ústavy, ktorej by chýbala podpora od ľudu.

V poslednom období sa štúdie zameriavajú nie na to, či ústavné súdy majú kompetenciu vyhlásiť ústavný zákon za rozporný s ústavou, ale hľadajú cesty a stratégie ako zladit' na jednej strane ochranu ústavnosti s princípom demokracie, resp. obmedziť túto právomoc súdov len na nevyhnutné prípady.

R. Dixonová a D. Landau vo svojej štúdii zamerali pozornosť na úlohu ústavných súdov chrániť demokraciu pred takými ústavnými zmenami, ktoré by ju mohli vrhnúť do stavu tzv. neliberálnej demokracie. Podľa nich ústavné súdy majú kompetenciu vyhlásiť ústavný zákon za neústavný v prípadoch, ak sú si isté, že navrhované zmeny sú reálnou hrozbou pre hodnoty spájané s demokratickým režimom. Identifikácia takých hrozieb však musí byť kontextuálna: závisí od lokálnych

<sup>36</sup> Por. ALBERT, R.: Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, roč. 41, 2015, č. 1, s. 174.

<sup>37</sup> GARDBAUM, S.: What Makes for More or Less Powerful Constitutional Courts. *Duke Journal of Comparative & International Law*, roč. 29, 2018, č. 1, s. 12.

<sup>38</sup> ROZNAI, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law*, roč. 61, 2013, s. 660.

<sup>39</sup> Jedinou výnimkou je Nórsko, kde túto úlohu má parlament; príklad podáva ALBERT, R.: Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions. In David Landau-Hanna Lerner (eds.): *Edward Elgar Handbook on Comparative Constitution-Making*, 2017, s. 9; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2841110](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841110) (15.03.2019).

podmienok a konkrétnej hrozby, ktorú ústavné zákony predstavujú pre ústavné hodnoty.

Najdôležitejším prínosom tejto koncepcie kontroly ústavných zákonov je použitie komparatívneho ústavného práva v celej analýze. Práve komparatívne právo má ústavným súdom pomôcť pri identifikovaní hodnôt, ktoré sú dostatočne dôležité na to, aby boli chránené aj pred ústavodarcom. Ústavný súd by mal pri posudzovaní súladu ústavného zákona s ústavou zobrať do úvahy inštitucionálnu prax v iných krajinách vrátane rozhodovacej činnosti. Použitie komparatívneho ústavného práva je podľa autorov vhodné z niekoľkých dôvodov.

Po prvé, komparatívne ústavné právo pomôže súdu identifikovať, či je hodnota skutočne základná pre samotnú ústavu. Po druhé, komparácia môže pomôcť, či ústavný zákon sám o sebe alebo v spojení s ďalšou (napr. nadväzujúcou) právnou úpravou skutočne predstavuje hrozbu pre základnú hodnotu identifikovanú súdom.<sup>40</sup> Použitie porovnávacieho ústavného práva by malo umožniť nájsť prekrývajúci sa konsenzus o neústavnosti ústavnej zmeny alebo neexistenciu takejto právnej úpravy vo väčšine demokratických krajín. Odkazy na porovnávacie ústavné právo slúžia ako cenná informácia či kontrola v procese rozhodovania o ústavnosti ústavného zákona pred možnými subjektívnymi predstavami sudcov, resp. čo je podstatné pre demokraciu a čo sa len takým zdá, ale byť už nemusí.<sup>41</sup>

Ďalším krokom pre súd, ktorý posudzuje súlad ústavného zákona s ústavou, je zistiť, či ohrozenie ústavných hodnôt predstavuje pre ne významný negatívny dôsledok (*substantial adverse impact*). Ide v podstate o test, ktorý by mal súd použiť, ak má zrušiť ústavný zákon pre rozpor s ústavnými hodnotami.<sup>42</sup>

Práve tieto úvahy majú na jednej strane chrániť ústavu pred samotným ústavodarcom, ale aj odradiť súdy od prílišného aktivizmu a zneužitia právomoci posudzovať neústavnosť ústavných zákonov na strane druhej. Navrhovaná koncepcia kontroly ústavnosti ústavných zákonov je *široká*, pretože sa nesnaží identifikovať len úzky zoznam inštitúcií alebo hodnôt, ktoré majú byť chránené. Nie je teda závislá na dichotómii existencie či neexistencie výslovného materiálneho jadra ústavy. Navrhovaná koncepcia je aj *slabá* v tom zmysle, že neústavnosť ústavného zákona prichádza do úvahy len vtedy, ak ide o významne negatívny dôsledok pre inštitúcie alebo ústavné hodnoty.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> DIXON, R. – LANDAU, D.: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *I.CON*, roč. 13, 2015, č. 3, s. 630.

<sup>41</sup> *Ibid.*, s. 636.

<sup>42</sup> *Ibid.*, s. 626.

<sup>43</sup> *Ibid.*, s. 625.

Pri použití týchto doktrinálnych názorov na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 je vhodné upriamiť pozornosť na dve veci. Prvou je zobrať právnu úpravu, ktorá mala základ v ústavnom zákone č. 161/2014 Z.z. a na ňu nadväzujúcu právnu úpravu zákona č. 195/2014 Z.z. (ktorý doplnil zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediacich ako aj zákon č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností), ako jeden celok a nediferencovať medzi jednotlivými predpismi či ustanoveniami. Ako uviedol ústavný súd právomoc NBÚ pri získavaní podkladov pre predpoklady sudcovskej spôsobilosti bola excesívna a ani následné rozhodovanie Súdnej rady, či prieskum jej rozhodnutia ústavným súdom nemohli podklady nijako verifikovať, zistiť ich úplnosť či zaobstaranie v súlade so zákonmi, resp. zachovaní proporcionality s právom na súkromie (potencionálnych) sudcov a ich blízkych osôb. K zhromažďovaniu informácií o sudcovi prichádzalo v utajenom režime (sledovaním), pri neobmedzenej úvahe NBÚ, zisťovaním osobných údajov preverovanej osoby a jej blízkych osôb, bez garancií ochrany pred zneužitím informácií, ich zničením či archiváciou a ochranou súkromného života osôb s možnosťou zapojenia všetkých represívnych zložiek a tajných služieb na žiadosť NBÚ, čo otváralo ešte viac možností rôzneho zneužitia právomocí pri absencii kontroly.<sup>44</sup>

Dôležitou časťou nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 je normatívna analýza blanketových ústavných noriem čl. 141a ods. 9 a čl. 154d ods. 1. Podľa ústavného súdu tieto právne normy nedávali zákonodarcovi možnosť reagovať na prípadný derogačný nález ústavného súdu, pretože boli príliš podrobné a dávali široké oprávnenie orgánu výkonnej moci (NBÚ) pri preverovaní sudcov všeobecných súdov, ktoré je v napätí s ústavne identifikovanými hodnotami (najmä princíp deľby moci a nezávislosť súdov a sudcov). Ústavný súd tak nemal inú možnosť iba preskúmať tieto ústavné normy, pretože v opačnom prípade by musela zostať časťou ústavy aj taká právna norma, ktorá je potencionálne v rozpore s jej materiálnym jadrom. Nedalo sa apriori vylúčiť, že budúci delegovaný ústavodarca prijme podobnú podústavnú právnu úpravu, ktorú ústavný súd už raz vyhlásil ako odporujúcu ústave aj s ohľadom na minulé skúsenosti s prekonávaním rozhodnutí ústavného súdu.<sup>45</sup> Aj keď to ústavný súd v náleze nikde nespomína, tak takýto postup kontroly ústavnosti vyžaduje vnútorná bezrozpornosť a súladnosť ústavy.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Por. § 117, § 119.1, § 122-132.1 nálezu PL. ÚS 21/2014.

<sup>45</sup> K tomu por. aj článok Borisa Baloga v tomto čísle.

<sup>46</sup> Z tohto prístupu vyplýva, že pre kontrolu súladnosti ústavného zákona s ústavou bude dôležitá otázka miery diskrecie pre zákonodarcu sanovať neústavný stav. Čím bude mať zákonodarca väčší manévrovací priestor pre korigovanie neústavnosti v rovine zákonného práva a čím bude

Z uvedenej analýzy vyplýva, že by nebol správny taký prístup, ktorým by ústavný súd posudzoval každý právny predpis samostatne či izolovane, resp. by zrušil len vykonávaciu právnu úpravu a ústava by zostala nedotknutá. Práve celkový pohľad na ústavný zákon spolu s podústavnou právnu úpravou pomohol ústavnému súdu si rekonštruovať obraz, ktorý delegovaný ústavodarca zamýšľal svojou tvorbou v roku 2014 pri zavedení inštitútu predpokladov sudcovskej spôsobilosti. Mám za to, že nezávislosť súdnej moci je konštitutívnou hodnotou slovenskej ústavy a predmetnou právnu úpravou ako celku mohlo dôjsť k jej ohrozeniu či dokonca k jej zneužitiu.

Podľa prístupu R. Dixonovej a D. Landaua treba zistiť, či identifikovaná hodnota je dôležitá aj v komparatívnom diskurze na odôvodnenie zásahu zo strany ústavného súdu. Okrem argumentov ústavného súdu uvedených v náleze (§ 95 a § 114-117) je vhodné poukázať aj na komparatívne ústavné právo, kde je nezávislosť súdnictva zdôraznená ako konštitutívna hodnota pri prieskume ústavných zákonov.

Pri pozitívnom komparatívnom ústavnom práve je namieste spomenúť, že Najvyšší súd Bangladéšu použil nezávislosť sudcov ako hlavný argument, keď zrušil možnosť neobmedzeného presunu sudcov z jedného súdu na druhý, ktorá sa nachádzala priamo v ústave.<sup>47</sup> Rovnako tak aj Najvyšší súd Kanady v rozhodnutí *Provincial Judges Reference* naznačil, že by mohol ústavný zákon zrušiť, ak by porušoval nepísaný ústavný princíp sudcovskej nezávislosti.<sup>48</sup> Podobne aj A. Barak vo svojom vplyvnom článku o neústavnosti ústavných zákonov poukazuje na to, že nezávislosť súdov a sudcov patrí do identity ústavy.<sup>49</sup> Aj EŠLP začína čoraz častejšie zdôrazňovať a chrániť nezávislosť súdov a sudcov voči opatreniam iných zložiek moci, vrátane ústavodarcu či exekutívy.<sup>50</sup> Pri negatívnom použití komparatívneho ústavného práva je jediný príklad Litva, kde sa aplikujú podobné praktiky tajnej služby,

---

ústavná úprava všeobecnejšia, tak sa znižuje pravdepodobnosť zásahu ústavného súdu do ústavného zákona, resp. ústavy. Naopak, ak bude mať zákonodarca tento priestor užívať, tak sa zvyšuje šanca pre neústavnosť ústavného zákona. Prichádza tak k funkčnému prepojeniu medzi ústavnou blanketou a vykonávacím zákonom.

<sup>47</sup> Príklad uvádza JACOBSON, G.: *Constitutional Identity*. Cambridge: Harvard University Press, 2010, s. 68, pozn. č. 83.

<sup>48</sup> Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.), [1997] 3 S.C.R. 3, § 83; ALBERT, R.: Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, roč. 41, 2015, č. 1, s. 171-172.

<sup>49</sup> BARAK, A.: Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israeli Law Review*, roč. 44, 2011, s. 338.

<sup>50</sup> Por. napr. rozsudok Veľkej komory z 23. júna 2016 vo veci Baka c. Maďarsko, sťažnosť č. 20261/12, § 165, alebo rozsudok z 12. marca 2019 vo veci Gudmundur Andri Ástráðsson c. Island, sťažnosť č. 26374/18.



avšak len vo vzťahu ku kandidátom na sudcov a nie voči ustanoveným sudcom.<sup>51</sup>

Berúc do úvahy povahu útoku na nezávislosť súdov a sudcov v celom balíku právnej úpravy, ktorá mala ústavný základ, ústavný súd si bol vedomý, že takýto zásah exekutívy do súdnictva bude mať naň významný negatívny dôsledok. Preto aj test, ktorý navrhli vo svojej štúdií R. Dixonová a D. Landau – výrazný negatívny dôsledok (*substantial adverse effect*) – bol právnou úpravou naplnený. Ústavný súd si tak mohol byť istý svojim rozhodnutím a neprekročil svoje právomoci, a to ani vo vzťahu k princípu demokracie (k tomu pozri aj ďalej). Slabý test kontroly ústavnosti ústavných zákonov bol nálezom v praxi naplnený. Z tohto titulu sa nedá preto hovoriť o nejakom excese ústavného súdu či nepotrebnosti zrušiť aj časť ústavy pre rozpor s materiálnym jadrom.

## 5. Úloha ústavného súdu pri ochrane materiálneho jadra

Podobne ako slovenský ústavný súd aj iné súdy vo svete vyložili absenciu regulácie kontrolovať ústavnosť ústavných zákonov v ústave tak, že túto právomoc majú. Naopak, nestretol som sa s prípadom, kde by právna úprava dávala ústavnému súdu výslovnú právomoc kontrolovať súlad ústavných zákonov s ústavou, a predsa si túto kompetenciu ústavné súdy určitým spôsobom vytvorili a aplikovali na konkrétny prípad. Väčšinou ústavné súdy prišli k záveru, že ak existuje argument proti ústavnosti ústavného zákona, tak ho preskúmajú v merite veci.<sup>52</sup> Vyvodená právomoc ústavného súdnictva kontrolovať súlad ústavných zákonov s ústavou je praxou v drvivej väčšine krajín, v ktorých boli najvyššie súdne inštitúcie konfrontované s neústavným ústavným zákonom.

Často sa v komparatívnom ústavnom práve argumentuje tým, že ak má ústavný súd právomoc posudzovať súlad zákona či medzinárodnej zmluvy s ústavou a svojou judikatúrou, tak prirodzene musí mať právomoc kontrolovať aj súlad ústavných zákonov s ústavou. Z deskriptívneho hľadiska neexistuje rozdiel medzi zákonom, ktorý je

<sup>51</sup> Por. § 143 nálezu PL. ÚS 21/2014.

<sup>52</sup> Por. k tomu BARAK, A.: Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israeli Law Review*, roč. 44, 2011, s. 332. Keď maďarský ústavný súd odmietol posudzovať materiálny súlad časti ústavy s materiálnym jadrom, tak G. Halmai uvedené okomentoval ako nedostatok intelektuálnej hĺbky sudcov ústavného súdu; HALMAI, G.: Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardians of the Constitutions? *Constellations*, roč. 19, 2012, č. 2, s. 195.

v rozpore s ústavou a ústavným zákonom, ktorý je v konflikte s ústavou (jej materiálnym jadrom).<sup>53</sup>

V tomto smere je ústavný súd premietnutím určitej politickej vízie spoločnosti. Ústavné súdnictvo sa v rámci svojho vývoja stalo prostriedkom meritokratickej, resp. liberálnej kontroly činnosti všetkých orgánov v štáte. Cieľom ústavných súdov sa stalo petrifikovať status quo. Táto úloha je očividným spôsobom politickou úlohou, preto radikálne politické sily v minulosti či súčasnosti sa snažia ústavné súdnictvo celkom zrušiť alebo pacifikovať tak, aby slúžilo ich záujmom. V roku 1791 počas Veľkej francúzskej revolúcie, kedy E.J. Sieyès predstavil legislatívny zámer zriadenia Ústavnej poroty, ktorá mala korigovať zákony v duchu racionality a konštitucionalizmu, si antirevolučnú politickosť tohto orgánu ihneď všimol poslanec A.-C. Thibaudeau: „Táto moc by sa stala v štáte všetkým. Dať orgánom verejnej moci strážnika by znamenalo dať im pána, ktorý by ich uviazal, aby ich mohol ľahšie strážiť.“<sup>54</sup> Vytvorenie súdnej kontroly ústavnosti je vo svojej podstate rozhodnutie o formule rozdelenia moci v štáte.<sup>55</sup>

Ak konštitucionalizmus berie ústavný súd vážne najmä v jeho negatívnom ponímaní – obmedzenie výkonu verejnej moci – tak teória materiálneho jadra a neústavných ústavných zákonov nie je výtvorom sudcov ani ústavného súdnictva. Je nevyhnutným dôsledkom organizácie delegovanej ústavodarnej moci a obmedzenej vlády. Delegovaný ústavodarca musí byť limitovaný ako každá iná moc v štáte.<sup>56</sup> Ústavné hodnoty chránené ústavou neslúžia výlučne na to, aby chránili zlých politikov pred zlými rozhodnutiami, ale aby chránili aj pred dobrými ľuďmi, ktorí presadzujú rozumné politické rozhodnutia, ale tieto rozhodnutia majú negatívne druhotné inštitucionálne alebo dlhodobé následky. Ústava chráni dlhodobé a osvedčené hodnoty pred eróziou zapríčinenou krátkodobými rozhodnutiami.<sup>57</sup>

Okrem toho, súdna moc má vlastné ciele (ang. *ambitions*), ktoré stoja voči cieľom vlády alebo parlamentu tak, ako zamýšľal aj J. Madison. Tým je zachované napätie v rámci zložiek mocí, ktoré je zasa znakom

---

<sup>53</sup> Tak aj BARAK, A.: Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israeli Law Review*, roč. 44, 2011, s. 336.

<sup>54</sup> SULIKOWSKI, A.: Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu. *Państwo i Prawo*, 2016, č. 4, s. 6-7.

<sup>55</sup> SADURSKI, W.: Spór o ostatnie słowo: sądownictwo konstytucyjne a demokracja przedstawicielska. *Civitas*, 1998, č. 2, s. 97.

<sup>56</sup> Por. ROZNAI, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law*, roč. 61, 2013, s. 717.

<sup>57</sup> SCHAUER, F.: Judicial Supremacy and the Modest Constitution. *California Law Review*, roč. 92, 2004, s. 1055.

toho, že systém funguje správne.<sup>58</sup> To je stav deľby moci a protiváh v idyllickej podobe. Práve permanentným napätím a efektívnou vzájomnou kontrolou mocí je zabezpečená sloboda spoločnosti, jednotlivca a v konečnom dôsledku aj demokracie. Teraz je možno čas sa pozrieť na to, aké politické dôsledky tento prelomový nález ústavného súdu vyvolal ?

## 6. Niektoré dôsledky nálezu

Politické dôsledky skúmaného nálezu je možné rozdeliť do viacerých rovín. Pre účely tohto príspevku postačí ich rozdelenie na krátkodobé a dlhodobé. Rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 je z hľadiska krátkodobého politického vplyvu apolitické voči orgánom verejnej moci či NR SR. Agenda sudcovských previerok nie je dnes „na stole“ žiadnej politickej strany. Ako som už uviedol v prípade ústavného zákona 161/2014 Z.z., išlo o *loi spectacle* pred prezidentskými voľbami a snahu parlamentu ukázať, akým spôsobom chcú politické elity problém nedôveryhodnej justície vyriešiť. Táto téma však vyprchala spolu s prezidentskými voľbami v roku 2014 a v súčasnosti agenda dôveryhodnej justície nie je pod reflektormi najdôležitejších politických hráčov. Ak by k nálezu prišlo bezprostredne po schválení ústavného zákona, tak by nález ústavného súdu mohol byť vnímaný ako politický.

Po druhé, ústavný súd momentálne nečelí veľkému protiútokom ohľadom predmetného nálezu spôsobený veľmi silnou politickou stranou, ktorá by bola pri moci a ktorá by mohla veľmi rýchlo toto rozhodnutie potopiť alebo nevykonať. Súčasná koalícia SMER-SD, SNS a MOST-HÍD je veľmi krehká, a preto sa nedá očakávať silný útok voči ústavnému súdu zo strany silných politikov.<sup>59</sup> Ako hovorí aj doktrína najväčší politický priestor pre súdy sa vo všeobecnosti odкрýva tam, kde politická moc je najmenej koncentrovaná a najviac sporná.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> *Listy Federalistov*, č. 51. Bratislava: Kalligram, 2002, s. 402 – 403; aj keď v slovenskom preklade je slovo *ambition* preložené ako *ctižiadosť*, podľa nás však ekvivalent *cieľ* je lepší, nakoľko vystihuje presvedčivejšie účel konania jednotlivých zložiek moci, ktoré sú v napätí.

<sup>59</sup> Por. *a contrario* situáciu v JAR, kde tamojší ústavný súd rezignoval z obsahového prieskumu pochybných ústavných zákonov, pretože mu hrozil silný útok zo strany dominantnej politickej strany a vlády v jednej osobe (Africký národný kongres); príklad uvádza CHOUDHRY, S.: *Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment: A reply to Rosalind Dixon and David Landau*. *I.CON*, roč. 15, 2017, č. 3, s. 831-832.

<sup>60</sup> Por. GARDBAUM, S.: *What Makes for More or Less Powerful Constitutional Courts*. *Duke Journal of Comparative & International Law*, roč. 29, 2018, č. 1, s. 27.

Ďalším faktorom, pre ktorý sa ústavný súd rozhodol pre takéto rozhodnutie bola skutočnosť, že o dva týždne po vydaní nálezu, až deviatim sudcom ústavného súdu skončila funkcia. Preto sa ústavný súd nemusel obávať priveľkej kritiky, pretože aj tak sa zloženie ústavného súdu malo meniť, čo oslabovalo hrozbu bezprostredného útoku politikov a médií ako aj vyvolalo otázku o rozhodovacej kontinuite štvrtého ústavného súdu.

Na druhej strane nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014 je politický vo vzťahu k ústavnému súdu, pretože posilňuje jeho inštitucionálne postavenie a dáva mu významnú právomoc identifikovať konštitutívne prvky slovenskej ústavy vo svojej judikatúre.<sup>61</sup> Ústavný súd presadil svoju vôľu pri identifikovaní materiálneho jadra ústavy a intenzity jeho narušenia. Nezávislosť súdov a sudcov sa z „obyčajných ústavných noriem“ pretransformovala do základnej hodnoty, a má silu zrušiť iné časti ústavy. A to napriek absencii osobitného zvýraznenia tejto hodnoty, ktorú by jej priradil ústavodarca.<sup>62</sup> Pri rozhodovaní zohral určite svoju úlohu aj vplyv sudcov, ktorí prešli z najvyššieho súdu na ústavný súd v roku 2007. Ako tvrdí R. Albert rozhodnutie o tom, čo je a čo nie je zmeniteľné ústavným zákonom, vychádza do značnej miery z politickej filozofie jednotlivých sudcov.<sup>63</sup>

Posilnenie ústavného súdu však nie je neúmerné. Práve naopak. Má svoje limity. Ústavný súd si neatrahuje posledné slovo ohľadom ústavnosti ústavného zákona. v § 177 svojho rozhodnutia posledné slovo prenecháva samotnému ľudu ako zdroju moci. Preto nie je správne povedať, že ústavný súd znegoval princíp demokracie a že žijeme v akejsi forme sudcokracie.<sup>64</sup> Práve naopak, jeho rozhodnutie posilňuje skutočnú demokraciu, kde nevládnú politici ani inštitúcie či elity *in genere*, ale kde sú vládcami skutoční ľudia, pretože len tí sú ultimátnymi držiteľmi moci. Ústavný súd sa tak vyhol tomu, čo sa v doktríne nazýva

---

<sup>61</sup> K tomu por. ALBERT, R.: How a Court Becomes Supreme: Defending the Constitution from Unconstitutional Amendments. *Maryland Law Review*, roč. 77, 2017, s. 188-189.

<sup>62</sup> Podobne postupuje aj Najvyšší súd Kanady; por. ALBERT, R.: Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, roč. 41, 2015, č. 1, s. 192-195.

<sup>63</sup> ALBERT, R.: The State of the Art in Constitutional Amendment. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendmet*. Hart Publishing, 2017, s. 8.

<sup>64</sup> Legitimita parlamentu, na ktorú sa odvolávajú niektorí komentátori, a ktorá vraj stavia parlament pred ústavný súd, je nejasná a sporná tak teoreticky ako aj prakticky. Z kritiky nie je vôbec zrejmé, akaj legitimacy sa títo komentátori domáhajú. K legitimitate parlamentu a ústavného súdu por. zoširoka LALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.

super silná kontrola ústavnosti alebo ultimátna *counter-majoritarian difficulty*<sup>65</sup> pri kontrole súladnosti ústavných zákonov.

Povedané inak, parlament ani politici či ústavní sudcovia nemajú výlučnú legitimitu na posledné slovo ohľadom ústavnosti ústavných zákonov. Má ju ľud a je preto správne, že ústavný súd na to poukázal a stanovil delegovanému ústavodarcovi limity, pretože zástupca nie je ľudom samotným. Práve prostredníctvom referenda bude ľud schopný schváliť alebo odmietnuť navrhovaný ústavný zákon osobitne vo vzťahu k sudcom. Ústavný súd by nemal mať právomoc zabrániť ústavnej zmene, lebo ústava patrí občanom, ktorí sú jej autormi. Žiadne právo nie je viac konštitutívne pre občianstvo ako to, ktoré dáva právo zmeniť ústavu.<sup>66</sup>

Tento postup však vyvoláva otázky ohľadom „tvrdosti“ materiálneho jadra ústavy. Tvrdosť je podľa nálezu nasmerovaná výlučne voči NR SR, ale už nie voči samotnému ľudu, ktorý referendum môže do materiálneho jadra zasiahnuť a modifikovať ho. Princíp právneho štátu tak ustupuje demokracii. Zdá sa, že ide správny názor aj z hľadiska čoraz väčšej úlohy ľudu a jeho priameho zapojenia do dôležitých otázok ústavných zmien v jednotlivých krajinách vo svete.

Ďalším bezprostredným dôsledkom nálezu je skutočnosť, že sa posilnila efektívnosť súdnej kontroly ústavnosti aj na doteraz nepoznanú situáciu. Všetci teraz vedľa, že ústavný súd má právomoc preskúmať aj ústavnosť akýchkoľvek ústavných zákonov schválených NR SR. Efektívnosť a nadradenosť ústavy sa prejavila v tom, že ústavný súd svoju právomoc aj ihneď využil. Ak by som mal použiť paralelu, tak ústavný súd teraz môžeme prirovnať k strážnemu psovi ochrany ústavnosti a týmto rozhodnutím „pohrýzol“ NR SR a nielen brechal či vyceril zuby, pričom zadné dvierka predstavuje § 177 nálezu. Prieskum ústavnosti ústavného zákona sa aj zrealizoval a možno prispeje k tak žiadanej zmene politickej kultúry v ústavnej normotvorbe.

## Záver

Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/2014 pozastavil delegovaného ústavodarcu a ukázal mu jeho limity v legitimitate, keď sa priklonil k čistejšej a legitímnejšej forme podstatných ústavných zmien. Ide podľa mňa o správny prístup, pretože paradoxne tento nález môže mať

<sup>65</sup> K tomu por. DIXON, R. – LANDAU, D.: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *J.CON*, roč. 13, 2015, č. 3, s. 609-611.

<sup>66</sup> Por. ALBERT, R.: Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*, roč. 42, 2010, s. 698.

pozitívny vplyv do budúcnosti. NR SR sa teraz musí zakaždým obávať, že jej rozhodnutie v podobe zmeny alebo doplnenia (či derogácie) ústavy, nemusí zostať imúnne voči súdnemu prieskumu. „Neobmedzená“ moc parlamentu dostala týmto rozhodnutím inštitucionálne konanie v podobe kontroly ústavnosti aj ústavných zákonov ústavným súdom. Zároveň svojim rozhodnutím ústavný súd snáď zastavil vlnu nekonceptných, populistických alebo iracionálnych zmien ústavy. Konštitucionalizmus triumfoval, avšak v § 177 nálezu je priestor pre ľud samotný presadiť svoju vôľu aj nad ústavný súd.

Otázka z názvu príspevku by sa dala parafrázovať aj tak, či nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 bude liekom pre rôzne neduhy slovenského ústavného zákonodarstva. Ústavný súd ako dobrý lekár správne zdiagnostikoval stav pacienta a predpísal liek, ktorý predpísať mohol a mal ako súdny orgán kontroly ústavnosti. V opačnom prípade by pacientovi hrozili ešte väčšie zdravotné komplikácie, pričom sa nedala vylúčiť ani dekonštrukcia ústavného poriadku. Podobne ako každý liek, aby začal efektívne pôsobiť v tele pacienta, vyžaduje najprv strávenie a až následne môže začať pôsobiť v tele a bojovať s chorobou či nepriaznivým zdravotným stavom. Preto aj účinky nálezu PL. ÚS 21/2014 nájdú svoje ovocie v budúcnosti – menšej intenzite návrhov ústavných zákonov, lepšej deliberácii, väčšej kvalite legislatívnych návrhov vrátane empirických alebo iných analýz, resp. menej populizmu pri predkladaní ústavných zákonov a celkovo väčšej opatrnosti NR SR pri narábaní s ústavou (telom), ktoré jej nepatrí, ale jej bolo len zverené.<sup>67</sup> Či sa však pacient bude riadiť odporúčaniami lekára, na to lekár už priamy dosah mať nebude. Ale nerešpektovanie rady môže znova viesť k nútenej návšteve lekára.

### Použitá literatúra

1. ALBERT, R.: Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions. In David Landau-Hanna Lerner (eds.): *Edward Elgar Handbook on Comparative Constitution-Making*, 2017; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2841110](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841110).
2. ALBERT, R.: Constitutional Amendment and Dismemberment. *The Yale Journal of International Law*, roč. 43, 2018, č. 1.
3. ALBERT, R.: Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*, roč. 42, 2010.

<sup>67</sup> Osobitne zaujímavou sa rysuje budúca komparatívna analýza kvantity a kvality ústavných zákonov schválených pred 30. januárom 2019 a po tomto dátume.

4. ALBERT, R.: How a Court Becomes Supreme: Defending the Constitution from Unconstitutional Amendments. *Maryland Law Review*, roč. 77, 2017.
5. ALBERT, R.: The State of the Art in Constitutional Amendment. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendmet*. Hart Publishing, 2017.
6. ALBERT, R.: Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, roč. 41, 2015, č. 1.
7. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014.
8. BALOG, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 59, 2007, č. 12.
9. BARAK, A.: Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israeli Law Review*, roč. 44, 2011.
10. BREICHOVÁ-LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram, 2013.
11. BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In MASOPUST, Z., JERMANOVÁ, H. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008.
12. CIBULKA, E. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
13. DIXON, R. – LANDAU, D.: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *I.CON*, roč. 13, 2015, č. 3.
14. DRGONEC, J.: Neústavnosť ústavných zákonov v podmienkach Slovenskej republiky. *Právnik*, 2015, č. 8.
15. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C.H. Beck, 2015.
16. GARDBAUM, S.: What Makes for More or Less Powerful Constitutional Courts. *Duke Journal of Comparative & International Law*, roč. 29, 2018, č. 1.
17. HALMAI, G.: Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardians of the Constitutions? *Constellations*, roč. 19, 2012, č. 2.
18. CHOUDHRY, S.: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment: A reply to Rosalind Dixon and David Landau. *I.CON*, roč. 15, 2017, č. 3.
19. JACOBSON, G.: *Constitutional Identity*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
20. *Listy Federalistov, č. 51*. Bratislava: Kalligram, 2002.
21. ĽALÍK, T.: Tracing constitutional changes in Slovakia between 2008-2016. *Hungarian journal of legal studies*, roč. 58, 2017, č. 2.
22. ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.
23. POSNER, R.: *Divergent Paths. The Academy and the Judiciary*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

24. SADURSKI, W.: Spór o ostatnie słowo: sądownictwo konstytucyjne a demokracja przedstawicielska. *Civitas*, 1998, č. 2.
25. SCHAUER, F.: Judicial Supremacy and the Modest Constitution. *California Law Review*, roč. 92, 2004
26. SCHLINK, B.: Hercules in Germany ? *I.CON*, roč. 1, 2003, č. 4.
27. SULIKOWSKI, A.: Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu. *Państwo i Prawo*, 2016, č. 4.
28. PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds): *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha : Eurolex, 2005.
29. OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, 2005, č. 3.
30. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011.
31. PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018.
32. ROZNAI, Y.: Amendment Power, Constituent Power, and Popular Sovereignty. Linking Unamendability and Amendment Procedures. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Hart Publishing, 2017.
33. ROZNAI, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law*, roč. 61, 2013.
34. ROZNAI, Y.: The Spectrum of Constitutional Amendment Powers; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2649816](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2649816).
35. TSEBELIS, G.: Constitutional Rigidity Matters. a Veto Players Approach. *Working Paper 2018*; prístupné na: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/working-papers/>.