

## ÚSTAVNÝ SÚD SR AKO EFEKTÍVNY OCHRANCA ÚSTAVNOSTI PRI ZÁSAHU DO MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAVY (?)\*

*Mgr. Jakub Neumann*

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta  
Katedra teórie práva a ústavného práva  
jakub.neumann@tvu.sk

### Ústavný súd SR ako efektívny ochranca ústavnosti pri zásahu do materiálneho jadra ústavy (?)

Ústavný súd SR v historicky zatiaľ najvýznamnejšom rozhodnutí (PL. ÚS 21/2014) vyslovil nesúlad časti Ústavy SR s jej materiálным jadrom. Chrániť ústavnosť sa tak rozhodol nielen vo vzťahu k zákonodarcovi, ale aj ústavodarcovi. V závere predmetného rozhodnutia uvádza, že jeho (cit.) *možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu či doplnenie v rámci ústavodarného referenda*. Ústavný súd SR sa uvádzaným sebaobmedzením vzdáva nielen funkcie ochrancu ústavnosti, ale parlamentu poskytuje aj návod na jeho vlastné ochromenie. Vo svojom príspevku sa pokúsim preukázať, že argumenty v prospech takéhoto obmedzenia nie sú rozumné a ani logicky konzistentné.

### **The Constitutional Court of the Slovak Republic As an Effective Protector of the Constitutionality in the Case of the Intervention into the Material Core of the Constitution (?)**

The Constitutional Court of the Slovak Republic, in the historically probably most significant decision (PL. ÚS 21/2014), declared non-compliance between a part of the Constitution of the Slovak Republic and its material core. Court decided to protect constitutionality not only in

---

\* Tento text vznikol v rámci riešenia projektu APVV-17-0056 s názvom Ústava liberálno-demokratického štátu a radikalizácia politickej kultúry.

relation to the legislator, but also to the constituent power of Parliament. At the end of the decision, court stated that its (quotation) *possibilities of reviewing the constitutional law (its parts) with Constitution are limited by a possible constitutional amendment, which will allow the original constituent power (the people) to confirm a possible change in the constitutional referendum*. The constitutional court abandons by mentioned self-limitation not only protection of constitutionality, but also provides the Parliament relative precise instructions for its own paralysis. In this Article, I will try to demonstrate that the arguments in favour of such restriction are neither reasonable nor logically consistent.

### **Das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik als ein effektiver Schützer der Verfassungsmäßigkeit im Falle des Eingriffs in den materiellen Kern der Verfassung (?)**

Das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik hat in seiner historisch wahrscheinlich bedeutendsten Entscheidung (PL. ÚS 21/2014) die Widersprüchlichkeit eines Teils der Verfassung mit ihrem materiellen Kern erklärt. Das Verfassungsgericht hat beschlossen, die Verfassungsmäßigkeit nicht nur in Bezug auf den Gesetzgeber, sondern auch in Bezug auf die verfassungsgebende Gewalt des Parlaments zu schützen. Am Ende des Urteils stellte das Gericht fest, dass seine (Zitat) *Möglichkeiten zur Überprüfung der Übereinstimmung des Verfassungsgesetzes (seiner Teile) mit der Verfassung selbst durch eine mögliche Verfassungsänderung eingeschränkt sind, die es der ursprünglichen verfassungsgebenden Gewalt (dem Volk) ermöglicht, eine mögliche Änderung im Verfassungsreferendum zu bestätigen*. Das Verfassungsgericht verzichtet sich durch die erwähnte Selbstbeschränkung nicht nur auf den Schutz der Verfassungsmäßigkeit, sondern gibt dem Parlament auch relativ genaue Anweisung für seine eigene Lähmung. In diesem Artikel versuche ich zu zeigen, dass die Argumente für solche Einschränkung weder vernünftig noch logisch konsistent sind.

**Kľúčové slová:** Materiálne jadro ústavy, limity ústavodarnej moci, ústavný súd, parlament

**Key words:** Material Core of the Constitution, Limits of Constituent Power, Constitutional Court, Parliament

**Schlüsselwörter:** Der materieller Verfassungskern, Grenzen der verfassungsgebenden Gewalt, Verfassungsgericht, Parlament

## **Úvod**

Ak by sme tému materiálneho jadra ústavy personifikovali, museli by sme žasnúť nad tým, akú pozoruhodnú cestu za posledných pár

rokov prešla. Z pozície akademicky sporných úvah si táto teória nielen že prednedávnom vydobyla svoje trvalé miesto v právnom poriadku Slovenskej republiky, ale – ako sme mohli vidieť pri nedávnom („dvojnásobnom“) vypočúvaní kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR – jej výrazné ozveny prenikajú aj do verejného diskurzu. Búrlivú a nepochybne aj podnetnú diskusiu, o ktorej rozpútani v najbližších mesiacoch azda nikto nepochybuje, však už teraz sprevádza jeden paradox. Sporiť sa, hádať a diskutovať nad funkčnosťou, či prítomnosťou (!) implicitného materiálneho jadra ústavy začíname v čase, keď už Ústavný súd SR definitívne potvrdil jeho existenciu a na jeho základe vyslovil nesúlad viacerých ustanovení Ústavy SR.<sup>1</sup> Či by teda vôbec ústavný súd mal disponovať „zbraňou najvyššieho kalibru“ začíname hovoriť v momente, keď sa už ozval prvý výstrel. Jedným slovom – neskoro.

Na druhej strane, ani tento nepríliš radostný fakt nám nijak nebráni konfrontovať predmetné rozhodnutie s nedostatkami, či argumentačne slabými miestami v jeho mohutne vystavanej ideovej konštrukcii. Z hľadiska sporných, či prinajmenšom polemiku vzbudzujúcich myšlienok je však uvádzané rozhodnutie natoľko bohaté, že niektoré jeho pasáže by bolo nutné rozoberať, takpovediac „vetu po vete“. V príspevku tento postup ponechám zachovaný.

Konkrétnu myšlienku, ktorej bude venovaný zostávajúci priestor, ústavný súd vyslovil v samotnom závere svojho rozhodnutia.<sup>2</sup> Po relatívne obsiahlom zdôvodnení potreby z pozície *ochrancu ústavnosti* zasiahnuť do samotného textu ústavného dokumentu (prostredníctvom implicitne vyvodenej právomoci) ústavy, súd rozhodnutie zakončuje sebaobmedzujúcim postojom, v ktorom ozeľmuje, že „...vyslovené právne závery o možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu v rámci ústavodarného referenda.“

Z pohľadu množiny myšlienok, ktoré ústavný súd v rozhodnutí v akomkoľvek smere použil, patrí táto nesporne k jednej z najzaujímavejších. Ústavný súd ňou, chtiac či nechtiac, opätovne otvára dlhodobu diskutovanú tému tzv. posledného slova, ktorá nielen v stredoeurópskom priestore stále výrazne rezonuje.<sup>3</sup> Jej podstata spočíva v hľadaní odpovede na otázku, kto má v pomyslenom trojuholníku *parlament*

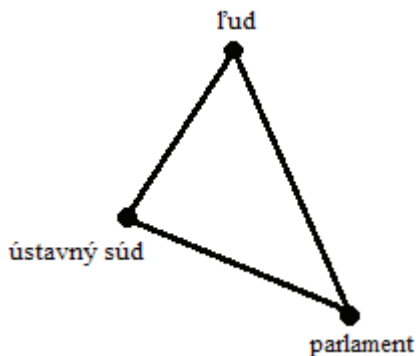
---

<sup>1</sup> PL. ÚS 21/2014 zo dňa 30. januára 2019 (ďalej iba ako „rozhodnutie“, „predmetné rozhodnutie“). V texte budú ďalej vynechané aj skratky „SR“ za slovami „ústava“, „ústavný súd“, ktoré budú písané malými začiatočnými písmenami.

<sup>2</sup> § 177 odôvodnenia rozhodnutia.

<sup>3</sup> BOCKENFORDE, E.-W.: *Staat, Nation, Europa*. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag, 1999, s. 180.

– občania – ústavný súd fakticky (nie teoreticky) najväčšiu moc rozhodovať o charaktere, zmene, či interpretácii ústavy. Citovaný názor ústavného súdu prezrádza, že konštrukcia spomínaného trojuholníka má v jeho predstavách približne nasledovnú podobu:



Parlament v znázornení zaujíma najnižšiu priečku z dôvodu existencie vyvodenej právomoci ústavného súdu posudzovať súlad ústavného zákona s materiálnym jadrom ústavy.<sup>4</sup> Je potrebné si uvedomiť, že takáto právomoc na strane ústavného súdu definitívne znemožňuje parlamentu realizovať stanovené ciele, keďže parlament z hľadiska právnej sily nedisponuje právomocou prijať ešte o čosi „silnejší“ právny predpis ako je ústavný zákon. V snahe vyhnúť sa námietke neobme-

<sup>4</sup> Príklad opačného názorového pólu ponúka porevolučná právna úprava poľského ústavného súdu. Konečnému vyhláseniu protiústavnosti zákona muselo do roku 1997 predchádzať poskytnutie „možnosti“ poľskému parlamentu – Sejmu, budúce rozhodnutie ústavného súdu 2/3 (ústavnou) väčšinou prelomiť. Úspešné prehlasovanie rozhodnutia zaručilo pôvodne protiústavnému zákonu „imunitu“, ktorú musel ústavný súd rešpektovať. Je zaujímavé si všimnúť, že k uvádzanému postupu stačilo „iba“ hlasovanie reprezentantov a nie občanov prostredníctvom referenda. Svoju rolu však v tomto prípade nepochybne zohrala aj logistická náročnosť, ktorá by bola spojená s obligatórnym hlasovaním pri každom „hroziacom“ rozhodnutí ústavného súdu o protiústavnosti zákona. Zosilnenie pozície ústavného súdu prišlo až s prijatím súčasnej poľskej ústavy v roku 1997. Filozofickú koncepciu silného „ľudového hlasu“ ústavodarca v oklieštenej podobe ponechal v spôsobe možnosti uplatnenia prezidentskej právomoci vetovať zákony. Na rozdiel od slovenského náprotivku, má pred signáciou zákona poľská hlava štátu možnosť obrátiť sa na ústavný súd s návrhom na preskúmanie v parlamente prijatého (no zatiaľ nevyhláseného) zákona. Avšak v prípade, že sa prezident rozhodne zákon vetovať, no takéto veto bude zo strany zákonodarcu prelomené, možnosť obrátiť sa na ústavný súd prezidentovi viac neprislúcha. Prijatému zákonu však takýto postup nezaručuje žiadnu formu „imunity, keďže vylúčením hlavy štátu sa zďaleka nevyčerpáva počet aktívnych legitimovaných subjektov, ktorí prijatý právny predpis môžu na ústavnom súde napadnúť. Bližšie pozri: BOCKENFORDE, E.-W.: cit. d., s. 181; pôvodný zdroj hľadaj v zákone o Ústavnom súde zo dňa 29. apríla 1985 (Čl. 6) (orig. *Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Art. 6)*). In. <http://prawo.sejm.gov.pl> [online], [cit. 2019-08-03]. Dostupné na internete: < <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19850220098>>.

dzenej „sudcokracie“ sa ústavný súd pokúsil práve uvádzaným sebaobmedzením týkajúcim sa možnosti prieskumu zmeny ústavy úspešne potvrdenej ústavodarným referendum. Ľudu tak z pohľadu hierarchie moci ústavný súd priznáva najvyššie postavenie, čoho dôkazom je vopred deklarovaná nemožnosť prieskumu v referende prejavenej vôle občanov.

Možno považovať zvolené sebaobmedzenie ústavného súdu za rozumný a správny krok, alebo ide skôr o unáhlený záver bez zváženia možných dôsledkov na systém ochrany ústavnosti? Aké ideové východiská môžu hovoriť v prospech a aké v neprospech takéhoto riešenia? Keďže odôvodnenie predmetného rozhodnutia na vyššie položené otázky neponúka žiadne explicitné odpovede, pokúsim sa zrekonštruovať dve najpravdepodobnejšie verzie, ktorých ideovú líniu mohol ústavný súd sledovať. Druhá časť príspevku bude venovaná viacerým úskaliam, ktoré pri praktickej realizácii spomínaného sebaobmedzenia vyvstávajú.

## 1. Ochrana ústavnosti ako otázka lojality

Zložitú problematiku začnime jednoduchou otázkou a odpoveďou. *Prečo potrebujeme materiálne jadro ústavy? Preto, aby parlament ani v pozícii ústavodarcu nedokázal demontovať hodnotové základy štátu a spoločnosti. Pomáhajúc si slovami Carla Schmitta možno túto myšlienku vyjadriť aj nasledovne - (...) pokiaľ určitá ústava predvída možnosť ústavných revízií, nechce tým poskytovať právnu metódu k odstráneniu vlastnej legality a už vôbec nie legitímny prostriedok ku zničeniu vlastnej legality.*<sup>5</sup> A hoci aj tento argumentačný odrazový mostík je spochybniteľný, predpokladajme jeho správnosť.<sup>6</sup> Ochranu hodnoto-

---

<sup>5</sup> KERVÉGAN, J.-F.: *Co s Carlem Schmittem?*. Praha: OIKOYMENH, 2015, s. 141; Schmittovou snahou však vzhľadom na neslávne známy životný príbeh nebolo zabrániť nástupu nedemokratickému režimu ako skôr chrániť ľud pred parlamentom, v ktorom rozpoznával črtajúci sa príklon k socialistickým myšlienkam. Bližšie pozri: KEMPEN, O. E.: *Historische und aktuelle Bedeutung der „Ewigkeitsklauseln“ des Art. 79 Abs. 3 GG. Überlegungen zur begrenzten Verfassungsautonomie der Bundesrepublik*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 21, No. 2, 1990, s. 364.

<sup>6</sup> Medzi inými spochybuje teóriu tzv. prvotnej a akejkolvek ďalšej ústavodarnej generácie Tomáš Sobek, ktorý hovorí, že „...rozhodnutie jednej generácie, ktoré nemožno vziať späť a pritom zaväzuje potenciálne nekonečnú radu ďalších generácií, to predsa nie je demokratické, ale nekonečná tyrania „prvotného ľudu“. Bolo by proti duchu demokracie, aby jedna skupina ľudí definitívne stanovila druhej skupine ľudí, v akej politickej forme má žiť, takže ona druhá skupina by už svoju vlastnú politickú formu nemohla určiť svojím vlastným rozhodnutím.“ Bližšie pozri: SOBEK, T.: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav štátu a práva, 2011, s. 411.

vého jadra ústavy si podľa vzoru viacerých zahraničných „kolegov“ aj v prípade Slovenskej republiky priznal ústavný súd. k implicitnému vyvodu takejto právomoci prispela najmä ústavná charakteristika ústavného súdu ako *orgánu ochrany ústavnosti* (čl. 124).

Ochranu ústavnosti tak ústavný súd označil za akýsi východiskový bod, či lepšie povedané pilier svojej existencie, ktorého stabilitu nedokáže narušiť ani prijatie predpisu najvyššej právnej sily. Súčasne však v závere citovaného rozhodnutia ústavný súd uvádza, že aj tento východiskový bod má svoje limity – je ním uskutočnenie ústavodarného referenda, ktorým bude prijatá zmena ústavy potvrdená.

Prvým z dôvodov, prečo ústavný súd k takémuto kroku pristúpil môže byť rešpektovanie občanov ako originárneho zdroja štátnej moci. Vyjadrené nadneseným heslom – *hlas ľudu, hlas boží*. Námietskou proti takémuto prístupu môže byť odklon od cieľov, na ktoré teória materiálneho jadra ústavy ašpiruje.

Ochrana hodnotových základov spoločnosti nemá byť poskytovaná výlučne pred delegovaným ústavodarcom – parlamentom, pričom by rovnaké základy ponechávala absolútne „zraniteľné“ v rukách zdroja moci. Dôvodom, prečo sa táto teória snaží hodnotové jadro chrániť pred zásahmi zo strany oboch subjektov je kľúčový predpoklad, že ani jeden z nich (parlament, ľud) nie je tvorcom takéhoto jadra. Za toho zástancovia tejto teórie považujú tzv. prvotného ústavodarcu, ktorého hodnotový odkaz je v ústave od momentu jej prijatia „zakonzervovaný“, pričom akejkolvek ďalšej ústavodarnej generácii nezostáva nič iné, než „večný“ hodnotový odkaz rešpektovať, alebo ho jednoducho ne/násilnou cestou prelomiť (napr. prostredníctvom prijatia novej ústavy, či revolúcie) a spoločnosti poskytnúť iný, priliehavejší súbor „večných“ hodnôt. Týmto postupom sa tak iba po určitom čase vytvorí nová „prvotná“ ústavodarná generácia, ktorá sa svojím hodnotovým odkazom pokúsi zaviazat' neurčitý počet generácií dopredu, než sa celý proces v podobnom duchu opätovne nezopakuje.

Opustiť túto koncepciu (o čo sa pokúša ústavný súd) a povedať, že tvorcom materiálneho jadra ústavy môže byť aj súčasný originárny ústavodarca, ktorý môže v prípade potreby modifikovať jej obsah, nie je možné. Teória materiálneho jadra by tým strácala akékoľvek opodstatnenie a zmysel. Nemecký právny filozof Horst Dreier v tejto súvislosti hovorí dokonca o „ústavnej apórii“, teda akejsi slepej uličke, v ktorej by si ľud stanovoval obmedzenia sám pre seba, aby sa dokázal efektívne chrániť – pred sebou samým, resp. vlastnými reprezentantmi.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> DREIER, H.: *Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat*. In: *Juristen Zeitung*, 1994, 49, 15/16, s. 748.

Ak ústavný súd v predmetnom rozhodnutí dospel k názoru, že je to práve on, komu má prislúchať ochrana materiálneho jadra ústavy, neexistuje žiadny relevantný dôvod túto ochranu zabezpečiť vo vzťahu k parlamentu, no rezignovať na ňu v prípade, ak je materiálne jadro ústavy ohrozené zo strany občanov. Je nepochybne správne a aj nevyhnutné hovoriť o zvýšenej miere rešpektu voči výsledkom priamej demokracie v intencióch vzťahu občanov ako originárneho zdroja štátnej moci a ich reprezentantov (pozri Čl. 99 ods. 1 ústavy). Takýto „rešpekt“ však nemá žiadne opodstatnenie v prípade orgánu, ktorého úlohou je chrániť ústavnosť, resp. materiálne jadro ústavy.

Podstatu problematiky sebaobmedzenia ústavného súdu je možné zjednodušene formulovať aj ako otázku lojality. Má byť ústavný súd *lojálny* skôr voči ústavnosti alebo voči občanom?<sup>8</sup> Uvádzanú otázku by bolo možné formulovať aj inak. Je ochrana ústavnosti skôr *prostriedkom* alebo *účelom* samým osebe? Rozdiel je viac ako zásadný.

Ak je ochrana ústavnosti iba *prostriedkom*, je dôležité vedieť prostriedkom k čomu. K ochrane ľudu? Ústavného zriadenia? V referende prejavenej vôle? Naopak, ak je ochrana ústavnosti *cieľom*, resp. účelom samým osebe, je nevyhnutná jej ochrana nielen pred parlamentom (ústavodarcom), ale aj pred ľuďom samým. Jeho nedemokratické prejavy, snaha o nastolenie diktatúry, či upieranie ľudských práv príslušníkom menšín môže ohrozovať ústavnosť väčšmi, než by to mohol urobiť parlament prijatím ústavného zákona bez podpory verejnosti.

Námietkou proti uvádzanému názoru by mohlo byť poukázanie na riziko „rozpuštenia“ (zániku) ústavného súdu v prípade, ak by svojou činnosťou dokázal derogovať aj výsledky platného referenda.<sup>9</sup> Ak je však práve táto ideová konštrukcia jedným z východísk uvádzaného sebaobmedzenia, javí sa byť nie celkom rozumné o nej v (akomkoľvek) rozhodnutí vôbec hovoriť. Stúpencom rôznych radikálnych, antisystémových, či nedemokratických myšlienok a politických strán totiž ústavný súd vo svojej podstate „iba“ predkladá návod ako legálne a relatívne efektívne obísť systém ochrany ústavnosti, v rámci ktorého je ústavný súd kľúčovým prvkom.

<sup>8</sup> Odpoveď na otázku ponúka aj sľub, ktorý pred nástupom do funkcie sudcovia ústavného súdu skladajú – „*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.*“ Prísľub ochrany princípov právneho štátu je vo svojej podstate príslubom ochrany materiálneho jadra ústavy.

<sup>9</sup> Heslovitým vyjadrením – *Radšej oklieštený ústavný súd ako žiadny ústavný súd.*

Už spomínaný Horst Dreier v tejto súvislosti zdôrazňuje fakt, že nástup totality (akademická) teória materiálneho jadra, či klauzula večnosti odvráti iba ťažko.<sup>10</sup> To však ani nikdy nebolo primárnym cieľom týchto militantných prostriedkov. Ich zmysel spočíval oveľa skôr v zabránení nástupu nedemokratického režimu demokratickými a legálnymi prostriedkami. Aplikovanie predmetných teórií teda má byť akýmsi *strhnutím masky legality*, poukázaním, že prišlo k zachovaniu formálnych, no popretiu obsahových požiadaviek prijatej zmeny ústavy.<sup>11</sup>

Ak prijmeme záver, že tento cieľ predstavuje maximum, ideálnu predstavu toho, čo možno od ústavného súdu (ústavného súdnictva vo všeobecnosti) legitímne očakávať, potom opätovne stojíme pred otázkou, aký má ústavný súd dôvod neodporovať aj požiadavkám občanov, ak má zato, že sú v rozpore s ústavou a jej materiálnym jadrom.

## 2. Teória sebaobmedzenia v praxi

Podľa Čl. 125b ústavy rozhoduje ústavný súd o tom, či je predmet referenda v súlade s ústavou a ústavnými zákonmi. Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou, referendum nemožno vyhlásiť (Čl. 125b ods. 3 ústavy).<sup>12</sup>

V závere predmetného rozhodnutia ústavný súd uvádza, že prijatú zmenu ústavy potvrdenú v (ústavodarnom) referende nebude možné podrobiť preskúmaniu. Z uvedeného vyplýva, že parlament musí dostať príležitosť akúkoľvek zmenu ústavy potvrdiť v referende.<sup>13</sup> Vzťahom deklarovaného sebaobmedzenia a čl. 125b ústavy sa ústavný súd bližšie nezaobrá. Pokúsme sa preto rozviesť viaceré sporné otázky.

Ako prvá prichádza do úvahy možnosť negatívneho rozhodnutia ústavného súdu (podľa Čl. 125b), ktorou znemožní vyhlásenie referenda. Sám tak parlamentu odoberie možnosť potvrdiť zmeny ústavy ľuďom, pričom práve to je (zdá sa jediná) možnosť ako sa vyhnúť kontrole ústavnosti zo strany ústavného súdu.

---

<sup>10</sup> Akonáhle nájdú nedemokratické a totalitné strany v spoločnosti svoju podporu je už obyčajne neskoro zavádzať akékoľvek právne opatrenia smerujúce k ich potlačeniu. Blížšie pozri: HACKE, J.: *Existenzkrise der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2018, s. 277.

<sup>11</sup> DREIER, H.: *Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat*. München, 2009, s. 59.

<sup>12</sup> Opomenúť nemožno skutočnosť, že procesná legitímácia na podanie návrhu na začatie konania prislúcha výlučne prezidentovi republiky.

<sup>13</sup> Bocom ponechávam otázku bližšie neurčeného časového horizontu, v rámci ktorého sa parlament môže (musí) o potvrdenie zmeny ústavy v referende pokúsiť.



Naopak, ak ústavný súd odmietne návrh na začatie konania podľa Čl. 125b ústavy občanov vystavuje riziku konania referenda aj o takých otázkach, ktoré ústava v Čl. 93 ods. 3 explicitne zakazuje. Obe zvolené cesty sa tak vo výsledku zdajú byť prinajmenšom problematické. Tvorcovia rozhodnutia by v tejto súvislosti mohli namietať výrazné zjednodušenie problému, spočívajúce v stotožnení dvoch „typov“ referenda. V prvom prípade by išlo o „klasické“ referendum, ktoré by spod aplikácie Čl. 125b ústavy vyňaté byť nemohlo a v druhom prípade by išlo o „výnimočné“, ústavodarné referendum, pomocou ktorého by sa parlament mohol pokúšať o potvrdenie prijatej zmeny ústavy. Rozoberme si bližšie situáciu týkajúcu sa „druhého“ typu referenda.

Prijatie predpokladu, že parlament môže v špecifickom prípade znemožniť konanie o súlade predmetu referenda s ústavou (Čl. 125b), musí nasledovať určenie spôsobu a formy „signálu“, ktorým parlament dá ústavnému súdu (resp. ešte skôr prezidentovi) najavo vôľu vykonať práve tento špecifický druh referenda. Keďže ústavný súd tejto otázke v odôvodnení rozhodnutia nevenoval žiadny priestor, môžeme iba hádať, či bude nutné takýto signál prejaviť formou uznesenia, prípadne, či bude postačovať vyjadrenie predsedu národnej rady. Do úvahy prichádza aj možnosť iniciatívy samotného ústavného súdu, ktorý sa pred začatím konania podľa Čl. 125b ústavy národnej rady „opýta“, či v danom prípade ide o situáciu, keď sa parlament v pozícii delegovaného ústavodarcu snaží „...potvrdiť prípadnú zmenu v rámci ústavodarného referenda“, hoci prezident vzhľadom na pochybnosť prijímanej zmeny preventívne inicioval konanie podľa Čl. 125b ústavy.<sup>14</sup>

Požiadavka ústavného súdu môže pôsobiť mätúco aj z dôvodu praktickej realizácie. Hoci aj Čl. 7 ods. 1 ústavy predpokladá potvrdenie ústavného zákona o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi prostredníctvom referenda, táto situácia doposiaľ nikdy nenastala. So snahou o potvrdenie návrhu ústavného zákona však slovenská verejnosť svoje neblahé skúsenosti už má.<sup>15</sup> Ústavný súd zámer hlasovať o konkrétnej podobe právneho predpisu rozhodnutím z roku

---

<sup>14</sup> Na tomto mieste je nutné podotknúť, že ústavný súd si „spomenutím“ tejto možnosti zmeny ústavy iba výrazne, no zároveň celkom zbytočne sťažil úlohu ochrancu ústavnosti. Implicitne vyvedená právomoc posudzovať súlad ústavných zákonov s materiálnym jadrom v spojení s právomocou predbežnej kontroly ústavnosti predmetu referenda v dokonalej miere zabraňovali v zmene hodnotového jadra ústavy bez ohľadu na právnu silu, subjektu či formy, ktorou doň malo byť zasiahnuté. Avšak poukázaním na možnosť *potvrdenia prípadnej zmeny ústavy v ústavodarnom referende* samotný ústavný súd vytvoril možnosť legálne a efektívne zasiahnuť do materiálneho jadra ústavy, navyše bez možnosti akejkoľvek ingerencie zo strany ústavného súdu. Problematický charakter tohto postupu sa tým však zďaleka nevyčerpáva.

<sup>15</sup> Súčasťou zmareného referenda v roku 1997 bola aj nasledujúca otázka - *Súhlasíte, aby prezidenta SR volili občania SR podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?*

1997 odmietol, pričom zároveň uviedol, že konkrétna podoba (znenie) prijímaného právneho predpisu nemôže tvoriť obsahovú súčasť otázok (a to ani vo forme prílohy), o ktorých majú občania v referende hlasovať.<sup>16</sup>

Prirodzene je nutné odlišovať medzi situáciou hlasovania o „návrhu“ zmeny ústavy a referendum, v ktorom občania vyslovujú svoj ne/súhlas s konkrétnou podobou už prijatého ústavného zákona. Realizácia hlasovania o schválení konkrétnej podoby prijímaného právneho predpisu sa však z dôvodu ich častej enormnej zložitosti javí byť nemenej problematickou. Zatiaľ čo ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku možno relatívne jednoducho položenou referendumovou otázkou potvrdiť alebo odmietnuť, kvalifikovane sa vyjadriť napr. k zavedeniu „bezpečnostných previerok sudcov“ je nepomerne zložitejšia úloha.

Bez ohľadu nato, či by pridávanie konkrétnej podoby právneho predpisu bolo alebo nebolo zo strany ústavného súdu dovolené (napr. vo forme prílohy), zodpovedanie otázky by v každom prípade predpokladalo minimálnu formu oboznámenia sa s prijímanou zmenou ústavy ako aj nevyhnutnosť sprostredkovania jej interpretácie občanom bez právnického vzdelania.

Vyhnúť sa komplikáciám spojených so schvaľovaním konkrétnej podoby ústavného zákona by sa parlament teoreticky mohol v jednotlivých prípadoch pokúsiť vyhnúť „preformulovaním“ zmyslu do jednoduchých a zrozumiteľných otázok. Tým sa však vystavuje relatívne vysokému riziku interpretačných odchýlok referendumom potvrdzovanej zmeny vo vzťahu k jej skutočnému „paragrafovému“ zneniu.

Pokúsme sa takúto situáciu simulovať na snahe o potvrdenie zmeny ústavy týkajúcej sa zavedenia bezpečnostných previerok sudcov formou naformulovania jednoduchých otázok, ktoré by mali napĺňať obsahový zmysel prijatého ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.. Bola by nasledovná otázka vyhovujúca z pohľadu vôle ústavodarcu premietnutej do spomínaného ústavného zákona?

Variant č. 1:

- *Súhlasíte, aby kandidáti uchádzajúci sa o funkciu sudcu splňali nasledujúce predpoklady:*
  - a) *nie je pod preukázateľným nátlakom v dôsledku finančnej situácie,*

---

<sup>16</sup> II. ÚS 31/97; „...V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda. Ústava však neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanov, aby hlasovali priamo o formulácii navrhnutej zmeny ústavy.“ (s. 29).

- b) *nie je preukázateľne závislý od konzumácie alkoholických nápojov alebo od iných návykových látok,*
- c) *neprijíma neoprávnené platby, dary alebo iné výhody alebo nezneužíva postavenie a funkciu na získavanie neoprávnených požitkov,*
- d) *nedisponuje s majetkom, ktorého hodnota je neprimeraná priznaným príjmom a ktorého legálnosť pôvodu nie je schopný alebo ochotný preukázať,*
- e) *nemá obchodné, majetkové alebo finančné vzťahy s osobami z prostredia organizovaného zločinu,*
- f) *nespráva sa korupčne ?<sup>17</sup>*

Je potrebné si uvedomiť, že ani úspešné potvrdenie takýchto podmienok výkonu sudcovského povolania neodstraňuje problémy vytýkané ústavným súdom v predmetnom rozhodnutí. Ústavný súd by teda uskutočnené referendum nemusel vziať do úvahy, keďže napríklad kontrola dodržiavania podmienok sudcovskej spôsobilosti Národným bezpečnostným úradom nebolo predmetom referenda. Situácia sa tak výrazne komplikuje.

Očakávajúc túto výhradu by národná rada mohla predmet referenda (variant č. 1) doplniť o nasledujúcu otázku:

- *Súhlasíte, aby kontrolu predpokladov sudcovskej spôsobilosti vykonával Národný bezpečnostný úrad?*

Je azda zbytočné dodávať, že takto položená otázka je bez bližšieho ozrejmenia kontextu nezrozumiteľná aj pre jednotlivcov s právnickým vzdelaním.

Ak by sa však táto otázka súčasťou referenda nestala, ústavný súd by národnej rade mohol vytknúť, že kontrola podmienok sudcovskej spôsobilosti sice referendum potvrdená bola, no jej praktická realizácia formou činnosti zamestnancov Národného bezpečnostného úradu už takúto podporu nepožíva.<sup>18</sup> Vo výsledku (výroku) by tak rozhodnutie ústavného súdu mohlo byť totožné.

Posuňme sa o krok ďalej. Umožnil by ústavný súd položiť aj referendum otázku, ktorou by parlament ľudu umožňoval odsúhlasiť v rozhodnutí vytykanú (ne)priamu rektroaktivitu pri kontrole predpokladov sudcovskej spôsobilosti? Ak nie, neumožnil by parlamentu vykonať krok (postup), ktorý v predmetnom rozhodnutí samotný ústavný súd upravuje (*potvrdenie zmeny v ústavodarnom referende*). Naopak, ak

<sup>17</sup> Druhý variant referenda by mohli tvoriť samostatné otázky reprezentujúce každé z písmen a) - f). Zo strany občanov by tak mohlo prísť k možnosti vyradenia konkrétneho predpokladu sudcovskej spôsobilosti. V rámci uvádzaného príkladu však ide o sekundárny problém.

<sup>18</sup> Hoci je nutné upozorniť, že Čl. 154d ústavy hovorí všeobecnejšie o štátnom orgáne plniacom úlohy ochrany utajovaných skutočností a nie priamo o Národnom bezpečnostnom úrade.

by parlamentu takúto možnosť poskytol, vystavuje sa do budúcnosti riziku prijímania oveľa radikálnejších zmien ústavy (napr. zavedenie trestu smrti, cenzúry, či otroctva), ktorým parlament prostredníctvom ich potvrdenia v ústavodarnom referende dodá „imunitu“ pred možnou derogáciou zo strany ústavného súdu.

Pri premýšľaní nad dôvodmi zakotvenia pertraktovaného sebaobmedzenia prichádza do úvahy aj možnosť „spol'ahnutia sa“ ústavného súdu na nízku úspešnosť referend na Slovensku.<sup>19</sup> Dôvodom je predovšetkým prísne nastavená podmienka účasti, stanovená nad hranicu 50%. Mobilizácia viac ako polovice všetkých oprávnených voličov sa dlhodobo ukazuje byť iba ťažko splniteľným cieľom. Aj z toho dôvodu nemožno považovať za vylúčené, že samotné podmienky platnosti výsledkov referenda budú skôr či neskôr predmetom ústavnej zmeny.

Ústavný súd tak musí počítať s rizikom, že zníženie stanovenej hranice na úroveň 20, 15, či 5% parlamentu výrazne zjednoduší možnosť zmeny hodnotového jadra ústavy. Zabrániť takejto zmene by ústavný súd mohol výlučne v prípade, že by stanovenú viac ako 50% hranicu úspešnosti referenda označil za súčasť materiálneho jadra ústavy. Ani tento radikálny krok by však nevylučoval možnosť potvrdiť ústavný zákon, ktorým by sa znižovala hranica platnosti referenda v ústavodarnom referende...

Reťazenie podobných úvah by mohlo byť nekonečné. Vzhľadom na zopár v práci uvedených postrehov sa v závere pokúsim o krátke zhodnotenie rozhodnutia.

### 3. Zmätok v trojuholníku

Rozhodnutie PL. ÚS 21/2014 možno bez obáv interpretovať ako výstrahu. Výstrahu ústavného súdu smerom k parlamentu, ktorému bolo týmto spôsobom pripomenuté, že aj výkon ústavodarnej moci má svoje „materiálno-jadrové“ limity. Aj táto samotná skutočnosť by na rozpútanie pomyselnéj „búrky v pohári vody“ stačila. Padali by argumenty o (bez)hodnotových ústavách v prvej polovici 20. storočia, militantnej demokracii, nástupe antisystémových strán, ale aj o sudokracii, nedostatočnej legitimitate, či nejasnom vymedzení materiálneho jadra tej ktorej ústavy. Nemožno však pochybovať o tom, že

---

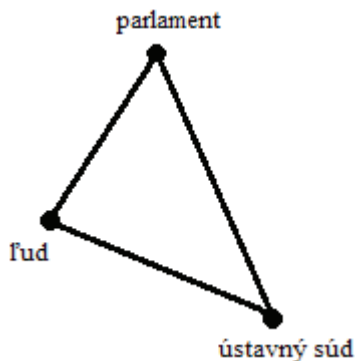
<sup>19</sup> Do roku 2018 sa v Slovenskej republike uskutočnilo celkovo osem referend, z ktorých bolo úspešné iba referendum o prístúpení do Európskej únie (2003). Neplatnosť zvyšných referend bola spôsobená nízkou (menej ako 50%) účasťou voličov.

všetky vyššie uvádzané *pre* a *proti* boli pri rozhodovaní ústavnému súdu veľmi dobre známe, čoho dôkazom je aj neobvykle rozsiahle odôvodnenie rozhodnutia.

Vyhlásiť časť ústavy za protiústavnú vyžadovalo zo strany ústavného súdu nielen dávku odvahy, ale aj argumentačnej šikovnosti. Ústavný súd musí v odôvodnení rozhodnutia opatrne kormidlovať medzi Skyllou až príliš výrazného zásahu do ústavodarnej moci a Charybdou zachovania rovnováhy síl medzi jednotlivými ústavnými orgánmi.

Údaje o nastavenom kurze nám ústavný súd poskytol v závere rozhodnutia. Parlamentom prijatý ústavný zákon môže byť vyhlásený za protiústavný s výnimkou uskutočnenia ústavodarného referenda, ktorým bude zmena ústavy potvrdená. Prejav vôle parlamentu tak zostáva pod drobnohľadom, vôli ľudu je prejavená maximálna dôvera. Ústavný súd tak akoby v rozhodnutí odrazu pozabudol na celú sumu historicky podmienených dôvodov, ktoré výkon nepriamej demokracie uprednostňujú pred jej priamou formou.

Rezignáciou na ochranu materiálneho jadra ústavy za podmienky uskutočnenia ústavodarného referenda ústavný súd nevedomky „prekreslil“ vzťahy v úvode spomenutom trojuholníku nasledovným spôsobom:



Parlament, ktorého mal v úmysle ústavný súd predmetným rozhodnutím obmedziť (v prípade potreby vrátiť na koľaje ústavnosti) sa dostáva do najdominantnejšieho postavenia v uvádzanej hierarchii, keďže mu prislúcha možnosť prijať akúkoľvek zmenu ústavy bez možnosti jej kontroly. Ľud, ktorého „dominanciu“ mal ústavný súd naopak v úmysle potvrdiť, sa stáva prostriedkom, nástrojom realizácie parlamentných cieľov. V práci spomenutá možnosť výrazného zníženia hranice úspešnosti referenda vytvára z povinnosti získania ľudovej podpory skôr formálnu, ľahkú prekážku, ktorej prekonanie však parla-

mentom prijatej zmene ústavy zabezpečuje silnú „imunitu“ pred možnosťou jej neskoršej derogácie.

Cieľ ústavného súdu definitívne potvrdiť parlamentu, ľudu, ale aj sebe samému svoje stabilné miesto v trojuholníku subjektov určujúcich charakter ústavy sa minul svojmu účinku. Ústavný súd sa vyhlásil za ochrancu materiálneho jadra, no zároveň bez naplnenia akýchkoľvek prísnejších požiadaviek pripustil jeho zmenu rovnakému subjektu, pred ktorým mu má poskytovať absolútnu ochranu. Do budúca preto nie je vylúčená možnosť, že ústavný súd sa v priebehu niekoľkých dní, týždňov, či mesiacov môže z hľadiska obsahu stať „ochrancom“ celkom iného materiálneho jadra, než akým bol na úplnom začiatku. Kandidát na sudcu ústavného súdu tak bude musieť byť „po novom“ pripravený chrániť materiálne jadro bez ohľadu na to, akým obsahom ho delegovaný ústavodarca bude v priebehu času napĺňať (!). Nemožno si v tejto súvislosti nespomenúť na postavu Winstona Smitha z Orwellovho antiutopického románu *1984*, ktorý musel byť taktiež pripravený veriť, že Eurázia bola vždy vo vojne s Oceániou, hoci nespoľahlivá pamäť hlavného hrdinu upozorňovala, že ešte včera boli práve tieto dva štáty najbližšími spojencami.

Záverom teda môžeme súhlasiť - ústavnému súdu sa pomedzi ostré skaly podarilo preplávať bez väčších škrabancov. Loď je v poriadku. Zátťažová skúška však ukázala, že väčšina posádky celkom nerozumie tomu, aký je zmysel ich spoločnej cesty a kto je vlastne kapitán.

Jedno je teda isté. Bude to ešte veľké dobrodružstvo.

### Použitá literatúra

1. BOCKENFORDE, E.-W.: Staat, Nation, Europa. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag, 1999, 290 s.
2. DREIER, H.: *Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat*. München, 2009, 122 s.
3. DREIER, H.: *Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat*. In: Juristen Zeitung, 1994, 49, 15/16, s. 741 – 752.
4. HACKE, J.: *Existenzkrise der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2018, 455 s.
5. KEMPEN, O. E.: *Historische und aktuelle Bedeutung der „Ewigkeitsklauseln“ des Art. 79 Abs. 3 GG. Überlegungen zur begrenzten Verfassungsautonomie der Bundesrepublik*. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 21, No. 2, 1990, s. 354-366.
6. KERVÉGAN, J.-F.: *Co s Carlem Schmittem?*. Praha: OIKOYMENH, 2015, 240 s.
7. SOBEK, T.: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, 624 s.