

Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc. – Ústavný súd Slovenskej republiky

Úvod

Schválenie základného zákona štátu je pre každý štát mimoriadne významnou historickou udalosťou, ktorá zároveň vytvára priestor pre hodnotiace komentáre, pri ktorých má nezastupiteľné miesto a úlohu ústavná teória. Pritom je nepochybné, že ústavná teória sa nemôže obmedziť na popularizáciu schváleného ústavného textu, a už vonkoncom nie na jeho účelovú apologetiku. Úlohou ústavnej teórie musí byť komplexné a pritom kritické zhodnotenie schváleného ústavného textu, vrátane naznačenia z neho vyplývajúcich interpretačných a aplikačných problémov, ako aj spôsobov ich riešenia. Zároveň je ale potrebné, aby bola (prípadná) kritika objektívna a zohľadňovala reálne spoločensko-politické podmienky, ako aj ďalšie faktory, ktoré podmienujú podobu, v akej bola ústava schválená. V podmienkach moderného demokratického štátu totiž žiadna ústava nikdy nie je ideálnym dielom renomovaných ústavných právnikov, resp. jeho tvorcov (autorov návrhu). Konečnú podobu ústavy v nemalej miere ovplyvňujú rôzne (spravidla nevyhnutné) politické kompromisy, ale aj spoločensko-politické prostredie a atmosféra, ktoré ovplyvňujú jednak prípravu jej návrhu, ako aj samotný priebeh ústavodarného procesu. Objektívnym dôsledkom týchto skutočností sa môžu stať a spravidla aj stávajú nie vždy domyslené riešenia, vecné chyby a prípadne aj medzery v ústavnom texte.

Ak z uvedených hľadísk aj s odstupom 20 rokov hodnotíme finálnu podobu základného zákona Slovenskej republiky schváleného 1. septembra 1992 Slovenskou národnou radou, tak možno konštatovať, že **vznikol veľmi solídny základný zákon štátu, ktorý bol svojou kvalitou v pozitívnom zmysle porovnateľný nielen s ústavami ďalších štátov strednej a východnej Európy** (štátov bývalého „východného bloku“) prijímaných v poslednom decéniu minulého storočia, **ale aj s platnými ústavami tradičných demokracií**. Takéto hodnotenie pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“, alebo „Ústava SR“) vystupuje do popredia zvlášť vtedy, ak objektívne zohľadníme spoločensko-politické podmienky, v akých sa slovenská ústava pripravovala a schvaľovala.

S historickým odstupom sa žiada osobitne oceniť skutočnosť, že **splnila mimoriadne významnú stabilizačnú funkciu** v prvých týždňoch a mesiacoch existencie samostatnej Slovenskej republiky tým, že zabezpečila nevyhnutný ústavný rámec pre fungovanie ústavných orgánov. Pomerne úspešne absorbovala do svojho obsahu zásadné zmeny spoločensko-politického systému uskutočnené po novembri 1989 a vytvárala seriózný ústavný základ pre obdobie komplexnej transformácie spoločnosti. Nemožno opomenúť, že ústava aj v pôvodnom znení obstála v „skúške času“ keď sa stala vážnou prekážkou pred zreteľnými náznakmi pokusov o nastolenie autoritatívneho režimu (zvlášť v období rokov 1994 – 1998).¹

Vzhľadom na spoločensko-politické podmienky za akých bola Ústava SR pripravovaná a schvaľovaná (politicky a ústavnoprávne ešte nedoriešená otázka ďalšej existencie ČSFR, konfrontačná politická atmosféra, nedostatok informácií a poznatkov jej

¹ K hodnoteniu pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky autorom tohto príspevku pozri viac v diele OROSZ, L: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In.: OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice UPJŠ 2009, s. 37 a nasl.

tvorcov o modernom demokratickom a právnom štáte a najmä absencia praktických skúseností z jeho fungovania), ako aj dynamiku ďalšieho vývoja spoločnosti po konštituovaní samostatnej Slovenskej republiky sa napriek nesporným kvalitám jej pôvodného znenia dalo predpokladať, že v dohľadnej dobe dozrie objektívna potreba niektoré jej časti korigovať, resp. precizovať, či doplniť.²

I. Dva formálno-právne metódy uskutočňovania ústavných zmien

Aj keď fundamentálne základy Ústavy SR vychádzajúce z koncepcie moderného demokratického a právneho štátu zostali aj po dvadsiatich rokoch v zásade nedotknuté, platí dnes základný zákon v značne modifikovanom znení a to až do takej miery, že v súčasnosti odpoveď na triviálnu otázku, čo tvorí jeho obsah, vôbec nie je jednoduchá a jednoznačná. Takýto stav vznikol predovšetkým vďaka tomu, že zmeny a doplnenia ústavnej matérie sa v dvoch uplynulých dvoch decéniách uskutočňovali prostredníctvom dvoch z formálno-právneho hľadiska diametrálne odlišných metód (postupov).

Išlo v prvom rade o z legislatívno-technického hľadiska štandardnú metódu uskutočňovania ústavných zmien, založenej na prijímaní ústavných zákonov priamo novelizujúcich Ústavu Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., uplatnením ktorej sa novelizovaný text priamo nahrádza textom obsiahnutým v „novelizujúcom“ ústavnom zákone. Zároveň sa ale v ústavno-politickej praxi udomácnila aj špecifická metóda modifikácií ústavnej matérie založená na prijímaní ústavných zákonov, ktoré disponujú z formálno-právneho hľadiska rovnakým stupňom právnej sily ako Ústava SR, pričom ale pôsobia samostatne - popri nej (majú relatívne samostatnú existenciu) a spolu s ňou tvoria polylegálny ústavný systém.

Z vecného hľadiska ide v podstate o rozširovanie, resp. (nepriame) dopĺňanie ústavnej matérie, ktoré objektívne vyvoláva celý rad interpretačných a aj aplikačných problémov a to zvlášť v prípadoch, keď obsah niektorých ustanovení týchto (samostatných) ústavných zákonov protirečí, resp. dostáva do konfrontácie s textom obsiahnutým priamo v Ústave SR a spôsobuje vnútorné rozpory (inkompatibilitu) v platnej ústavnej materii (ústavnom systéme). Práve z týchto dôvodov **sa nie malá časť domácej ústavnej teórie stavia odmietavo k tomuto spôsobu uskutočňovania ústavných zmien (modifikácií ústavnej matérie), pričom v zásade v zhode formuluje požiadavku, aby sa Ústava SR menila a dopĺňala len prostredníctvom priamych novelizácií, pričom zároveň nemá výhrady ani k prijímaniu takých samostatných ústavných zákonov, na ktorých prijatie formou ústavnej blankety Ústava Slovenskej republiky výslovne odkazuje.**³ V nadväznosti na

² J. Drgonec v tejto súvislosti uvádza, že konkrétne historické podmienky za akých bola ústava prijímaná „do ústavy zakódovali nevyhnutosť jej budúcich novelizácií“. DRGONEC, J.: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7.septembra 2007*. Košice 2008, s. 94.

³ Popri autorovi tohto príspevku [popri diele citovanom v poznámke č. 1 pozri tiež OROSZ, L.: *K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky*. Justičná revue, 57, 2005, č. 6, alebo OROSZ, L.: *Ústava v ohrození (Ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky)*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfózy*. Praha: Ústav státu a práva 2010, s. 118 a nasl.] napr. P. Prusák [pozri PRUSÁK, P.: *Zákon a konstitucionalizmus*. In.: GERLOCH, A. – MARŠÁLEK, P. (ed.): *Zákon v kontinentálním právu*. Praha EUROLEX BOHEMIA 2005, s. 136 a nasl.], D. Nikodým [pozri NIKODÝM, D.: *Kompatibility ústavného systému*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 132 a nasl., alebo NIKODÝM, D.: *K problematice procesu normotvorby*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva 2008, s. 145 a nasl.], A. BRÖSTL (BRÖSTL, A.: *O ústavnosti*

obhajobu tejto formy ústavodarnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky (ako legitímnej a ústavne konformnej), ktorá sa s výraznou razanciou objavila najmä v monografickom diele R. Procházku⁴ sa žiada poznamenať, že väčšina jej kritikov (vrátane mojej osoby) v zásade nespochybňuje jej legitimitu, ale považuje za potrebné poukázať na úskalia a riziká, ktoré sú s jej uplatňovaním spojené a v tejto súvislosti apeluje na ústavodarcu, aby v záujme zachovania čo najvyššej miery vnútornej kompatibility ústavného systému, jeho prehľadnosti a zrozumiteľnosti od tejto formy zmien ústavnej matérie upustil. Žiaľ treba poznamenať, že tento apel nenašiel zatiaľ u politických elít dostatočnú odozvu, naopak reálna je hrozba dopĺňania ústavného systému ďalšími (samostatnými) ústavnými zákonmi (v poslednom období napr. medializované úvahy o stabilizácii dôchodkového systému alebo základných zásad pracovného práva, či o úpravách platov sudcov a prokurátorov prostredníctvom ústavných zákonov).

II. Priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky

Aj keď prijímanie samostatných ústavných zákonov predstavuje pre kvalitu ústavného systému Slovenskej republiky ďaleko väčšiu hrozbu, ako priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky, je tento príspevok venovaný práve ich hodnoteniu. Pred necelým mesiacom som na medzinárodnej vedeckej konferencii „Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade“ orientoval svoj príspevok predovšetkým na kritickú analýzu spôsobov presadzovania ústavných zmien v Slovenskej republike (s osobitným zreteľom na presadzovanie priamych novelizácií ústavy) v doterajšej ústavno-politickej praxi.⁵ V organickej nadväznosti na uvedený príspevok sa chcem na tejto konferencii (aj s odkazom na svoje predchádzajúce publikačné výstupy) zamerať na vecné zhodnotenie doposiaľ uskutočnených priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ktoré môže byť ale vzhľadom na priestorové limity len rámcové (tézovité).

Za uplynulých 20 rokov bolo spolu schválených 11 priamych novelizácií Ústavy SR, z toho jedna vo volebnom období 1994 – 1998 (ústavný zákon č. 244/1998 Z. z.), dve vo volebnom období 1998 – 2002 (ústavné zákony č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z.), päť vo volebnom období 2002 – 2006 (ústavné zákony č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. a č. 210/2006 Z. z.), jedna vo volebnom období 2006 – 2010 (ústavný zákon č. 100/2010 Z. z.), jedna vo volebnom období 2010 – 2012 (ústavný zákon č. 356/2011 Z. z.) a (zatiaľ) jedna aj v aktuálnom volebnom období 2012 – 2016 (ústavný zákon č. 232/2012 Z. z.). Už na úvod sa žiada zdôrazniť, že **viacero z nich neprispelo k zvýšeniu celkovej kvality Ústavy Slovenskej republiky**, resp. ústavného systému, skôr naopak. Aj preto sa chcem v rámci ich kritickej analýzy zamerať v prvom rade na tie, ktoré považujem za najproblematickejšie.

2. 1. Zo všetkých doposiaľ schválených novelizácií Ústavy SR bola **zrejme najviac kritizovaná novelizácia vykonaná ústavným zákonom č. 210/2006 Z. z., ktorá sa vecne dotýkala procesnoprávnej imunity poslancov národnej rady**. Prostredníctvom tejto

ústavných zákonov. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): o. c. zborník 2008, s. 11 a nasl.), B. Balog (BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, 59, 2007, č. 12) alebo M. Breichová Lapčáková (BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Neústavné ústavné zákony ? – II. časť*. Justičná revue, 63, 2011, č. 2).

⁴ Pozri PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň Aleš Čeněk, s. r. o. 2011.

⁵ Pozri OROSZ, L.: *Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej ústavno-politickej praxi v Slovenskej republike*. In.: *Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava. Lonfinger, s. r. o. 2012, s. 108 – 122.

novelizácie sa dovtedajší text čl. 78 ods. 3 Ústavy SR „*Poslanca nemožno trestne ani disciplinárne stíhať, ani vziať do väzby bez súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky*“ doplnil po vložennej bodkočiarke o text „*možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon.*“ Z dôvodovej správy k tomuto návrhu novelizácie ústavy síce zjavne vyplýva, že navrhovatelia (poslanci Bardos, Hort, Lintner a Minárik) ho predkladali so zámerom dosiahnuť zúženie rozsahu procesnoprávnej imunity poslancov parlamentu, v skutočnosti však dosiahli opak – **rozšírili procesnoprávnu imunitu aj na stíhanie priestupkov.**⁶

Za daných okolností je kritika tejto novelizácie ústavy opodstatnená a nemožno ju ospravedlňovať žiadnym relevantným argumentom. V lepšom prípade ju možno hodnotiť ako „skratovú“ reakciu ústavodarného zboru na tlak verejnej mienky vyvolaný „incidentom“ poslanca J. Cupera (spôsobil dopravnú nehodu pod vplyvom alkoholu), v horšom prípade ako zastierané, avšak pritom vedomé rozšírenie procesnoprávnej imunity aj na priestupky. Skutočnosť, že v súčasnosti už text tejto novely ústavy netvorí súčasť platnej ústavnej matérie (vďaka ostatnej novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 232/2012 Z. z.) je síce chvályhodná, ale v modernej ústavnej histórii Slovenskej republiky zostane tento „ústavný kotrmelec“ ústavodarného zboru zrejme navždy zapísaný čiernymi písmenami.

2. 2. Ďalší príklad priamej novelizácie Ústavy SR, prostredníctvom ktorej sa zrejme dosiahlo niečo iné, ako jej tvorcovia v skutočnosti zamýšľali, predstavuje novelizácia vykonaná ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. Išlo zjavne o účelovú zmenu ústavy, prostredníctvom ktorej sa mala *ad hoc* riešiť politická kríza vyvolaná v októbri 2011 zamietnutím návrhu vlády I. Radičovej na vyslovenie dôvery.

Na základe tejto novelizácie ústavy prezident vládu, ktorej bola Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vyslovená nedôvera, resp., ktorej národná rada zamietla návrh na vyslovenie dôvery, odvolá a súčasne ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, pričom sa takejto vláde *ex constitutione* zakazuje v tomto období výkon niektorých jej zásadných pôsobností a zároveň je výkon niektorých ďalších viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta (pozri text nového odseku 3 čl. 115 ústavy).

Rozsahom ide síce o nepatrnú, ale pritom svojimi dôsledkami systémovo pôsobiacu novelizáciu ústavy, ktorá podľa môjho názoru nešetrne zasiahla do zložito formovaného mechanizmu parlamentnej formy vlády (dotváraného najmä novelizáciou ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.) a posunula slovenský ústavný model k modelu hybridnej (poloprezidentskej) formy vlády.⁷ V období od odvolania vlády v zmysle čl. 115 ods. 3 ústavy a jej poverenia vykonávať svoje pôsobnosti až do vymenovania novej vlády prezidentom totiž nedisponuje národná rada žiadnymi reálnymi možnosťami kontrolovať vládu alebo inak efektívne pôsobiť na jej činnosť (*de facto* sa ocitne v situácii štatistu), čo je v zjavnom rozpore so základnými znakmi parlamentnej formy vlády. Navyše treba pripomenúť, že pretrvávanie takéhoto stavu (fungovanie vlády s obmedzeným mandátom pod „kuratelou“ prezidenta) v zásade nie je časovo obmedzené a jeho ukončenie je priamo závislé na iniciatíve prezidenta, ktorý podľa slovenskej ústavy výhradne disponuje právomocami smerujúcimi ku konštituovaniu novej vlády (bez vymenovania nového predsedu

⁶ Obdobné hodnotiace názory sa objavili tak v odbornej, ako aj periodickej tlači. Pozri napr. LIPŠIC, D.: *Poslanecká imunita*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 205; DRGONEC, J.: o. c. d., s. 96 – 97; tiež BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor, 2006, č. 3, s. 259 – 263. V periodickej tlači pozri napr. HRABKO, J.: *Ústavnou zmenou si poslanci rozšírili svoju imunitu*. Pravda, 21. marca 2006, s. 11.

⁷ K tomu aj OROSZ, L.: *Právna úprava ustanovovania ústavných orgánov a ústavných činiteľov a kontinuita výkonu verejnej moci*. In.: MAJERČÁK, T. – PERDUKOVÁ, V. (ed.): *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Zborník vedeckých prác. Košice UPJŠ 2012, s. 55.

vlády prezidentom v zmysle čl. 110 ods. 1 ústavy proces konštituovania novej vlády nemôže začať).

Už prvé skúsenosti z uplatňovania tejto novelizácie ústavy naznačili jej nedomyslenosť (aj keď zatiaľ len v nepatrných detailoch, t. j. zďaleka nie v celom jej potenciálnom dopade na fungovanie ústavného systému), keď v praxi v zmysle jej „litery“ prezident republiky vyslovoval súhlas napr. aj s pracovnými cestami členov vlády do zahraničia (!), resp. s inými rozhodnutiami vlády, ktoré tvoria súčasť jej bežnej rozhodovacej agendy [podľa tejto novely ústavy je totiž potrebný predchádzajúci súhlas prezidenta aj k pôsobnosti vlády vyplývajúcej z čl. 119 písm. r) ústavy („*Vláda rozhoduje v zbere o ďalších otázkach, ak tak ustanoví zákon*“); ide o veci, ktoré zjavne nemajú zásadný charakter, a preto ich môže podľa môjho názoru vykonávať aj vláda s obmedzeným legitimačným základom].

Na kvalite tejto novelizácie ústavy sa nepochybne podpísal fakt, že bola schválená v skrátanom legislatívnom konaní (!), pričom obdobie od zrodu jej ústrednej idey, cez jej legislatívne spracovanie, až po jej schválenie národnou radou sa dá počítať v niekoľkých desiatkach hodín. V tejto súvislosti sa žiada uviesť, že popri kritickom ohlase v odbornej literatúre⁸ s odstupom necelého roka od jej schválenia uznávajú jej nedomyslenosť aj viacerí z tých, ktorí sa na jej schvaľovaní podieľali.⁹ Je inou otázkou, či táto sebakritika vyústi v dohľadnej dobe aj k „odstráneniu“ obsahu tejto novelizácie ústavy z ústavného textu.

2. 3. Medzi priamymi novelizáciami Ústavy SR existujú aj také, ktorých legislatívno-technické stvárnenie objektívne vyvoláva otázku, či sa prostredníctvom nich podarilo dosiahnuť nimi sledovaný ideový (legislatívny) zámer. Takáto charakteristiku možno pripísať v prvom rade novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 140/2004 Z. z. Išlo o rozsahom taktiež nepatrnú novelizáciu ústavy týkajúcu sa problematiky poslaneckej indemnity (hmotnoprávnej, resp. materiálnej imunity), prostredníctvom ktorej došlo k vypusteniu vety „*Občianskoprávna zodpovednosť tým nie je dotknutá*“ z čl. 78 ods. 2 ústavy, ktorá sa stala súčasťou ústavného textu na základe novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (účelom tohto doplnenia čl. 78 ods. 2 ústavy bolo výslovne deklarovat', že hmotnoprávna imunita za výroky poslancov parlamentu prednesené na pôde národnej rady sa vzťahuje len na trestnoprávnu zodpovednosť a nie aj na uplatnenie občianskoprávnej zodpovednosti).

Po vypustení citovaného textu ustanovenie čl. 78 ods. 2 Ústavy SR v relevantnej časti znie: „*Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať...*“. Citovaný text objektívne vyvoláva otázku, či možno v ňom obsiahnuté slovné spojenie „trestne stíhať“ vykladať extenzívne, t. j. aj vo vzťahu k uplatňovaniu občianskoprávnej zodpovednosti. Táto otázka je relevantná aj napriek tomu, že zámer, v zmysle ktorého by poslanci národnej rady za svoje výroky prednesené v parlamente nemali podliehať občianskoprávnej zodpovednosti je zjavne čitateľný z dôvodovej správy k tomuto návrhu novely ústavy.

Bez ohľadu na to, ako budúca ústavnoprávna prax vyrieši tento interpretačný rébus možno konštatovať, že existuje celý rad autorov (vrátane mojej osoby), ktorí zastávajú názor,

⁸ Popri kritike autora tohto príspevku v štúdiu citovanej v predchádzajúcej poznámke pozri napr. SVÁK, J. – BALOG, B.: *Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave*. In.: JIRÁSEK, J. (ed.): *Ústava ve stínu politiky ? Sborník příspěvků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2012*. Olomouc UP 2012 (v tlači), CIBULKA, L.: *Audit Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu 20 rokov vývoja*. In.: o. c. zborník uvedený v poznámke č. 5, s. 60 – 61, GIBA, M.: *Potrebuje slovenská ústava zmenu ?* In.: o. c. zborník uvedený v poznámke č. 5, s. 198-200.

⁹ Napr. vyjadrenia vtedajšieho (P. Hrušovský), ako aj súčasného predsedu národnej rady (P. Paška) v relácii STV „Za päť minút dvanásť“ odvysielanej 2. septembra 2012.

že zvoleným legislatívno-technickým riešením sa zámer tejto ústavnej novely nepodarilo dosiahnuť, t. j. poslanci za svoje výroky v parlamente podľa tohto názoru naďalej podliehajú občianskoprávnej zodpovednosti za svoje výroky.¹⁰

V kvalitatívne inej podobe možno tvrdenie, podľa ktorého sa novelizáciou ústavy nepodarilo dosiahnuť to, čo sa ňou sledovalo, podľa môjho názoru pripísať aj novelizácii Ústavy SR vykonanej ústavným zákonom č. 100/2010 Z. z. Prostredníctvom tejto novely ústavy došlo k doplneniu čl. 20 Ústavy SR obsahujúceho ústavnú úpravu vlastníckeho práva a to konkrétne tak, že jeho odsek 1 bol doplnený o vetu „*Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva*“ a zároveň sa tento článok ústavy doplnil o nový odsek 5, ktorý znie „*Iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.*“.

Je všeobecne známe (a vyplýva to aj z dôvodovej správy), že schválením ústavného zákona č. 100/2010 Z. z. národná rada reagovala na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 29/05 z 3. septembra 2008, na základe ktorého bol vyslovený nesúlad zákona č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku (ako celku) s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy. Celkom zjavným **ideovým zámerom tejto novelizácie ústavy bolo vytvoriť ústavný rámec na mocenské zásahy štátu do majetku nadobudnutého nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov**¹¹, a tým zabezpečiť aj ústavnú konformnosť nového zákona o preukazovaní pôvodu majetku (zákona č. 101/2010 Z. z., ktorý bol schválený bezprostredne po schválení ústavného zákona č. 100/2010 Z. z.). Takto koncipovaný ideový zámer možno v zásade považovať za legitímny a zodpovedajúci verejnému záujmu, pričom nepochybne je (bolo) vo verejnom záujme aj prijatie zákona o preukazovaní pôvodu majetku (či už nového, alebo pôvodného), čo som výslovne vyjadril aj vo svojom odlišnom stanovisku k označenému nálezu.¹²

V danom prípade je ale podstatná odpoveď na otázku, či majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom a z nelegálnych zdrojov bol podľa pôvodného znenia článku 20 Ústavy SR chránený. Zastávam názor, že odpoveď na túto otázku je záporná (t. j. nebol chránený), pričom z takejto odpovede na uvedenú otázku zároveň logicky vyplýva, že doplnením článku 20 Ústavy SR prostredníctvom ústavného zákona č. 100/2010 Z. z. sa len výslovne deklarovalo to, čo sa z jeho pôvodného znenia už dalo interpretáciou vyvodiť, a preto má táto novelizácia ústavy podľa môjho názoru len interpretačný význam (nepriináša do ústavnej matérie nič nového). Za týchto okolností ale **problém ústavnej akceptovateľnosti zákona o preukazovaní pôvodu majetku zjavne nespočíva v texte článku 20 Ústavy SR (či už v pôvodnom, alebo doplnenom znení), ale v obsahu tohto zákona.**

2. 4. Medzi doposiaľ schválenými priamymi novelizáciami ústavy možno nájsť aj takú, ktorej pozitívny ideový zámer sa ústavodarnému zboru v priebehu ústavodarného procesu podarilo „úspešne“ sponchybníť. Táto charakteristika sa v podstatnej časti vzťahuje najmä na novelizáciu ústavy vykonanú ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z., ktorej

¹⁰ Pozri napr. LIPŠIC, D.: o. c. d., s. 203 – 204, GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunite*. Justičná revue, 58, 2006, č. 8-9, s. 1151-152 alebo MAJERČÁK, T.: *Imunita ústavných činiteľov*. In. OROSZ, L. a kol.: o. c. d., s. 201 – 203. K obdobnému záveru, aj keď len „medzi riadkami“ smeruje aj B. Balog (BALOG, B.: o. c. d. uvedené v poznámke č. 6, s. 249).

¹¹ O tom pozri aj BALOG, B.: *Ústavodarná a zákonodarná činnosť NR SR vo IV. volebnom období*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): o. c. zborník 2010, s. 129 – 131.

¹² Aktuálne dostupné na internete: <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961>.

ideovým zámerom bolo posilniť postavenie verejného ochrancu práv pri ochrane práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb.

V zmysle dôvodovej správy k návrhu tejto novelizácie ústavy (ptč. 1371)¹³ bolo zámerom predkladateľa (Výbor národnej rady pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien), **rozšíriť ochrannú funkciu verejného ochrancu práv**, ktorá sa podľa dovtedajšieho ústavného textu vzťahovala len na základné práva a slobody, aj na všetky ďalšie práva a slobody, ktorými disponujú fyzické osoby a právnické osoby podľa platného právneho poriadku, vrátane sféry „maladministrácie“ a to v obdobnom rozsahu, ako to napr. pre Európskeho ombudsmana upravuje čl. 228 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodný čl. 195 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva). **Vďaka schválenému pozmeňujúcemu návrhu je ale minimálne diskutabilné, či sa tento zámer podarilo presadiť.** Podľa pôvodnej ústavnej úpravy (čl. 151a ods. 1 ústavy) bola totiž jeho aktivita smerujúca k ochrane základných práv a slobôd ústavne podmienená prípadmi, keď je „...konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť (orgánov verejnej správy; pozn.) v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu“, zatiaľ čo po novele sa táto „podmienenosť“ vzťahuje už len na „...konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom“(!).

Ďalším zámerom predkladateľov tejto novelizácie ústavy **bolo poskytnúť verejnému ochrancovi práv oprávnenie iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom**, čo možno v kontexte s jeho ústavným postavením a úlohami pri ochrane základných práv a slobôd hodnotiť pozitívne. Ide o ústavnú úpravu, ktorá sa vyskytuje aj v iných demokratických štátoch¹⁴, pričom v podmienkach Slovenskej republiky je o to významnejšia, že podľa platnej právnej úpravy sa fyzické osoby a právnické osoby nemôžu prostredníctvom (ústavnej) sťažnosti domáhať ochrany svojich základných práv a slobôd v prípadoch, ak k ich porušeniu došlo (malo dôjsť) priamo zákonom, alebo iným všeobecne záväzných právnym predpisom, ktorého súlad s ústavou je pochybný.

Uvedený zámer sa síce v zásade podarilo realizovať, ale **legislatívno-technické stvárnenie oprávnenia verejného ochrancu práv iniciovať konanie pred ústavným súdom vyvoláva celý rad interpretačných a aplikačných problémov.**

V prvom rade treba poukázať na skutočnosť, že toto oprávnenie bolo do ústavného textu doplnené na dvoch miestach, a to jednak do čl. 130 ods. 1 ústavy [ide o ustanovenie čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy, ktoré znie: „*Ústavný súd začne konanie, ak podá návrh ... f) verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom*“], ako aj do čl. 151a ústavy [ide o nový odsek 2 tohto článku ústavy, ktorý znie: „*Verejný ochranca práv môže predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.*“]. Už na prvý pohľad je zrejmé, že medzi ustanovením čl. 130 písm. f) a ustanovením čl. 151a ods. 2 ústavy existuje nezanedbateľný rozdiel („*môže ohroziť základné práva alebo slobody*“, resp. „*porušuje*“), hoci je zjavné, že ide o úpravu toho istého oprávnenia verejného ochrancu práv. Text čl. 151a ods. 2 ústavy je navyše formulovaný

¹³ Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/nrdk/Documents.aspx?MasterID=136694>.

¹⁴ Z ústav členských štátov EÚ pozri napr. čl. 148e a čl. 148f Ústavy Rakúskej republiky, čl. 162 Ústavy Španielskeho kráľovstva, alebo čl. 191 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky. Odporúčanie zveriť toto oprávnenie ombudsmanovi je obsiahnuté aj v Štúdiu o individuálnom prístupe k ochrane ústavnosti schválenej Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. decembra 2010) – bod 64 Dostupné na internete: http://portal.concourt.sk/download/attachments/11698459/STUDIA_kontrola.pdf.)

veľmi nešťastne, keďže k meritórnemu záveru o tom, že „všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu“ môže ústavne relevantným spôsobom dospieť vo svojom rozhodnutí len ústavný súd, a nie verejný ochranca práv. Táto skutočnosť sama osebe zrejme zakladá dostatočný argument k tomu, aby ústavný súd by pri svojej rozhodovacej činnosti vychádzal z dikcie obsiahnutej v čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy.

Naznačeným východiskom sa ale problémy s interpretáciou a aplikáciou oprávnenia verejného ochranca práv iniciovať konanie pred ústavným súdom nekončia. Vzhľadom na platný text čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy je relevantnou aj otázka, či je verejný ochranca práv vo svojom návrhu na začatie konania adresovanom ústavnému súdu povinný priamo v jeho odôvodnení preukazovať, resp. preukazovať, že napadnutým právnym predpisom sú (môžu byť) reálne ohrozené základné práva alebo slobody, alebo ide o úlohu, s ktorou sa musí vysporiadať pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd.

Rovnako je pri interpretácii a aplikácii uvedeného ustanovenia ústavy potrebné vyriešiť tiež otázku, či preukázanie ohrozenia základných práv alebo slobôd vo veci predloženej ústavnému súdu verejným ochrancom práv v rámci predbežného prerokovania návrhu na začatie konania zakladá dôvod pre obligatórne uplatnenie právomoci ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy SR, teda právomoci pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, vzhľadom na dikciu obsiahnutú v tomto ustanovení ústavy („...môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody...“).

Všetkým uvedeným interpretačným a aplikačným problémom sa dalo predísť v prípade, ak by zvolil ústavodarca jednoduchšie (a pritom nespochybniteľné) riešenie a priznal verejnému ochrancom práv oprávnenie iniciovať konanie pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy SR v rovnakom rozsahu, ako iným subjektom, t. j. bez obmedzujúcich podmienok.

2. 5. Popri už kriticky analyzovaných novelizáciách ústavy sa v hodnotenom období nepochybne objavili **aj také, ku ktorým nemožno mať z vecného ani legislatívno-technického hľadiska závažnejšie výhrady**, pričom navyše ich schválenie bolo z hľadiska medzier, resp. nedostatkov v pôvodnom (resp. už novelizovanom) ústavnom texte objektívne odôvodnené.

Do tejto kategórie možno podľa môjho názoru zaradiť predovšetkým v poradí **prvú priamu novelizáciu vykonanú ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z. , prostredníctvom ktorej sa podarilo odstrániť zrejme jeden z najzávažnejších systémových nedostatkov pôvodného znenia ústavy**. Pôvodné znenie ústavy totiž na jednej strane ustanovovalo mimoriadne náročné (v podmienkach pluralitnej demokracie spravidla nesplniteľné) požiadavky pre zvolenie prezidenta (hlasy najmenej 3/5 všetkých poslancov národnej rady a to aj v každom opakovanom kole volieb) a na druhej strane nedôsledne a nedomyslene upravovalo zastupovanie prezidenta v čase, keď nie je prezidentský úrad obsadený. Do okruhu nezastupiteľných právomocí hlavy štátu totiž patrili aj také, bez uplatňovania ktorých nemôže ústavný systém reálne fungovať (napr. právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu vlády a ostatných členov vlády a prijímať ich demisiu). Za okolností, keď sa v marci 1998 uvoľnil prezidentský úrad (po uplynutí funkčného obdobia prezidenta M. Kováča) a národná rada nebola schopná ani opakovane zvoliť nového prezidenta reálne hrozilo, že po blížiacich sa parlamentných voľbách nebude existovať ústavný orgán, ktorý by mohol ustanoviť novú vládu a zároveň prijať demisiu dovtedajšej vlády, čo by vo svojej podstate mohlo viesť k nastoleniu „diktatúry“ legálnou cestou.¹⁵ Takto hroziacej ústavnej kríze bolo možné zabrániť v zásade len novelizáciou ústavy.

¹⁵ K tomu viac pozri OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava Veda 1998, s. 66, alebo KOPEČEK, L.: *Prezident v politickom systéme Slovenska – neľahké hľadani*

Slúži ku cti vtedajšieho parlamentu, ktorý napriek tomu, že bol značne politicky polarizovaný, po niekoľkých predchádzajúcich neúspešných pokusoch, schválil 14. júla 1998 na základe vládneho návrhu prvú priamu novelizáciu ústavy, prostredníctvom ktorej (okrem iných) zveril predsedovi národnej rady v čase keď nie je prezidentský úrad obsadený, výkon právomoci prezidenta vymenúvať a odvolávať predsedu a ostatných členov vlády a prijímať ich demisiu, ako aj právomoc vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanovuje zákon (zároveň sa na základe doplnujúceho návrhu tiež ustanovilo, že návrh na voľbu prezidenta môže predložiť najmenej 8 poslancov národnej rady). Aj vďaka schváleniu tejto novelizácie ústavy sa tak podarilo zabrániť potenciálnej ústavnej kríze.

Rovnako tak nemožno mať z vecného hľadiska zásadnejšie výhrady¹⁶ ani k obsahovo tiež mimoriadne stručnej novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 323/2004 Z. z., ktorá bola prijatá už po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie a súvisela s blížiacimi sa voľbami do Európskeho parlamentu. V tejto súvislosti sa totiž črtal závažný problém spočívajúci v neexistencii ústavného orgánu, ktorý by disponoval právomocou rozhodovať o prípadných volebných sťažnostiach smerujúcich proti voľbám do Európskeho parlamentu. Tento problém bol vyriešený práve uvedenou novelizáciou ústavy tak, že sa právomoc rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb zverila ústavnému súdu (nové znenie čl. 129 ods. 2 ústavy), pričom sa zároveň doplnením čl. 77 ods. 1 ustanovila aj nezlučiteľnosť funkcie poslanca národnej rady s výkonom funkcie poslanca Európskeho parlamentu.

Vážnejšie výhrady nemožno mať podľa môjho názoru ani k novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 463/2005 Z. z., prostredníctvom ktorej došlo k rozšíreniu a precizácii kontrolnej pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“). Za kľúčovú súčasť tejto novely ústavy možno považovať rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ na všetok majetok, finančné prostriedky a majetkové práva obcí a vyšších územných celkov, bez ohľadu nato, či ich nadobudli z prostriedkov získaných na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy a slúžiacich na jeho výkon (ako to bolo dovtedy podľa novely ústavy z roku 2001), alebo ich nadobudli z vlastného majetku a z vlastnej činnosti a sú určené na výkon ich samosprávnej pôsobnosti.¹⁷ Argumenty v prospech takéhoto rozšírenia kontrolnej pôsobnosti NKÚ sa popri podstatnej zmene spôsobu financovania územnej samosprávy, ku ktorému došlo v procese komplexnej reformy verejnej správy, opierali v súlade s textom dôvodovej správy¹⁸ aj o medzinárodné štandardy vyjadrené najmä v Limskej deklarácii o základných princípoch nezávislej finančnej kontroly prijatej Medzinárodnou organizáciou najvyšších kontrolných inštitúcií (INTOSAI), podľa ktorých sa má pôsobnosť najvyšších kontrolných inštitúcií vzťahovať na celý okruh verejných financií.

Súčasne sa touto novelou ústavy zverila ústavnému súdu právomoc rozhodovať „...v sporných prípadoch o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu

fungujúciho modelu. In.: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektívě.* Praha Dokořan 2008, s. 190 a nasl.

¹⁶ Kriticky možno pripomenúť snáď len to, že táto novelizáciu ústavy bola schválená v skrátanom legislatívnom konaní (!).

¹⁷ Žiada sa poznamenať, že v takomto rozsahu mala byť rozšírená pôsobnosť NKÚ už podľa pôvodného návrhu novely ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Vtedy však parlament neodolal sústredenému tlaku ZMOS-u, ktorý presadzoval, aby sa kontrolná pôsobnosť NKÚ vzťahovala len na majetok, finančné prostriedky a majetkové práva, ktoré subjekty územnej samosprávy získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy (pôvodný návrh bol preto v záujme svojej priechodnosti v parlamente korigovaný prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu).

¹⁸ Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/nrdk/Documents.aspx?MasterID=136522>.

Slovenskej republiky“ (čl. 126 ods. 2 ústavy), a to buď na návrh NKÚ, alebo subjektu, u ktorého sa má kontrola vykonať. Z hľadiska potenciálnych interpretačných sporov je vždy lepšie, ak sa priamo v ústave jednoznačne určí rozhodovacia právomoc určitého ústavného orgánu na riešenie určitého typu právnych sporov. Na druhej strane bolo v tomto prípade podľa môjho názoru na mieste položiť si otázku, či vzhľadom na už i tak predimenzovaný rozsah právomocí ústavného súdu, nie je vhodnejšie zveriť túto právomoc všeobecným súdom.

2. 6. Osobitnú pozornosť si podľa môjho názoru zaslúži ostatná novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 232/2012 Z. z., ktorej schválenie vyvolalo veľkú eufóriu všetkých priamo zainteresovaných subjektov. Prostredníctvom tejto novelizácie ústavy sa v podstate zrušila procesnoprávna imunita poslancov národnej rady (s výnimkou požiadavky súhlasu mandátového a imunitného výboru so zadržaním poslanca, ktorý bol pristihnutý pri trestnom čine a požiadavky súhlasu národnej rady na vzatie poslanca do väzby). Ani voči tejto novelizácii ústavy, prijatej po dlhoročnom sústredenom tlaku občianskej verejnosti a médií (nie vždy objektívnom a kvalifikovanom), nemožno mať zásadnejšie výhrady a to okrem iného aj preto, že v súlade s tendenciami príznačnými pre moderný konštitucionalizmus posunula Slovenskú republiku v komparatívnom porovnaní zo skupiny štátov z najväčším rozsahom poslaneckej imunity, do početne širšej skupiny demokratických štátov, v ktorých je procesnoprávna imunita poslancov zachovaná už len v minimálnom rozsahu.

Napriek uvedenému si možno položiť otázku, či v danom prípade zvolil ústavodarný zbor najvhodnejšie riešenie. **K úplnému zrušeniu procesnoprávnej imunity poslancov zákonodarného zboru (a príp. aj iných ústavných činiteľov) nemožno mať žiadne výhrady v takých štátoch, v ktorých je vylúčené politické zneužitie ich mocenských zložiek** (polície, prokuratúry). Na otázku, či takáto situácia v Slovenskej republike v súčasnosti už reálne existuje nemožno formulovať podľa môjho názoru jednoznačnú odpoveď. Aj preto som sa vo svojich predchádzajúcich publikačných výstupoch vyjadril názor, v zmysle ktorého by bolo vhodnejšie prevziať do našej ústavy rakúsky model ústavnej úpravy procesnoprávnej imunity poslancov,¹⁹ ktorý je založený na tom, že súhlas parlamentu k trestnému stíhaniu poslanca sa vyžaduje len vtedy, ak ide o stíhanie za konanie, ktoré má zrejmu súvislosť s jeho politickou činnosťou (čl. 57 rakúskej spolkovej ústavy).

Výhrady možno mať aj k tomu, že ostatná novelizácia ústavy nerieši problém inštitútu imunity ústavných činiteľov komplexne. Vyhlásenia viacerých poslancov, vrátane členov vedenia parlamentu bezprostredne po schválení tejto novelizácie ústavy o tom, že v najbližšom čase sa budú zaoberať sudcovskou imunitou²⁰ len potvrdzujú dlhodobú tendenciu vstupovania do ústavy v krátkodobých časových intervaloch parciálnymi zmenami, ktoré znižujú jej spoločenskú autoritu a posúvajú ju do polohy trhacieho kalendára.

¹⁹ K tomu podrobnejšie OROSZ, L.: „Privilegiá“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti. In.: (Ne)rovnosť a rovnoprávnosť. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13. – 15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe. Bratislava SAP 2005, s. 184 – 191.

²⁰ V tejto súvislosti sa žiada podotknúť, že aj keď ideovým zámerom ostatnej novelizácie ústavy bolo len riešenie procesnej imunity poslancov, zrejme nechtiac sa dotkla aj ústavnej úpravy indemnity sudcov ústavného súdu. Jej súčasťou totiž bolo aj vypustenie odseku 1 z čl. 136 ústavy, ktorý znel „Sudcovia ústavného súdu majú imunitu rovnako ako poslanci Národnej rady Slovenskej republiky“. Citované ustanovenie ústavy sa zjavne sa vzťahovalo aj na čl. 78 ods. 1 a 2 ústavy, ktoré naďalej garantujú poslancom parlamentu indemnitu za ich hlasovanie a výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v národnej rade alebo jej orgánoch, pričom sudcom ústavného súdu v súčasnosti (po nadobudnutí účinnosti ostatnej novelizácie ústavy) už ústavou nie je výslovné garantovaná nestíhatelnosť za ich hlasovanie pri výkone funkcie (!).

2. 7. **Z kvantitatívneho hľadiska najrozsiahlejšie a z vecného hľadiska najzávažnejšie zásahy (aj systémového charakteru) boli do ústavného textu premietnuté nepochybne prostredníctvom ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. (zavedenie priamej voľby prezidenta občanmi) a predovšetkým ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. (tzv. veľká novela ústavy vyvolaná okrem iného a najmä integračnými ambíciami Slovenskej republiky, ale aj úsilím posilniť inštitucionálny rámec ochrany základných práv a slobôd a snahou „vybalansovať“ vzťahy najvyšších ústavných orgánov, ako aj potrebou vytvoriť ústavný priestor pre komplexnú reformu verejnej správy).**

Som si vedomý toho, že bez zhodnotenia týchto novelizácií ústavy nemožno formulovať komplexný záver o tom, či ústavné zmeny vykonané v posledných 20 rokoch prispeli zásadnejším spôsobom k zvýšeniu kvality základného zákona Slovenskej republiky. Napriek tomu sa chcem ich konkrétnejšiemu hodnoteniu vyhnúť a to predovšetkým s ohľadom na skutočnosť, že som sa ako jeden z predkladateľov týchto ústavných noviel aktívne podieľal na ich príprave a presadzovaní. Obmedzím sa preto na všeobecné konštatovania, ktoré som už viackrát formuloval vo svojich predchádzajúcich publikačných výstupoch.

Vo vzťahu k novelizácii ústavy, prostredníctvom ktorej bola zavedená priama voľba hlavy štátu občanmi považujem, s ohľadom na konkrétne spoločensko-politické reálie, za ktorých bola schvaľovaná (mohutná občianska podpora petičnej akcie organizovanej v období pred blížiacimi sa parlamentnými voľbami opozičnými politickými stranami na zavedenie priamej voľby hlavy štátu, ktorá nemalou mierou prispela k ich volebnému úspechu), za postačujúce obmedziť sa na konštatovanie, že jej obsah bol predurčený výsledkami parlamentných volieb v roku 1998, t. j. bola vo svojej podstate odrazom zreteľne vyjadrenej vôle suveréna (ľudu).

Stav, v akom sa ústavno-politický systém Slovenskej republiky nachádzal na konci minulého storočia (tendencie k formovaniu autoritatívneho režimu a s tým súvisiaca hrozba medzinárodnej izolácie) v podstatnej miere predurčil aj obsah tzv. veľkej novely ústavy. Vzhľadom na okruh problémov, ktoré sa prostredníctvom nej riešili, ako aj spoločensko-politické pomery, v ktorých sa schvaľovala bola výsledkom zložito formovaného politického kompromisu, ktorý objektívne museli poznamenať jej obsah. Necelý rok po jej schválení som na medzinárodnej vedeckej konferencii k 10. výročiu schválenia slovenskej ústavy na jednej strane uviedol, že **niektoré jej ustanovenia „sa mohli napísať inak a možno aj lepšie“**, ale zároveň konštatoval, že **ako celok predstavovala „významný príspevok k modernizácii ústavného systému Slovenskej republiky, ale aj k pozitívnemu rozvoju našej štátnosti.“**²¹ S odstupom desiatich rokov nevidím zásadný dôvod toto všeobecné hodnotenie korigovať.

Záver

V nadväznosti na doposiaľ uvedené, aj napriek vyššie formulovaným kritickým výhradám k viacerým z doposiaľ vykonaných novelizácií ústavy, si dovoľím formulovať záver, že **Ústavu Slovenskej republiky v platnom znení vďaka jej normatívnemu obsahu naďalej možno hodnotiť ako ústavu moderného a demokratického právneho štátu, ktorá obstoí aj v prísnejšom medzinárodnom porovnaní a je spôsobilá plniť všetky kľúčové funkcie základného zákona štátu.** Na tomto závere nič nemení skutočnosť, že v domácej odbornej literatúre sa objavil celý rad námetov smerujúcich k skvalitneniu jej súčasného textu, ktoré zaznievajú s výraznejšou intenzitou práve v súvislosti s jej

²¹ OROSZ, L.: *Novela Ústavy Slovenskej republiky z roku 2001 – významný krok k modernizácii ústavného systému Slovenskej republiky.* In.: *Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Banská Bystrica 3. – 4. septembra 2002.* Banská Bystrica 2003, s. 25 a s. 23.

dvadsaťročným jubileom²², a z ktorých nepochybne viacero možno považovať za opodstatnené a zrelé na ich legislatívne spracovanie (napr. námety k posilneniu rigidity ústavy a podrobnejšej ústavnej úprave ústavodarného procesu, precizácii ústavného postavenia Súdnej rady Slovenskej republiky a tiež orgánov prokuratúry, ktorá by zároveň mala prispieť k stabilizácii jej právneho postavenia v právnom poriadku Slovenskej republiky, a zrejme tiež námety smerujúce k zabezpečeniu funkčnosti inštitútov priamej demokracie).

Vážnejší problém **ako samotný normatívny text ústavy ale predstavuje jej nedostatočná (až varovne vyznievajúca) spoločenská autorita, ktorá je priamo úmerná tomu, ako s ňou politické elity nakladajú**. Vysoká intenzita pokusov o zmeny a doplnenia Ústavy Slovenskej republiky zaznamenaných v uplynulých dvadsiatich rokoch, ktoré boli nie zriedka motivované osobným exhibicionizmom ich iniciátorov, úzko straníckymi záujmami, či neskrývanou účelovosťou a nie úprimnou snahou skvalitniť a modernizovať ústavný text, **signalizujú absenciu elementárnej úcty k základnému zákonu štátu u podstatnej časti politickej reprezentácie**. Tieto skutočnosti v spojení so zjednodušeným a nie zriedka neobjektívnym hodnotením základného zákona novinármi, žurnalistami a politickými komentátormi znižujú rešpekt k ústave u nemalej časti občanov a úspešne živia celospoločenskú predstavu o jej zásadných nedostatkoch.

Opierajúc sa aj o naznačený kontext sa pri príležitosti ústavného jubilea opäť **objavila aj idea potreby spracovať a schváliť nový základný zákon, ktorý by mohol a mal disponovať spoločenským majestátom**, ktorý je k efektívnemu plneniu jeho základných funkcií nepochybne potrebný²³. Ide o ideu, ktorú má ušľachtilý základ a na prvý pohľad aj racionálne jadro. Napriek tomu sa k nej staviam skepticky a odmietavo, a to nielen s ohľadom na jej „zidealizovaný“ základ, ale najmä vzhľadom na aktuálne spoločensko-politické reálie determinované v podstatnej miere úrovňou politickej a právnej kultúry súčasných politických elít, bez ktorých nemožno (žiaľ) dosť dobre túto myšlienku realizovať. V aktuálnych spoločensko-politických reáliách by naopak podľa môjho názoru pokus o nový začiatok mohol reálne spôsobiť aj opak želaného.

Za daných okolností sa mi zdá skôr vhodné zachovať status quo a formulovať apel na príslušné ústavné orgány a ich predstaviteľov, aby k prípadným zmenám a doplnkom základného zákona pristupovali uvážlivo, po dôslednej a interdisciplinárne organizovanej odbornej diskusii a v nevyhnutnom rozsahu, a zároveň sa pokúsili svojim konaním a postojmi nanovo formovať úctu a rešpekt k platnej Ústave Slovenskej republiky. Ústavná teória môže byť v tomto úsilí nápomocná tým, že svoje námety na nevyhnutné ústavné zmeny pripraví na požadovanej odbornej úrovni, podrobí ich kritickej diskusii a následne pomôže ich dotvoreniu do podoby priamo využiteľnej v ústavodarnom procese.

²² K tomu pozri viacero príspevkov publikovaných v už citovanom zborníku *Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade*. ... Bratislava. Lonfinger, s. r. o. 2012, ako aj príspevky uverejnené v tomto zborníku.

²³ O tom najmä PROCHÁZKA, R.: *Generácia majestátnej ústavy*. Pravda, 30. augusta 2012, s. 36 – 37; v polemike k týmto názorom pozri tamtiež MACEJKOVÁ, I.: *So základným zákonom štátu sa neexperimentuje*.

Zoznam použitej literatúry

- BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor, 2006, č. 3.
- BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, 59, 2007, č. 12.
- BALOG, B.: *Ústavodarná a zákonodarná činnosť NR SR vo IV. volebnom období*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha: Ústav státu a práva 2010.
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Neústavné ústavné zákony ? – II. časť*. Justičná revue, 63, 2011, č. 2.
- BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva 2008.
- CIBULKA, L.: *Audit Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu 20 rokov vývoja*. In.: *Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava. Lonfínger, s. r. o. 2012.
- DRGONEC, J.: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7.septembra 2007*. Košice 2008.
- GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunite*. Justičná revue, 58, 2006, č. 8-9.
- GIBA, M.: *Potrebuje slovenská ústava zmenu ?* In.: *Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava. Lonfínger, s. r. o. 2012.
- KOPEČEK, L.: *Prezident v politickém systemu Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu*. In.: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektívě*. Praha Dokořan 2008.
- LIPŠIC, D.: *Poslanecká imunita*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7.septembra 2007*. Košice 2008.
- MACEJKOVÁ, I.: *So základným zákonom štátu sa neexperimentuje*. Pravda, 30. augusta 2012.
- MAJERČÁK, T.: *Imunita ústavných činiteľov*. In. OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice UPJŠ 2009.
- NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7.septembra 2007*. Košice 2008.
- NIKODÝM, D.: *K problematike procesu normotvorby*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva 2008.
- OROSZ, L.: *Novela Ústavy Slovenskej republiky z roku 2001 – významný krok k modernizácii ústavného systému Slovenskej republiky*. In.: *Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Banská Bystrica 3. – 4. septembra 2002*. Banská Bystrica 2003.
- OROSZ, L.: *K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky*. Justičná revue, 57, 2005, č. 6.

- OROSZ, L.: „Privilegiá“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti. In.: (Ne)rovnosť a rovnoprávnosť. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13. – 15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe. Bratislava SAP 2005.
- OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In.: OROSZ, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice UPJŠ 2009.
- OROSZ, L.: Ústava v ohrození (Ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky). In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz. Praha: Ústav státu a práva 2010.
- OROSZ, L.: Právna úprava ustanovovania ústavných orgánov a ústavných činiteľov a kontinuita výkonu verejnej moci. In.: MAJERČÁK, T. – PERDUKOVÁ, V. (ed.): Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky. Zborník vedeckých prác. Košice UPJŠ 2012.
- OROSZ, L.: Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej ústavno-politickej praxi v Slovenskej republike. In.: Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky. Bratislava. Lonfinger, s. r. o. 2012.
- OROSZ, L. – ŠIMUNICOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Bratislava Veda 1998.
- PROCHÁZKA, R.: Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň Aleš Čeněk, s. r. o. 2011.
- PROCHÁZKA, R.: Generácia majestátnej ústavy. Pravda, 30. augusta 2012.
- PRUSÁK, P. : Zákon a konštitucionalizmus. In.: GERLOCH, A. – MARŠÁLEK, P. (ed.): Zákon v kontinentálnom právu. Praha EUROLEX BOHEMIA 2005.
- SVÁK, J. – BALOG, B.: Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave. In.: JIRÁSEK, J. (ed.): Ústava ve stínu politiky ? Sborník příspěvku sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2012. Olomouc UP 2012 (v tlači).

Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie

Resumé:

V uplynulých 20. rokoch došlo k zásadným zmenám základného zákona Slovenskej republiky a to jednak prostredníctvom priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ako aj jej nepriamym dopĺňaním prostredníctvom schvaľovania samostatných ústavných zákonov. V kľúčovej časti príspevku sa kriticky analyzujú doposiaľ schválené priame novelizácie slovenskej ústavy. Napriek kritickým výhradám voči niektorým ústavným zmenám autor príspevku zastáva názor, že Ústava Slovenskej republiky je v platnom znení spôsobilá plniť všetky funkcie základného zákona moderného demokratického a právneho štátu. Za vážnejší problém ako normatívny text ústavy autor považuje jej nízku spoločenskú autoritu, ktorá je priamo úmerná tomu, ako s ňou politické elity nakladajú.

Kľúčové slová:

Ústava Slovenskej republiky, priame novelizácie ústavy, základný zákon, autorita ústavy

The Constitution of Slovak Republic and its direct amendments

Abstract:

In the 20 years since the adoption of Constitution this primary legal act of Slovak Republic has underwent important changes through its direct amendments as well as through

its non-direct amendments by adoption of individual constitutional acts. In a key part of this contribution up to date adopted direct amendments of Slovak Constitution are critically analysed. Despite critical reservations presented towards some constitutional changes author of this essay is of the opinion that today valid Constitution of Slovak Republic can fulfil all the functions of primary legal act of modern democratic state governed by rule of law. The author considers low social authority of Constitution more serious issue as its normative wording, as it goes hand in hand with the way of constitution application by political elite.

Key words:

The Constitution of Slovak Republic, direct constitutional amendments, primary legal act, the authority of Constitution.