

Ústava – základný zákon štátu

Úvod

Pri príležitosti tridsiateho výročia prijatia Ústavy Slovenskej republiky je vhodné zamyslieť sa, čo pre nás v rámci bežného chodu štátu znamená. Z formálneho hľadiska Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej Ústava) nie je ústavným zákonom a ani zákonom. Nie je formálne označená a ani nie je pri nej uvedené, o aký typ právneho predpisu ide. (Ústavné právo, 2019) Napriek tomu ju považujeme za „základný zákon štátu“, chrbtovú kosť právneho poriadku, vrchol jeho hierarchickej štruktúry. Vo vzťahu k ostatným právnym predpisom jej pripisujeme nadradené postavenie, a to formálne i materiálne. Školská poučka znie, že Ústava upravuje fundamentálne vzťahy medzi najvyššími ústavnými orgánmi a postavenie jednotlivca v spoločnosti. Tri desiatky rokov zmien ústavných a spoločenských, zmien technických a hodnotových, lokálnych a globálnych, viedli aj k zmene ústavného poriadku a, ako píše Radoslav Procházka vo svojej knihe *Rozhádzaná republika*, aj k vytvoreniu ústavného neporiadku. Ústava má predstavovať spoločenskú zmluvu, výsledok hodnotového zjednotenia spoločenstva. Užitočnosť akejkoľvek zmluvy je však obmedzená jej naplňaním v čase.

Vyvstáva teda otázka, či po troch desaťročiach násosov vnímame Ústavu ako kotvu v neistých vodách pulzujúceho sveta. Táto kotva však nespočíva na dne, vyníma sa na vrchole. Preto pýtajme sa sami seba, ako ľud, ako suverén, ako konštitutívna moc, či svojmu dielu pripisujeme ešte hodnotu tak materiálnu, ako aj symbolickú. A pýtajme sa moci konštituovanej, našich zástupcov, či v rámci mocenskej prevádzky štátu nepoškvrnili jej majestáť.

I. Kto prv príde, ten prv píše

Na zodpovedanie stanovených otázok sa najprv musíme pozrieť na tridsaťročnú genézu Ústavy vo formálnom význame, teda písaného aktu najvyššej právnej sily. O istý pátos, ktorý by sme z Ústavy mali cítiť, nás totiž môže pripraviť už spôsob, akým vznikala. Nie zriedka sa totiž možno stretnúť s názorom, že bola písaná takpovediac „na kolene“. Slovenská národná rada ju prijala 1.9. 1992. Išlo o veľmi rýchly len niekoľkotýždňový proces. Bola koncipovaná ako ústava pre suverénny štát, hoci ešte stále sme boli súčasťou Českej a Slovenskej Federatívnej republiky. Väčšina ustanovení nadobudla účinnosť ešte za existencie federácie 1.10.1992, ďalšie najmä 1.1. 1993, aby sa predišlo rozporom s ešte stále platnou a účinnou federatívnou ústavou. Na zamyslenie tiež slúži fakt, že síce bola prijatá politickou reprezentáciou, ktorá voľbami získala legitimitu z titulu pôvodnej ústavodarnej moci

slovenského ľudu, no títo občania v roku 1992 nevedeli, že volia zbor, ktorý dá Ústavu suverénnemu štátu. Pri kritike konštruovania konštitúcie je však objektívne a správne pripustiť skutočnosť, že nedokonalosti sú následkom nevyhnutných krokov zodpovedajúcich spoločensko-politickým faktorom. Odhliadnuc od toho môžeme konštatovať pozoruhodnú kontinuitu medzi pôvodnou federatívnou ústavou a ústavou nového nástupníckeho štátu.

II. Deväť hláv, devätnásť novelizačných zákonov, deväťdesiat hlasov

Preambula, deväť hláv, stopäťdesiatšesť článkov, Listina základných práv a slobôd a k tomu ďalšie ústavné zákony, ktoré sú vyjadrením polylegálnosti našej Ústavy. V tejto súvislosti je však podstatné poznamenať, že Ústave nemožno plnohodnotne porozumieť bez znalosti spomenutých ústavných zákonov a rozhodnutí Ústavného súdu, ktorý samotná Ústava v siedmej hlave definuje ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti. „Ten má právomoc nejasný text Ústavy nielen spresňovať, ale v jednotlivých typoch konaní aj dotvárať (konanie o výklade ústavných zákonov podľa čl. 128 Ústavy), a dokonca, aj rozširovať.“ (Ústavné právo, 2019, s. 76) Dôležitosť jeho rozhodnutí bude zrejmá aj z nasledujúcich riadkov, v ktorých sa pozrieme na Ústavu ako pomyselný vrchol pyramidálnej štruktúry právneho poriadku Slovenskej republiky a spôsob i mieru, do akej ju možno meniť.

„Formálna nadradenosť Ústavy vychádza z princípu, že všetky pramene, ktoré Ústavu nemôžu meniť alebo dopĺňať, s ňou musia byť v súlade.“ (Ústavné právo, 2019, s. 61). Z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu vyplýva, že spôsobilosť priamo meniť alebo dopĺňať text Ústavy majú jedine ústavné zákony (novelizačné a blanketové), ktoré teda nie sú vo vertikálnej rovine Ústave podriadené, naopak, majú rovnakú právnu silu. (Ústavné právo, 2019) Doposiaľ ide o devätnásť novelizačných ústavných zákonov, čo, v porovnaní s inými ústavami a vzhľadom na mladý vek našej samostatnej republiky, nie je málo. K týmto a blanketovým sa navyše pridávajú i účelové ústavné zákony, ktoré predstavujú samostatne stojace modifikácie ústavnej matérie.

Aj pri prijímaní ústavných zákonov však existuje istý ústavný mantinel. Z judikatúry Ústavného súdu sa vyníma (už sčasti prekonané) rozhodnutie PL. ÚS 21/2014, ktoré ustanovuje, že „žiadna moderná ústava nie je hodnotovo neutrálna, naopak, je založená na relatívne ucelenej sústave hodnôt, ktoré si štát váži, rešpektuje ich a prostredníctvom orgánov verejnej moci zabezpečuje ich ochranu.“ Z daného vyvodzujeme tzv. implicitné materiálne jadro Ústavy – jej nemennú časť. V rámci demonštratívneho výpočtu opierajúceho sa o čl. 1

ods. 1 Ústavy, pod ním možno rozumieť princípy zvrchovaného, demokratického a právneho štátu, ochranu základných práv a slobôd, deľby moci, suverenitu ľudu, legalitu a legitimitu štátnej moci, formu vlády či nezávislosť súdnej moci. „Národná rada nemôže prijať ústavný zákon akéhokoľvek obsahu. Je totiž implicitne obmedzená fundamentálnym politickým rozhodnutím suveréna (ľudu)...“ (Ústavné právo, 2019, s. 78) „Materiálna nadradenosť je tak daná obsahom regulovaných spoločenských vzťahov, ktoré Ústava upravuje.“ (Ústavné právo, 2019, s. 62) „Materiálne jadro nie je len akademickou konštrukciou bez významu či bez funkcií, pretože predstavuje ústavné mantinely aj pre samotného ústavodarcu – zabraňuje mu odstrániť existujúci právny poriadok a jeho demokratickú podstatu formálno-legálnou cestou.“ (PL. ÚS 21/2014, bod 63) Deklaráciou existencie materiálneho jadra, slovami Ústavného súdu, prestáva byť Ústava „bezmocnou voči prípadnej svojvôli parlamentnej väčšiny vybavenej 90 hlasmi.“ (PL. ÚS 21/2014, bod 66) Lenže práve táto väčšina zbavila Ústavný súd právomoci skúmať súladnosť ústavných zákonov s Ústavou ústavným zákonom č. 422/2020 Z.z.

Keďže hlas troch pätín poslancov parlamentu nie je vyžadovaný na prijatie obyčajného zákona, hovoríme, že naša Ústava je rigidná, teda postup pri konštitučnom zákonodarstve je v porovnaní s bežnou legislatívou sťažený. Avšak vzhľadom na absenciu akýchkoľvek iných prekážok a vzhľadom na množstvo ústavných zmien v histórii tak mladej Ústavy, sú úvahy o rigidnosti Ústavy Slovenskej republiky predmetom širších diskusií.

Sumarizujúc uvedené, toto deväťhlavé stvorenie s dominantným postavením sa nedokázalo ubrániť útokom deväťdesiat-členného zboru a ochranný štít v podobe vágneho materiálneho jadra sa nie vždy ukázal ako účinný. Núka sa vysloviť potrebu kompenzácie adekvátnych kontrolných mechanizmov, pričom najjednoduchším sa javí zodpovedne vyberať a zvoliť každý jeden hlas z rozhodujúcej deväťdesiatky.

III. Krivé zrkadlo

Z formálneho hľadiska býva Ústava Slovenskej republiky takisto charakterizovaná ako ústava unitárneho štátu, ďalej republikánska, písaná, právna, reálna či dohodnutá (Ústavné právo, 2019). No pre nás občanov je omnoho významnejšie vnímanie Ústavy v materiálnom význame. Ide o nielen všetky písané, ale aj nepísané pravidlá, ktoré sa týkajú ochrany práv a slobôd, organizácie verejnej moci bez ohľadu na to, v akom sú prameni a akú majú formu. Práve neformálne pravidlá sú tým, čo dokáže prekonať aj formálne nedokonalosti, zaplniť medzery. Ani dobre koncipované ústavy nemôžu samy osebe garantovať všetko, čo obsahujú. Navyše konštitučné pravidlá sú a vždy budú predmetom interpretačných nejasností. A ak je ich

znenie otvorené viacerým možným výkladom, môžu byť ľahko použité, ba až zneužitú spôsobmi, ktoré autori (pravdepodobne) nepredpokladali.

Jazyk Ústavy musí byť dostatočne abstraktný na to, aby sa pružne prispôboval spoločenským zmenám, a dostatočne konkrétny na to, aby sa predišlo ohýbaniu ústavného textu. Vtedy nastupujú mechanizmy ochrany ústavnosti, no nezastupiteľné miesto má občianska spoločnosť, v ktorej očiach by Ústava mala byť až akosi nadpolitickou zmluvou – symbolom a odrazom krajiny. Lenže aj krajina sa musí od niečoho odraziť. Na tomto mieste je potrebné si uvedomiť, že naša spoločenská zmluva nie je neutrálna. Spomeňme trebárs, že svojím obsahom sa plne hlási k politickému Západu. Alebo, pomerne konkrétne hodnotové nastavenie je cítiť aj z definície manželstva v článku 41 Ústavy - jedinečný zväzok medzi mužom a ženou. Priklonenie jednotlivých článkov Ústavy na jednu stranu, svetovú či názorovú, je vždy vyústením naladenia spoločnosti a výsledkom zloženia ústavodarnej moci. Aj v blízkej budúcnosti môžeme očakávať pokusy o nové zadefinovanie nášho postavenia k viacerým témam. Preto je potrebné mať na pamäti, že hodnoty nás majú spájať, nie rozdeľovať. Ak sme o správnosti tých našich presvedčení, je treba za ne bojovať, a to najlepšie tým spôsobom, že o ich správnosti presvedčíme aj ostatných. Lebo to, čo sa v normálnych časoch javí ako iba estetický problém, môže v pohnutých dobách prerásť do reálneho ohrozenia identity spoločenstva a pokriveného reflektovania hodnôt do spoločenskej zmluvy.

IV. Symbolická rovina

Pri hľadaní odpovede na mieru totemického významu našej Ústavy, nám je z opísaných skutočností zrejmé, že je narušená rozdrobenosťou, neprehľadnosťou, nestabilitou ústavného poriadku, občasnou absenciou vecnej či procesnej legitimacy, nezabúdajúc na podmienky a spôsob jej vytvorenia. Ľud ako konštitutívna moc štátu už pravdepodobne ani nevie, čo všetko tvorí obsah základného zákona štátu, ani kde všade má jeho znenie hľadať. Niekedy to tiež vyzerá tak, že mnohí politici ústavodarnú právomoc vnímajú ako nástroj politickej kampane.

Napriek tomu ide o náš príkaz, príkaz suveréna. Články hovoriace o demokracii, zvrchovanosti, právnom štáte, o slobode či rovnosti v nás predsa len vzbudzujú pocit iný než pri čítaní textu obyčajného zákona. Štátoveda pozná výraz - Ústava „prežaruje“ celý právny poriadok. Jej symbolickou úlohou by tak malo byť silou svojej formy, ale najmä obsahom, vnášať poriadok aj do našej spoločnosti.

V. Záverečné ustanovenia

Hovorí sa, že čas je najlepší učiteľ. Ústavodarcovia uštedrili Ústave Slovenskej republiky už dosť ponaučení, teraz nadišiel moment, pre nich aj pre nás, zobrať si lekciu, ako so základným zákonom štátu narábať.

Vnímajme Ústavu ako sústavu pravidiel - štátnomocenských, ale aj morálnych. Nech do našich životov neprináša len vymedzenie vzťahov medzi štátnymi orgánmi navzájom či štátnymi orgánmi a nami, ale nech vedie k správnej organizácii každodenných vzťahov medzi nami ľuďmi ako občanmi. Nech pre nás vzájomné dodržiavanie základných práv, ktoré pre konkrétneho jednotlivca začínajú a končia v medziľudskej interakcii, nepredstavuje len ústavnú povinnosť, ale sústavnú snahu úprimne veriť v to, pod čo sme sa podpísali, na čom sme sa, slovami našej preambuly, prostredníctvom svojich zástupcov uzniesli.

Nech teda, po tridsiatich rokoch skúseností, v neistých vodách súčasnosti, Ústava slúži ako morálny kompas pre tých, ktorí držia kormidlo, a rovnako pre tých, ktorí sa na výstavbe slobodne plávajúcej lode podieľali. Lebo ak naberieme nesprávny smer, môžeme sa v zmätočných, pandemických, nenávisťných vlnách ľahko stratiť, ba až ocitnúť sa v bode, ktorý nás priblíži k neslobode.

Zoznam použitej literatúry/bibliografických zdrojov:

1. Giba M. a kolektív: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2019.
2. Nález Ústavného súdu SR z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/718890c1-f3f4-43d8-9b76-36332dbd9b96/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2021_2014.pdf
3. Procházka R.: Rozhádzaná republika. Bratislava: N Press s.r.o., 2018.