

Ústava – základný zákon štátu

„Nová ústava, ktorá vstúpila do platnosti 1. januára 1993 utvára zo Slovenskej republiky štát, ktorý uznáva vládu zákona a zaručuje ľudské práva a základné slobody“

(Stanovisko parlamentného zhromaždenia Rady Európy z obdobia prijímania SR do Rady Európy z 11. júna 1993)

Úvod

Uplynulo už vyše 30 rokov od prijatia Ústavy Slovenskej republiky – základného zákona štátu formalizujúceho a utvrdzujúceho jeho územnú, právnu a politickú suverenitu (ďalej tiež ako „Ústava SR“ alebo „Ústava“). Za túto dobu sa ukázala okrem jej slabosti (tkvejúcej v jej otvorenej obsahovej štruktúre prejavujúcou sa širokou interpretačnou príležitosťou pre subjekty aplikujúce ústavnú moc) aj jej silná stránka reprezentovaná dôverou ľudu v jej nedotknuteľnosť a autoritatívnosť.

Tak, ako každý normatívny právny akt, aj najsilnejší z nich - Ústava SR v pozícii „zákona zákonov“ čelila naprieč svojou doterajšou existenciou mnohým výzvam a nástrahám s ktorými sa musela vysporiadať v súlade s princípmi demokracie a právneho štátu ako aj ich ďalším rozvojom. Pokiaľ však máme v úmysle hovoriť o Ústave SR, nemožno opomenúť ani Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej tiež ako „Ústavný súd SR“ alebo „Ústavný súd“), ktorý od svojho formálneho vzniku (de facto osamostatnenia) v roku 1993 pôsobí ako priamy interpret Ústavy SR.

Napriek dosiahnutiu jubilejného veku však ostáva nezodpovedaných mnoho otázok implikovaných z postavenia, právnej sily, účinkov ale aj mnohých ďalších vlastností Ústavy Slovenskej republiky. Poskytuje Ústava SR dostatočnú ochranu základných ľudských práv a slobôd? Ako môžeme zhodnotiť rigidnosť Ústavy Slovenskej republiky po 30 rokoch jej existencie? Aký vzťah sa rozvinul medzi Ústavou SR a Ústavným súdom SR počas ich vzájomnej súčinnosti? Odpovediam na tieto, ale aj na ďalšie otázky sa budeme venovať v nasledujúcich častiach tohto príspevku.

Ústava ako esencia konštitucionalizmu

Skôr, ako prejdeme k samotnému zodpovedaniu uvedených otázok, prefatívne sa žiada vymedziť vzťah Ústavy a konštitucionalizmu v kontexte ich (ko)existencie v Slovenskej

republike. Samotné poňatie pojmu „ústava“ z juristickeho pohľadu je možné simplifikovane zhrnúť tak, že ide o fundamentálny zákon štátu, ktorý (v demokratickej spoločnosti) sumarizuje elementárne hodnoty obyvateľov a formalizuje tak ich základné hodnotové postoje, vďaka čomu požíva všeobecný rešpekt a má postavenie „základného kódexu ľudu“.

Pohľadom odbornej literatúry môžeme konštatovať, že *„ústava ako všeobecný pojem je definovaná ako základný zákon štátu majúci najvyššiu právnu silu, osobitne predpísanú formu prijatia a komplexný obsah upravujúci najdôležitejšie spoločenské vzťahy vrátane štruktúry, štátnych, súdnych a samosprávnych orgánov a orgánov ochrany ústavnosti a ich vzájomných vzťahov, taktiež základných práv a slobôd občanov, ako právny a politický dokument vytvára ústavnoprávnu základňu pre legislatívnu činnosť a tvorbu ďalších právnych noriem ako i pre inštitucionálne a demokratické riadenie štátu spoločnosti“* (Lexikón ústavného práva, 2004, s. 133-134.)

„Pre pochopenie ústavy je kľúčovou myšlienka konštitucionalizmu, teda vlády ľudu prostredníctvom ústavy“ (PAVLÍČEK, V. a kol., 2021, s. 158.). Pokiaľ sa na uvedené pozrieme akademickou optikou štátoprávnej teórie, môžeme konštatovať, že *„z právnej povahy a podstaty ústavy ako základného zákona štátu, ktorý zaväzuje všetkých a predovšetkým orgány verejnej moci, možno logicky vyvodit' vnímanie konštitucionalizmu ako spôsobu výkonu verejnej moci, ktorý je založený na bezvýhradnom dodržiavaní a ochrane ústavy“* (OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. 2011, s. 15.).

„Vzhľadom na meniacu sa dobu je však potrebné dodať, že v snahe akademicky reflektovať realitu, ktorá nás obklopuje sme v súčasnosti nútení hovoriť o teórii globálneho konštitucionalizmu, ktorá reflektuje na skutočnosť, že výkon moci, ktorý bol kedysi všeobecne spájaný so štátnou suverenitou, sa dnes presúva na iné organizácie a štruktúry nadnárodného alebo transnacionálneho systému politiky a práva“ (HODÁS, M., 2017, s. 13).

Rezumovane - existencia ústavy je elementárnym predpokladom existencie (a priamym nástrojom) konštitucionalizmu, teda výkonu štátnej moci skrz právny akt.

Rigidita Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu jej 30 ročnej existencie

Otázka rigidity (obsahovej flexibility) Ústavy je predmetom mnohých odborných diskusií a pohľadov. Na jednej strane stojace názory uprednostňujúce princíp právnej istoty

reflektovaný vo vysokej rigidite Ústavy SR (podporené argumentačnou líniou zameranou na razantné odmietanie nepriamych novelizácií ústavy, narúšajúcich princípy právneho štátu) pričom na strane druhej rezonujú argumenty obhajujúce systematické a promptné odstraňovanie jej zistených nedostatkov.

„Ústavné (a predovšetkým štátne) právo je takmer všade vo svete právnym odvetvím, ktoré je do veľkej miery rigidné. Inak je tomu však na Slovensku, kde časté ústavné zmeny spoločne s rozhodovacou činnosťou ústavného súdu, prinášajú stále nové výzvy pre ústavnoprávnu doktrínu“ (TAKÁCS, D. 2020, s. 1). *„Slovenskú ústavu môžeme s určitým optimizmom zaradiť k ústavám rigidným, ale súčasne je nevyhnutné hneď dodať, že patrí medzi najmenej rigidné ústavy spomedzi ústav členských štátov Európskej únie. Skutočnosť, že ústava je rigidná vyvodzujeme v zásade (len) z čl. 84 ods. 4 ústavy. Nič iné, z čoho by sme mohli explicitne vyvodit', že ústava je rigidná a že je chránená pred zmenami v nej nenachádzame.“* (OROSZ, L., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., MAJERČÁK, T., 2012, s. 67.) Nepochybne je však možné konštatovať, že *„extrémne nízka miera rigidity Ústavy SR je bodom, na ktorom sa zhodnú zástancovia ako i odporcovia koncepcie nepísaného materiálneho jadra Ústavy.“* (LAPČÁKOVÁ BREICHOVÁ, M. 2019, s. 254).

Ústava SR (v najužšom zmysle poňatia¹) bola do dnešného dňa novelizovaná celkovo 19-krát, čo predstavuje jej modifikáciu v priemere častejšie ako každé dva roky počas celej jej doterajšej doby existencie. Môžeme pri takejto periodicite hovoriť o rigidite Ústavy prospešnej pre demokratickú a právnu spoločnosť? Je prijateľná (do dnešného dňa) až 174-násobná snaha o zmeny v ústavnej textácii? Je takáto systematická iniciatíva o modifikáciu základných hodnôt občanov zosúladiateľná s jedným zo základných právnych princíпов – princípom právnej istoty? V tomto bode je vhodné skonštatovať, že niektoré odpovede dokáže priniesť iba čas reprezentovaný cennými a ťažko dosiahnutými skúsenosťami plynúcimi z aplikácie obsahu Ústavy.

Ústavný súd ako garant ústavnosti - ergo - sú rozhodnutia Ústavného súdu vždy ústavnokonformné?

Ako už bolo spomenuté v prefácii, v kontexte hodnotenia 30 ročného pôsobenia Ústavy Slovenskej republiky nemožno opomenúť komplementárny (a koexistenčný) vzťah Ústavného

¹ 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

súdu a Ústavy, nakoľko rozhodovacia činnosť Ústavného súdu nepostrádateľne dopĺňa ústavnú komplexnosť právneho štátu, ktorým Slovenská republika nepochybne je. Vzhľadom na suverénne postavenie Ústavného súdu SR je potrebné podotknúť, že jeho rozhodnutia s vlastnosťami „*finalis, immutabilis et ligans*“ zohrávajú zásadnú úlohu aj v kontexte národnej normotvorby, čo stavia Ústavný súd okrem pozície ochrancu Ústavy a ústavných hodnôt do postavenia negatívneho normotvorcu.

Dostávajúc sa k otázke ústavnej konformity – táto je otázkou elementárnou vo vzťahu k posudzovaniu súladu akéhokoľvek práva alebo povinnosti s Ústavou SR. Ústavnému súdu bola (okrem iného) zverená aj jedinečná právomoc ex post kontroly súladu právnych predpisov s ústavou, čo Ústavný súd SR pasuje do role (už spomínaného) negatívneho normotvorcu. V rámci svojej činnosti tak Ústavný súd rozhoduje aj o právnych otázkach, ktoré obsahujú prenikavý a neodštiepiteľný prvok politického charakteru. Takéto rozhodnutia so sebou často prinášajú veľkú mieru záujmu aj u inak záujmovovo pasívnej verejnosti. Demonštratívne je možné uviesť nedávny nález Ústavného súdu PL. ÚS 7/2021, v ktorom rozhodoval o súlade predmetu referenda s Ústavou. Ústavný súd čelil pomerne veľkej kritike umocnenej tromi odlišnými stanoviskami.

Interpretačná činnosť ústavného súdu zameraná na záväzný výklad textácie ústavy je absolútnou právomocou Ústavného súdu SR. Nemožno však opomínať, že sila ústavy je priamo závislá od intenzity dôvery občanov v jej účinky. Akú perspektívu má teda Ústava v prípade, že Ústavný súd bude svojimi rozhodnutiami vyvolávať spoločensky pertraktovanú kritiku? Je takéto rozhodovanie prejavom absolútnej nezávislosti Ústavného súdu pri výklade Ústavy alebo skôr varovným majákom signalizujúcim jeho širokú diskrečnú právomoc?

Dovoľujúc si poňať vzťah Ústavného súdu a Ústavy literárnym duchom, na uvedenú otázku by sme mohli odpovedať nasledovne: Ústavný súd je ako dieťa priliehajúce lonu svojej matky – Ústavy Slovenskej republiky. Dieťa, ktoré by bez svojej matky neexistovalo a ktoré postupným dospievaním dokáže chápať a chrániť svoju matku čoraz viac a čoraz lepšie. A tak, ako iba dieťa dokáže porozumieť najlepšie svojej matke, tak jedine Ústavný súd dokáže najlepšie porozumieť slovám Ústavy. Neznamená to však absolútnu neomylnosť interpretácie obsahu Ústavy Ústavným súdom. Niet pochyb ani o tom, že naprieč svojim vývojom a rastom sa dieťa dopustí mnohých chýb, z ktorých sa však vždy poučí a svoje budúce rozhodnutia založí na presvedčení s cieľom napraviť svoje chyby z minulosti.

Záver

Tridsať rokov pôsobnosti Ústavy Slovenskej republiky prinieslo mnoho odpovedí ale (prirodzene) ešte viac otázok spojených s jej aplikáciou a jej účinkami. Nepochybne ju však dokážeme chápať lepšie a presnejšie ako (sme si pôvodne mysleli) pri jej prijatí v roku 1992. Ak je ústava nedokonalá, je to jedine preto, lebo jej tvorcovia sú nedokonalí. Paradoxne, slová chvály ako aj kritiky je možné predniesť iba vďaka existencii Ústavy Slovenskej republiky, ktorá zaručuje všetkým občanom ich základné práva a slobody. A tak ako „*Salus Populi Suprema Lex...*“, tak Ústava Slovenskej republiky musí zaručovať možnosť dosiahnuť toto blaho jej občanom, pretože práve toto je zmyslom ústavy...garantovať možnosť rozhodovania sa.

Prechod k demokratickému spoločenskému zriadeniu je nepochybne proces náročný a dlhotrvajúci. Ústava Slovenskej republiky ako jej markantný symbol síce oslávila 30 rokov svojej existencie, stále ju však možno zaradiť medzi najmladšie demokratické ústavy v Európe aj vo svete. Je preto racionálne očakávateľné, že jej zmeny vyjadrené početnými novelizáciami reflektujú korekciu hodnôt stále budujúcej sa spoločnosti usilujúcej sa o dosiahnutie vlastnej suverénnej štátnosti.

Aby sme však neubrali na kvalitatívnej stránke tohto príspevku, epilógicky sa žiada priamo (a vzhľadom na rozsah tohto príspevku jadrne) zosumarizovať odpovede na úvodom vymedzené otázky.

Na základe vnímania 30 ročného pôsobenia ústavy SR, počas ktorého ochránila mnohé subjektívne práva je možné skonštatovať, že poskytuje dostatočnú ochranu základným ľudským právam a slobodám v nej obsiahnutých. Čo však v prípade, ak by takúto ochranu poskytla iba jedinému občanovi? Bolo by možné hovoriť už aj v takomto prípade o Ústave garantujúcej ochranu subjektívnych základných ľudských práv a slobôd?

Kvantita aplikácie hmotnoprávných ustanovení Ústavy pri konštatovaní porušenia základných práv a slobôd však nie je meradlom hodným a odzrkadľujúcim jej skutočnú hodnotu a účel pre demokratickú spoločnosť. Taktiež je potrebné myslieť na potenciálny klam kompozície tkvejúci v domnelej skutočnosti, že ak Ústava chráni práva jednotlivcov, automaticky to znamená, že chráni záujmy spoločnosti ako celku (demonštratívne je možné poukázať na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014). A práve toto je jedným z ďalších základných poslání Ústavného súdu - zabezpečovať symbiotickú vyváženosť medzi ochranou individuálnych a celospoločenských ľudských práv

a hodnôt skrz svoju rozhodovaciu činnosť zameranú na výklad textácie Ústavy Slovenskej republiky.

Prognosticky je preto možné očakávať, že aj počas nasledujúcich 30 rokov sa objaví mnoho otázok spojených s aplikáciou obsahu Ústavy – najvyššieho zákona štátu, na ktoré bude potrebné nájsť odpovede v súlade s jej teleologickým významom – ochranou, garanciou a rozvojom základných ľudských práv a slobôd. Koniec koncov, presne v tom tkvie tragika práva, musieť dávať odpoveď aj tam, kde neprestáva prival otázok (KIESOW, 2003).

Zoznam použitej literatúry

1. HODÁS, M. Ústava Slovenskej republiky v dialógu s okolitým svetom...alebo o viacúrovňovom konštitucionalizme, Ústava Slovenskej republiky a jej dvadstatpäť rokov (1992-2017) [online], 2017. Dostupné na internete: https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/publikacie/ine_Ustava_SR_1992_2017.pdf
2. CHOVANEC, J. – PALÚŠ, J. Lexikón ústavného práva. Bratislava : Procom, 2004.
3. KIESOW, R. M.: Experiment mit der Wahrheit, Folter im Vorzimmer des Rechts, in: Zeitschrift für Rechtsgeschichte, Heft 3, 2003, citované podľa BOURCARDE, K.: Folter im Rechtsstaat? Die Bundesrepublik nach dem Entführungsfall Jakob von Metzler, Gießen 2004.
4. LAPČÁKOVÁ BREICHOVÁ, M. Ústava v ohrození ; Zopár zamyslení nad jedným nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 21/2014), Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae 1/2019 [online], 2019, Dostupné na: <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/22/17>
5. OROSZ, L., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., MAJERČÁK, T. 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice, 3. – 4. októbra 2012, I. zväzok.
6. OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. Základy teórie konštitucionalizmu, Bratislava 2011, s. 15.
7. PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda, I. DÍL Obecná státověda, Praha: Leges.
8. TAKÁCS, D. Ústavné právo SR – jedno z najdynamickejších právnych odvetví?, Comenius odborný blog [online], 31. decembra 2020, ISSN 2644-5581. Dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/12/31/ustavne-pravo-sr-jedno-z-najdynamickejsich-pravnych-odvetvi/>