

Právo

Vincent Bujňák (ed.)

30 rokov Ústavy Slovenskej republiky:

**skúsenosti a perspektívy
v dobrom aj v zlom počasí**

**Zborník príspevkov sekcie ústavného
práva medzinárodnej vedeckej
konferencie Bratislavské právnické
fórum 2022**



Wolters Kluwer

Vzor citácie:

BUJŇÁK, V. (ed.) *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*. 1. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022, 224 s.

Zborník je výstupom projektov VEGA č. 1/0824/21 – „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“ a VEGA č. 1/0585/21 – „Obmedzovanie ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách“, riešených na Právnickej fakulte UK v Bratislave.

Príspevky boli prednesené na konferencii Bratislavské právnické fórum 2022, ktorá bola organizovaná v dňoch 12. – 13. septembra 2022 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

© Mgr. Vincent Bujňák, PhD., 2022

Recenzenti:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

JUDr. Peter Kukliš, CSc.

doc. JUDr. Milan Hodás, PhD.

Mgr. Ondrej Ružička, PhD.

Prvé vydanie, Wolters Kluwer SR s. r. o., december 2022

Všetky práva vyhradené.

Toto dielo ani žiadnu jeho časť nemožno reprodukovat' bez písomného súhlasu vydavateľa.

ISBN 978-80-571-0556-5 (brožovaná)

ISBN 978-80-571-0557-2 (pdf)

OBSAH

PREDHOVOR	5
<i>Peter Kresák – Ladislav Orosz</i>	
PRÍPRAVA A SCHVAĽOVANIE TZV. VEĽKEJ NOVELY ÚSTAVY – PROBLÉMY A ÚSKALIA (POZNÁMKY NAVRHOVATEĽOV)	7
<i>Jiří Jirásek</i>	
SPOLEČNĚ I SAMOSTATNĚ. ÚVAHY NAD ÚSTAVNÍM VÝVOJEM ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKEJ REPUBLIKY	32
<i>Marián Giba</i>	
SLOVENSÝ ÚSTAVNÝ SYSTÉM V 30-ROČNOM TESTE	49
<i>Boris Balog</i>	
ÚSTAVA V POČASÍ, POČASIE V ÚSTAVE	66
<i>Lívía Trellová</i>	
ÚSTAVNÉ FORMY, PREJAVY A PREMENY SAMOSPRÁVY	77
<i>Zuzana Olexová</i>	
KONTROLNÝ MECHANIZMUS OCHRANY OSOBNÝCH ÚDAJOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	90
<i>Tomáš Lalík</i>	
TEST LEGITÍMNEHO ÚČELU V JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU SR	99
<i>Marek Domin</i>	
VÝKON VOLEBNÉHO PRÁVA CHORÝMI VOLIČMI – VÝVOJ A AKTUÁLNY STAV PO 30 ROKOCH OD PRIJATIA DEMOKRATICKEJ ÚSTAVY	118
<i>Stanislav Gaňa</i>	
NIEKOĽKO ÚVAH O VOLEBNOM PRÁVE POČAS MIMORIADNYCH SITUÁCIÍ	140

Vincent Bujňák

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEJ NEDOSTATKY PRI ZABEZPEČENÍ RIADNEHO CHODU ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV	155
--	------------

Mária Bezáková

PRINCÍP SPRAVODLIVOSTI V DOBROM AJ ZLOM ÚSTAVNOM POČASÍ	174
--	------------

Samuel Cibik

DESAŤ ROKOV ROZPOČTOVEJ (NE)ZODPOVEDNOSTI	185
--	------------

František Pažitný

ZMENA ÚSTAVY AKO ÚSTAVNÁ ZVYKLOSŤ?	196
---	------------

Daniel Takács

RELATÍVNA RIGIDNOSŤ ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY – VÝHODA ALEBO RIZIKO V ZLOMOVÝCH GEOPOLITICKÝCH SITUÁCIÁCH?	210
---	------------

PREDHOVOR

Medzinárodná vedecká konferencia Bratislavské právnické fórum 2022, konaná v dňoch 12. a 13. septembra 2022, sa niesla v znamení osláv 100. výročia založenia Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Súčasťou konferencie, organizovanej pod záštitou Alumni klubu fakulty, bola aj sekcia ústavného práva. Vzhľadom na rok konania konferencie bola téma sekcie jasná: „30 rokov Ústavy Slovenskej republiky – skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasi“.

Rok 2022 predstavuje z hľadiska ústavného práva míľnik, kedy si pripomíname 30 rokov od prijatia Ústavy Slovenskej republiky. Sekcia ústavného práva bola preto venovaná diskusi o doterajších skúsenostiach s interpretáciou a aplikáciou Ústavy Slovenskej republiky, a to nie len v „dobrom počasi“, ale aj počas obdobia, kedy štát, jeho ústavný systém a hodnoty, na ktorých je založený, čelia rôznym bezpečnostným hrozbám.

Ako uvádza jedna zo základných poučiek pre vysvetlenie matérie ústavného práva, možno ho vymedziť ako súhrn právnych noriem a právnych princípov zakotvujúcich a chrániacich práva a slobody človeka, ktoré súčasne v záujme tejto ochrany konštituuju systém orgánov verejnej moci.¹ Nie je prekvapením, že počas krízových situácií, ktoré nastali, či už priamo na Slovensku (pandémia), alebo v jeho bezprostrednom susedstve (vojenský konflikt), vystupuje do popredia hlavne ústavné právo. V príspevkoch zo sekcie ústavného práva preto rezonovala problematika zabezpečenia chodu ústavných orgánov (a to aj počas krízových situácií), a tiež obmedzovania ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách. Práve na tieto dve oblasti sú zamerané dva výskumné projekty VEGA (grant č. 1/0824/21 a grant č. 1/0585/21) riešené aktuálne katedrou ústavného práva. Preto je aj tento zborník vydávaný ako výstup z týchto dvoch grantov.

Každý jeden nedostatok ústavnej úpravy môže mať podstatný dopad na fungovanie daného štátneho orgánu, na systém brzd a protíváh, a tým aj na princíp delby moci, ktorý patrí k pilierom ústavného systému a základným zárukám materiálneho právneho štátu, ktorý v konečnom dôsledku slúži na zabezpečenie ochrany práv, postavenia a plnohodnotného života jednotlivca. Autori príspevkov vyslovujú nádej, že poznatky, ktoré sú výsledkom jednotlivých príspevkov, budú môcť poslúžiť v aplikačnej praxi na skvalitnenie existujúceho právneho rámca.

Na záver je potrebné vysloviť poďakovanie účastníkom konferencie za ich vystúpenia, ako aj za rýchle dodanie písomných vyhotovení ich článkov. Poďakovanie patrí aj doktorandom Mgr. Samuelovi Cibikovi a Mgr. Františkovi Pažitnému za administratívnu podporu.

V Bratislave, november 2022

doc. JUDr. Marián Giba, PhD. a doc. JUDr. Tomáš Lalík, PhD.

¹ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 47.

PRÍPRAVA A SCHVAĽOVANIE TZV. VEĽKEJ NOVELY ÚSTAVY – PROBLÉMY A ÚSKALIA (POZNÁMKY NAVRHOVATEĽOV)

Preparation and approval of the so-called major amendment to the Slovak onstitution – problems and pitfalls (notes from the drafters)

Peter Kresák

bývalý sudca Ústavného súdu ČSFR

Ladislav Orosz

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: Autori príspevku boli tvorcami a navrhovateľmi tzv. veľkej novely Ústavy Slovenskej republiky, schválenej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Vo svojom príspevku popisujú kľúčové problémy, ktoré sa vyskytli v procese prípravy a schvaľovania tejto dosiaľ najrozsiahlejšej novelizácie slovenskej ústavy. Príspevok obsahuje aj niektoré informácie z parlamentného zákulisia a života širokej politickej koalície.

Abstract: The authors of the contribution were the creators and proposers of the so-called major amendment to the Constitution of the Slovak Republic, approved by Constitutional Act no. 90/2001 Coll. They describe the key problems that occurred in the process of preparing and approving this most extensive amendment to the Slovak constitution to date. The contribution also contains some interesting information from behind the scenes of the parliament and of the life of a broad political coalition.

Kľúčové slová: Ústava Slovenskej republiky, veľká novela Ústavy, ústavodarný proces

Key words: Constitution of the Slovak Republic, a major amendment to the Constitution, constitutional process

Úvod

Schvaľovanie ústavy a prípadne aj jej zásadnejších novelizácií predstavuje v spoločensko-politickom vývoji každého štátu nepochybne významný medzník, ktorý tvorí neoddeliteľnú súčasť jeho histórie.¹ Aj preto patrí k nezastupiteľným úlohám predovšetkým ústavnej vedy, ale aj iných spoločenských vied, zhromaždiť a spracovať o týchto udalostiach čo najviac informácií, vyhodnotiť ich a poskytnúť ich tak pre ďalšie ústavné generácie. V postmodernej spoločnosti nejde o mimoriadne zložitú úlohu, keďže všetky kľúčové informačné zdroje, pozostávajúce predovšetkým z parlamentnej dokumentácie (parlamentné tlače, stenografické záznamy z rokovania parlamentu či jeho orgánov), ale aj komentárov o priebehu týchto udalostí a ich hodnotení nachádzajúcich sa v dobovej tlači a iných nosičoch informácií, ako aj v celom rade odborných publikačných výstupov, sú všeobecne dostupné. Z týchto informačných zdrojov však možno len nepriamo odvodzovať, čo sa dialo v zákulisí prípravných prác, ako aj v samotnom ústavodarnom procese. Ide pritom o informácie, ktoré majú spravidla zásadný význam pre objektívne zhodnotenie ústavodarného procesu a sú spôsobilé významne prispieť k dotvoreniu uceleného obrazu o zrode základného zákona, prípadne jeho zásadnej novelizácie. Zákulisnými informáciami o zásadnejších problémoch, ktoré sprevádzali prípravné práce, ako aj samotný ústavodarný proces, disponujú spravidla len kľúčoví aktéri týchto udalostí. Ich autentické výpovede o priebehu týchto udalostí síce môžu vyznievať viac, či menej subjektívne, ale napriek tomu predstavujú významný informačný zdroj, ktorý v spojení s ďalšími všeobecne dostupnými informáciami možno do značnej miery objektivizovať.

O príprave a schvaľovaní vládneho návrhu Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“) a jeho dosiaľ najrozsiahlejšej a (aj preto) najvýznamnejšej novelizácie, uskutočnenej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (ďalej aj „veľká novela Ústavy“), existuje v domácej ústavnoprávnej literatúre množstvo hodnotných publikačných výstupov.² Ani v jednom z nich však nenájdeme ucelenejšie

¹ Nie náhodou je 1. september – deň schválenia Ústavy Slovenskej republiky – v Slovenskej republike od 1. januára 1994 štátnym sviatkom. V tento deň totiž nadobudol účinnosť zákon č. 241/1993 Z. z. o štátnych sviatkoch, dňoch pracovného pokoja a pamätných dňoch.

² Za najvýznamnejšie možno považovať tie, ktoré tvoria v súčasnosti obsah učebníc ústavného práva (pozri napr. KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 101 a nasl.), prípadne tie, ktoré možno nájsť v úvodných častiach dosiaľ vydaných komentárov k slovenskej ústave [pozri ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin : Matica slovenská, 1998, s. 37 a nasl., alebo OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. XXVI a nasl.].

a hodnovernejšie informácie o priebehu prípravných prác,³ kľúčových rokovaníach o obsahu pripravovaných ústavných dokumentov a zákulisí samotného ústavodarného procesu. Paradoxne, oveľa menej takýchto informácií má súčasná právna veda k dispozícii o príprave a schvaľovaní Ústavy⁴ než o ústavodarnom procese, ktorý vyústil do schválenia veľkej novely Ústavy. Nie malou mierou k tomu prispela aj publikačná aktivita jej tvorcov a navrhovateľov, osobitne autorov tohto príspevku. Treba však povedať, že ani naše dosiaľ publikované výstupy⁵ neprekročili bariéru zákulisia (a keď, tak len v náznakoch) a boli zamerané predovšetkým na zdokumentovanie ústavodarného procesu a popis schválených ústavných zmien. Aj so zámerom inšpirovať (žijúcich) účastníkov procesu prípravy a schvaľovania Ústavy sa pokúsime, s primeraným odstupom času a v limitovanom rozsahu tohto príspevku, prekročiť doterajšie bariéry a aspoň rámcovo priblížiť aj zákulisie prípravy a schvaľovania veľkej novely Ústavy.

1 Spoločensko-politické okolnosti prípravy a schvaľovania veľkej novely Ústavy

Po parlamentných voľbách v roku 1998 (25. – 26. september 1998), ktoré boli reakciou na výsledky autokratického vládnutia dovtedajšej vládnej koalície, ktorú tvorili Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS), Slovenská národná strana (SNS) a Združenie robotníkov Slovenska (ZRS), sa konštituovala nová vládna koalícia pozostávajúca zo Slovenskej demokratickej koalície (SDK), Strany demokratickej ľavice (SDĽ), Strany maďarskej koalície (SMK) a Strany

³ Povšimnutiahodné informácie ponúka rozhovor bývalého riaditeľa legislatívneho odboru Úradu vlády SR Š. Grmana uverejnený v dennej tlači [„Ústavu sme ukuli za dva mesiace. Právnik Š. Grman spomína na vznik základného zákona (rozhovor Vladimíra Jancuru so Štefanom Grmanom).“ In *Pravda*. 31. august 2007, s. 1].

⁴ Dodnes nie je ujasnený ani okruh osôb, ktoré vládny návrh Ústavy vypracovali. Je všeobecne známe, že vedúcou osobnosťou kolektívu jeho autorov bol M. Čič, ale o jeho ostatných členoch dáva aj M. Čič vo svojej monografii len nejasnú odpoveď (pozri ČIČ, M. *Cesta k demokracii*. Pezinok : Formát, 2001, s. 184), čo potvrdzuje aj obsah reprezentatívnej publikácie Národnej rady SR vydanéj k 20. výročiu schválenia Ústavy [Pozri *Ústava Slovenskej republiky a jej dvadsaťročný vývoj (1992 – 2012)*. Bratislava : Národná rada SR, Parlamentný inštitút, 2012, s. 15].

⁵ Pozri najmä OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009, s. 29 a nasl.; KRESÁK, P. *Ústava Slovenskej republiky – situácia pred a po roku 2001*. In *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. septembra 2007*. Košice : UPJŠ, 2008, s. 81 – 92; OROSZ, L. *Poznámky k novele Ústavy Slovenskej republiky*. In *Právnik*. 2011, roč. CXL, č. 10, s. 969 a nasl.

občianskeho porozumenia (SOP), ktorá bezprostredne po voľbách disponovala ústavnou väčšinou hlasov (93 poslancov). V období predchádzajúcom týmto parlamentným voľbám sa v ústavno-politickej praxi zreteľne zviditeľnilo viacero aj systémových nedostatkov a medzier pôvodného znenia Ústavy, pričom navyše na verejnosť prenikali aj informácie o úvahách nositeľov vtedajšej vládnej moci zasiahnuť aj zásadnejším spôsobom do demokratických základov Ústavy. Aj preto **významnú súčasť volebných programov politických strán, ktoré po voľbách konštituovali novú vládnú koalíciu, tvorili ústavné otázky.** Najradikálnejšie z tohto hľadiska boli volebné programy SDK a SMK, v ktorých bol načrtnutý cieľ pripraviť a schváliť nový základný zákon, ktorému mala predchádzať čiastková ústavná zmena spočívajúca v zavedení priamej voľby prezidenta občanmi. SOP sa vo svojom volebnom programe zasadzovala len za zavedenie priamej voľby prezidenta. SĎL poukazujúc na nepresnosti a medzerovitosť ústavného textu naznačovala vo svojom volebnom programe záujem uskutočniť aj širšie ústavné zmeny, ale na základe predchádzajúcej analýzy úrovne a funkčnosti ústavného textu.⁶ **Priesečníkom programových predstáv vládnych strán v ústavnej oblasti sa stalo programové vyhlásenie vlády M. Dzurindu,** v ktorom sa uvádza: „*Vláda vytvorí podmienky pre analýzu efektívnosti pôsobenia Ústavy SR. V tejto súvislosti využije svoje funkčné obdobie aj na prípravu a diskusiu o návrhu zmien ústavy. Zmeny by mali upevniť postavenie občana ako pôvodcu všetkej moci v štáte. Upevniť mechanizmus ochrany ústavnosti, prehĺbiť a rozšíriť možnosti priamej demokracie, sprehľadniť a spresniť ustanovenia upravujúce ústavné vzťahy, najmä tie, ktoré sa stali v uplynulom období predmetom zápasov a polemík.*“

Prvou významnejšou skúškou konzistentnosti a súdržnosti vládnej koalície konštituovanej začiatkom októbra 1992 sa stala príprava a schvaľovanie návrhu v poradí druhej novely Ústavy, ktorá bola schválená 14. januára 1999 a publikovaná v Zbierke zákonov SR pod č. 9/1999 Z. z. Prostredníctvom tejto novelizácie Ústavy sa, ako je všeobecne známe, zaviedla priama voľba prezidenta občanmi a uskutočnili niektoré ďalšie zmeny v ústavnom postavení hlavy štátu, na ktorých sa dalo vo vnútri vládnej koalície v časovom strese vyvolanom potrebou čo najskôr zvoliť nového prezidenta⁷ dohodnúť. Návrh novely Ústavy predložila do ústavodarného procesu skupina poslancov Národnej rady SR tvorená

⁶ Podrobnejšie o volebných programoch politických strán v ústavnej oblasti pozri MESEŽNÍKOV, G. (ed.) *Voľby 1998. Analýza volebných programov politických strán a hnutí*. Bratislava : IVO, 1998, alebo tiež OROSZ, L. Ako ďalej s Ústavou Slovenskej republiky? In GBÚROVÁ, M. (ed.) *Voľby 1998 v Slovenskej republike (stav – kontexty – perspektíva)*. Prešovské politologické dni 2. Prešov : Prešovská univerzita v Prešove, 1998, s. 114 a nasl.

⁷ Funkčné obdobie prezidenta M. Kováča uplynulo už 2. marca 1998 a vo vládnej koalícii panovala zhoda v tom, že nového prezidenta už treba zvoliť v priamych voľbách.

zástupcami všetkých koalíčných politických strán (P. Kresák, L. Mészáros, L. Orosz a I. Šimko) už v novembri 1999 (ptč. 58), ktorý bol bez väčších problémov v ústavodarnom orgáne aj schválený. K tomu sa žiada poznamenať, že otvorene proti zavedeniu priamej voľby hlavy štátu nevystupovali ani predstavitelia opozičných parlamentných politických strán⁸ (v II. čítaní s negatívnym postojom k jeho schváleniu vystúpili len dvaja opoziční poslanci). Na druhej strane, v záverečnom hlasovaní návrh ústavnej novely nepodporil ani jeden opozičný poslanec, čo signalizovalo, že dosiahnuť ústavný konsenzus v prebiehajúcom volebnom období Národnej rady SR bude mimoriadne zložitú.

2 Rozhodnutie o započatí prípravných prác nad veľkou novelou Ústavy a ich priebeh

Do novely Ústavy uskutočnenej ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. sa vzhľadom na potrebu jej urýchleného schválenia prirodzene nepodarilo premietnuť všetky ústavodarné zámery vládnej koalície naznačené vo vládnom programe, a preto bezprostredne po jej schválení sa intenzívne rozbehli ďalšie práce nad ústavnými zmenami. Vzhľadom na skutočnosť, že pri prvej ústavnej novele schválenej v prebiehajúcom volebnom období sa osvedčila jej príprava na úrovni parlamentu, politické grémium vládnej koalície sa zhodlo na tom, že aj prípadný ďalší návrh ústavnej novely by mal vzniknúť na pôde ústavodarného orgánu. Zároveň došlo k politickej zhode aj v tom, aby sa vyvinulo maximálne úsilie na to, aby sa do prípravných prác a schvaľovania ústavných zmien vtiahli aj predstavitelia vtedajšej opozície. Dnes, s odstupom času, možno konštatovať, že išlo o navištnú ilúziu odsúdenú už v počiatku na neúspech, keďže v zásade pre celý priebeh II. volebného obdobia Národnej rady SR bol charakteristický mimoriadne ostrý politický zápas medzi vládou a opozíciou, ktorý bol sprevádzaný politickými šarvátkami a torpédovaním v zásade všetkých zmysluplných politických iniciatív vládnej koalície. Prvým krokom k hľadaniu koalíčno-opozičného

⁸ Naopak, vo vedomí toho, že zavedenie priamej voľby prezidenta sa teší vysokej podpore medzi občanmi, predložili poslanci HZDS vlastný návrh novely Ústavy obsahovo obmedzený na priamu voľbu prezidenta (ptč. 50), a to napriek tomu, že v predchádzajúcom kalendárnom roku vyvinuli predstavitelia, v tom čase najsilnejšej koalíčnej politickej strany HZDS, mimoriadne veľké úsilie na zmarenie referenda o priamej voľbe prezidenta občanmi, ktoré bolo iniciované prostredníctvom petičnej akcie organizovanej vtedajšími opozičnými politickými stranami a vyhlásené prezidentom M. Kováčom 12. marca 1997 na 23. – 24. máj 1997. Z množstva publikačných výstupov venovaných zmarému referendu pozri najmä MESEŽNIKOV, G., BÚTORA, M. (ed.) *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava : IVO, 1998, s. 304.

konsenzu v otázkach ústavných zmien bolo **zriadenie Komisie Národnej rady Slovenskej republiky pre revíziu ústavy** (ďalej aj „ústavná komisia“), ku ktorému došlo na základe uznesenia Národnej rady SR č. 139 zo 16. februára 1999. K tomu treba dodať, že už samotné zriadenie tejto komisie bolo sprevádzané nevôľou poslancov za HZDS, ktorí formulovali výhrady najmä k jej politickému zloženiu, argumentujúc tým, že nekorešponduje pomernému zastúpeniu poslaneckých klubov v Národnej rade SR (podľa schváleného návrhu mal každý poslanecký klub v ústavnej komisii jedného poslanca).⁹ Napriek tomu sa spočiatku na práci ústavnej komisie zúčastňovali aj zástupcovia opozície.

Cieľom práce ústavnej komisie mala byť v prvom rade analýza a inventarizácia aktuálneho ústavného stavu z hľadiska potreby uskutočnenia podstatnejších systémových zmien, ktoré mali slúžiť ako východiskový podklad pre ďalšie skvalitňovanie ústavného systému.¹⁰ V prvej etape svojej činnosti ústavná komisia sústredila svoju pozornosť na získanie podkladových materiálov od ústavných orgánov, iných štátnych a verejnoprávnych inštitúcií, právnických fakúlt, Ústavu štátu a práva SAV, stavovských organizácií právnikov, ako aj vybraných občianskych združení. Ústavnej komisii bolo doručené veľké množstvo stanovísk podporujúcich ďalšie ústavné zmeny, ako aj celý rad konkrétnych námietok na vykonanie ústavných zmien. Vychádzajúc z obsahu podkladových materiálov, ale najmä Hodnotiacej správy Európskej komisie (oficiálne doručenej Slovenskej republike v 1. polroku 1999), v ktorej sa zvlášť negatívne hodnotila časť Ústavy týkajúca sa všeobecných súdov, osobitne spôsob kreovania sudcov (problém tzv. štvorročných sudcov), a poukazovalo sa na potrebu posilniť ústavné postavenie a nezávislosť súdnej moci, na pôde ústavnej komisie sa už v jarných mesiacoch roku 1999 zrodilo rozhodnutie prikrčiť k premietnutiu doručených námietok do legislatívnej podoby (návrhu ústavného zákona). Na týchto prácach sa už s odvolaním na rozhodnutia svojich politických vedení prestali zúčastňovať zástupcovia opozície, ktorých nesúhlas k ďalším ústavným zmenám lemoval celý priebeh prípravných prác, ako aj priebeh ústavodarného procesu na pôde parlamentu. Naopak, do prípravných prác „zvyšku“ ústavnej komisie sa aktívne zapojili aj zástupcovia Združenia sudcov Slovenska a viacerí odborní zamestnanci legislatívneho odboru Kancelárie Národnej rady SR. Osobitne na tomto mieste

⁹ Podľa schváleného uznesenia č. 139 sa predsedom ústavnej komisie stal podpredseda Národnej rady SR P. Hrušovský a jej ďalšími členmi boli poslanci P. Brňák (HZDS), P. Kresák (SOP), L. Mészáros (SMK), L. Orosz (SDL), I. Šimko (SDK) a E. Slavkovská (SNS).

¹⁰ Podrobnejšie pozri stenografický záznam z vystúpenia P. Kresáka – predkladateľa návrhu na zriadenie ústavnej komisie na 10. schôdzi Národnej rady SR. In *Digitálny archív Národnej rady. Spoločná Česko-Slovenská Digitálna parlamentná knižnica*. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/>>.

treba vyzdvihnúť odbornú pomoc a podporu vtedajšieho vedúceho tohto odboru, JUDr. Dušana Nikodýma.

V prvej fáze prípravných prác sa črtal rozsahom pomerne malý návrh ústavnej novely, ktorý mal zahŕňať len problematiku predĺženia lehoty na zadržanie osoby podozrivej osoby zo spáchania trestného činu (čl. 17 Ústavy), rozšírenie pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu v súlade s európskymi štandardmi, zúženie poslaneckej imunity, úpravu vzdania sa poslaneckého mandátu (ako reakciu na bezprecedentné zbavenie mandátu poslanca F. Gauliedera, ku ktorému došlo v predchádzajúcom volebnom období Národnej rady SR), úpravu spôsobu kreovania sudcov všeobecných súdov a rozšírenie pôsobnosti Ústavného súdu SR pri rozhodovaní o ústavných sťažnostiach.¹¹

Paralelne s ústavnými aktivitami na pôde parlamentu možno spomenúť aj aktivitu Ústavného súdu SR a Legislatívnej rady vlády, ktoré začiatkom marca 1999 zorganizovali reprezentatívnu vedeckú konferenciu v Tatranskej Javorine pod názvom „Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy“, na ktorej sa väčšina účastníkov prihlásila k potrebe ďalších ústavných zmien, pričom vo viacerých príspevkoch sa objavili aj konkrétne legislatívne námety, t. j. formulovala sa predstava, čo by ďalšia ústavná zmena mala obsahovať.¹²

Prvý pracovný návrh (v tom čase ešte stále „malej“) ústavnej novely bol členmi ústavnej komisie predložený na oponentúru koncom marca 1999 na výjazdovom zasadnutí ústavnej komisie v Krpáčove, na ktorom sa zúčastnili aj zástupcovia Združenia sudcov Slovenska. Už toto rokovanie naznačilo potrebu rozšíriť obsah ústavnej novely o ďalšie okruhy problémov.

V ďalšej fáze prípravných prác skutočne došlo k podstatnému rozšíreniu návrhu. K tomu významne prispel záujem viacerých rezortných ministerstiev doplniť návrh novely Ústavy o ďalšie zásahy do ústavného textu, ktoré by vytvorili ústavný priestor pre realizáciu niektorých častí vládneho programu. Na základe celého radu pracovných rokovaní spracovateľov návrhu novely Ústavy so zástupcami ministerstiev a iných inštitúcií došlo k rozšíreniu pracovného návrhu ústavnej novely o problematiku úpravy vzťahu medzinárodného práva a vnútroštátneho práva a tzv. integračnú problematiku v súvislosti s ambíciou vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie (na základe rokovaní so zástupcami ministerstva zahraničných vecí) a tiež o niektoré aspekty bezpečnostnej problematiky – vytvorenie ústavného priestoru pre vstup do NATO a prijatie ústavného

¹¹ Paradoxne sa v prvej fáze prípravných prác pre pripravovanú novelu Ústavy medzi jej spracovateľmi vžilo označenie „malá novela Ústavy“.

¹² K tomu pozri ČIČ, M. (ed.) *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník z vedeckej konferencie 4. – 5. marec 1999*. Tatranská Javorina, Košice : Ústavný súd Slovenskej republiky, 1999.

zákona o bezpečnosti štátu (podnety ministerstva obrany). Ministerstvo vnútra a najmä Združenie miest a obcí Slovenska avizovalo potrebu vytvoriť ústavný priestor pre konštituovanie plnohodnotného druhého stupňa územnej samosprávy a posilnenie ústavného postavenia územnej samosprávy v súvislosti s pripravovanou reformou verejnej správy. Zástupcovia Združenia sudcov Slovenska, ktorí sa aktívne podieľali na príprave príslušnej časti legislatívnej podoby návrhu ústavnej novely, presadzovali hlbšie zásahy do ústavnej úpravy všeobecných súdov, ako aj zriadenie Súdnej rady. Spomenúť treba aj podnet podpredsedu vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny P. Csákyho, ktorým sa zasadzoval za ústavné zakotvenie inštitúcie ombudsmana.

Rozširovanie legislatívneho zámeru pôvodne malej novely Ústavy prirodzene významným spôsobom sťažovalo priebeh prípravných prác, a to nielen preto, že ministerstvá a iné inštitúcie ponúkali svoje podnety skupine poslancov len obsahovo, teda nie v legislatívnej podobe, ale aj preto, že viaceré námety boli vnútorne protirečivé. Spracovatelia novely Ústavy sa vďaka uvedenému dostali do paradoxnej polohy koordinátora ústavodarných aktivít jednotlivých zložiek výkonnej moci a niektorých neštátnych organizácií. V súvislosti s rozširovaním návrhu ústavnej novely bolo nevyhnutné prihliadať aj (a predovšetkým) na jeho politickú priechodnosť, t. j. potrebu zachovať ústavný konsenzus minimálne na úrovni poslancov vládnej koalície.

Rozšírený pracovný návrh (v tom čase už „veľkej“) novely Ústavy bol pripravený začiatkom jesene 1999 a prostredníctvom masmédií aj publikovaný v dennej tlači. Jeho spracovatelia cítili potrebu podrobiť ho hlbšej odbornej a politickej oponentúre, a preto požiadali predsedu Národnej rady SR o zorganizovanie odborného seminára. **Odborný seminár, na ktorý boli pozvaní zástupcovia všetkých parlamentných politických strán, zainteresovaných ústavných orgánov, ako aj zástupcovia ústavnej teórie a praxe, sa uskutočnil 15. novembra 1999 v účelovom zariadení kancelárie Národnej rady SR Časť - Papiernička.** Z odborného hľadiska boli na tomto odbornom seminári zámery spracovateľov novely Ústavy v zásade odobrené, otvorená zostala predovšetkým otázka ústavnej inštitucionalizácie verejného ochrancu práv, a to najmä vzhľadom na odmietavý postoj zástupcov prokuratúry. V diskusii zaznelo viacero cených podnetov na dotvorenie časti návrhu ústavnej novely týkajúcej sa úpravy vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva, ako aj integračnej problematiky. Z politického hľadiska stojí za pozornosť skutočnosť, že opozičné politické strany neprijali pozvanie na tento odborný seminár (vyslali len pozorovateľa – poslancu P. Brňáka), čo zjavne naznačovalo, že opozícia v konečnom dôsledku zrejme nepodporí pripravovanú novelu Ústavy. Navyše, zástupca SMK, poslanec L. Mészáros, predložil na tomto odbornom seminári návrhy SMK na doplnenie

novely Ústavy, ktorých akceptácia by zrejme významne sťažila jej politickú priechodnosť aj vo vládnej koalícii (napr. návrh na zrušenie, resp. zásadnú zmenu textu preambuly Ústavy),¹³ čo signalizovalo narušenie koaličného konsenzu nevyhnutného pre schválenie pripravovanej novely Ústavy. Po odbornom seminári v Častej - Papierničke **bol pracovný návrh ústavnej novely podrobený dôkladnej odbornej oponentúre na rozšírenom výjazdovom rokovaní Legislatívnej rady vlády**, ktoré sa konalo v decembri 1999 v Bardejove. Aj z tohto rokovania vzišlo viacero námetov a odporúčaní na legislatívno-technické i vecné dotvorenie návrhu.

Po zapracovaní námetov a odporúčaní, ktoré vyplynuli z odbornej oponentúry pracovného návrhu novely Ústavy, jeho spracovatelia opätovne zverejnili aktuálnu verziu ústavného návrhu a požiadali predsedu Národnej rady SR o zvolanie pracovného stretnutia zástupcov všetkých parlamentných strán. Jeho hlavným zámerom sa mal stať pokus opätovne vtiahnuť do prípravných prác aj zástupcov opozície a diskutovať v tejto fáze prípravných prác najmä o politických aspektoch a dosahoch návrhu novely Ústavy. Pracovné stretnutie zvolené predsedom Národnej rady SR sa uskutočnilo začiatkom marca 2000 za účasti všetkých parlamentných politických strán a vyústilo do všeobecne akceptovaného záveru, v zmysle ktorého sa všetkým zainteresovaným subjektom poskytol ešte dvojmesačný časový priestor na predloženie pripomienok a námetov smerujúcich k dopracovaniu návrhu novely Ústavy. Tento priestor v určenej lehote využili popri SMK a Demokratickej strane aj zástupcovia ministerstva zahraničných vecí, ministerstva obrany a tiež ministerstva spravodlivosti. Žiaľ, opozičné politické strany túto ponuku zo strany spracovateľov návrhu ústavnej novely nevyužili, čo signalizovalo, že jeho prerokovanie v Národnej rade SR bude predmetom ostrej politickej konfrontácie.

K návrhu veľkej novely Ústavy dostali predkladatelia v priebehu prípravných prác stanoviská a návrhy od 33 ústavných orgánov, štátnych inštitúcií, ústavných činiteľov, právnických fakúlt a dokonca aj jednotlivcov s vlastnými návrhmi na doplnenie existujúceho návrhu. Treba pritom povedať, že viaceré z nich boli aj značne kontroverzné, keďže najmä predstavitelia jednotlivých ústavných orgánov a štátnych inštitúcií celkom prirodzene presadzovali predovšetkým záujmy inštitúcie, ktorú reprezentovali. O to ťažšie sa potom hľadali potrebné

¹³ Vzhľadom na odmietavý postoj ostatných koaličných politických strán k návrhom SMK tlmočeným na rokovaní v Častej - Papierničke sa zástupca SMK v skupine spracovateľov návrhu novely L. Mészáros prestal zúčastňovať prípravných prác, pričom po jeho vymenovaní za sudcu Ústavného súdu SR (22. január 2001) SMK už svojho zástupcu do pracovnej skupiny nedelegovala (v záverečnej fáze prípravných prác sa na niektorých pracovných rokovaníach skupiny navrhovateľov zúčastnil z poverenia vedenia SMK známy ústavný právnik J. Drgonec).

priechnodné riešenia (napr. medzi záujmami Združenia sudcov Slovenska, Rady sudcov a Ministerstvom spravodlivosti SR, či medzi predstavami Najvyššieho kontrolného úradu SR a Združenia miest a obcí Slovenska a pod.). Na základe týchto stanovísk a návrhov sa návrh ústavnej novely priebežne dopĺňal. Nie je preto prekvapujúce, že počas poldruharočnej práce skupiny prekladateľov bolo vypracovaných celkom až 27 pracovných verzií návrhu veľkej novely Ústavy, ktoré postupne zohľadňovali vecné pripomienky a námety, s ktorými sa dokázali stotožniť navrhovatelia a na ktorých bolo možné dosiahnuť aj politickú dohodu, a tým priblížiť aj priechnodnosť celého návrhu v Národnej rade SR.

Po zapracovaní predložených pripomienok už neexistovali dôvody na to, aby sa ďalej odkladalo predloženie návrhu do ústavodarného procesu¹⁴, a preto bol návrh novely Ústavy skupiny poslancov Národnej rady SR zloženej z P. Hrušovského, P. Kresáka, L. Orosza a I. Šimka 25. mája 2000 oficiálne predložený do Národnej rady SR.¹⁵

3 Prerokúvanie návrhu veľkej novely Ústavy v Národnej rade SR

Proces prerokúvania návrhu zákonov vrátane ústavných zákonov bol v čase rokovania o návrhu veľkej novely Ústavy upravený v zákone č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „rokovací poriadok“), ktorý sa v zásadných črtách neodlišoval od súčasne platnej právnej úpravy. Ešte pred predložením návrhu veľkej novely Ústavy do ústavodarného procesu Národná rada SR prijala vo februári 2000 novelizáciu rokovacieho poriadku uskutočnenú zákonom č. 86/2000 Z. z. Účelom tejto novelizácie bolo

¹⁴ Ešte v predvečer vopred avizovaného predloženia návrhu do Národnej rady SR sa aj za účasti navrhovateľov uskutočnilo rokovanie Koaličnej rady, ktorého cieľom bolo potvrdenie nevyhnutného ústavného konsenzu na obsahu pripravenej ústavnej novely. Prijímným prekvapením tohto politického rokovania bolo (zreteľné) naznačenie jeho podpory zo strany SMK. Na druhej strane, na rokovaní prekvapivo (na poslednú chvíľu) zaznel odmietavý postoj zástupcov KDĤ (medzičasom došlo k rozdeleniu pôvodne jednotnej parlamentnej politickej strany SDK na jej zakladateľské zložky – KDĤ, SDKÚ, DS, SD a SZ), tlmočený zástupcami ministerstva spravodlivosti, J. Čarnogurským a D. Lipšicom, k navrhovanému zloženiu Súdnej rady (2/3 sudcov a 1/3 členov nominovaných Národnou radou SR, prezidentom a vládou), ktorý sa však podarilo zažehnať kompromisnou úpravou návrhu niekoľko hodín pred jeho predložením do ústavodarného procesu.

¹⁵ Pre zaujímavosť možno uviesť, že predložený materiál obsahoval 31 strán textu v paragrafovanom znení a 145 strán dôvodovej správy a ďalšie prílohy.

odstrániť niektoré medzery, nepresnosti a aj nedomyšlenosti pôvodného znenia rokovacieho poriadku. Zároveň sa však týmito zmenami sledovalo aj rozšírenie možností obmedziť zneužívanie parlamentnej rozpravy, spočívajúce v jej blokovani a nezmyselnom predlžovaní, ako aj zavedenie možnosti rečníka bezprostredne reagovať na inektívy oponentov formulované spravidla prostredníctvom faktických poznámok. V týchto zmenách sa zohľadnili skúsenosti, ktoré vzišli z mimoriadne vyhroteného vzťahu medzi koalíčnými a opozičnými poslancami, ktorý sa premietal do parlamentného rokovania a sprevádzal v zásade celý priebeh II. volebného obdobia Národnej rady SR. Takto sa do rokovacieho poriadku dostali také inštitúty ako určenie dĺžky času na rozpravu [§ 29a (tento však ale nebol a ani v súčasnosti nemôže byť použitý na rokovanie o návrhoch ústavných zákonov)], uzavretie rozpravy (§ 35 ods. 7 až 9), ako aj právo rečníka reagovať na faktické poznámky poslancov k jeho vystúpeniu (§ 33 ods. 2) a tiež obmedzenie času na prednesenie procedurálneho návrhu na 1 minútu (§ 34). Mimo-riadne závažnou zmenou bola aj úprava hlasovania poslancov o pozmeňujúcich návrhoch predložených na rokovaní výborov, ako aj o uzneseniach výborov, z ktorej vyplynulo, že k schváleniu pozmeňujúcich návrhov, ako aj správ výborov o prerokovaní návrhov ústavných zákonov bude potrebná aspoň 3/5 väčšina všetkých členov výboru (§ 52 ods. 4).¹⁶

3.1 Prvé čítanie o návrhu veľkej novely Ústavy

Prvé čítanie návrhu veľkej novely Ústavy (ptč. 643) sa uskutočnilo 14. júna 2000 na 32. schôdzi Národnej rady SR. V mene skupiny poslancov ho predložil poslanec P. Kresák, po ktorého úvodnom slove v rozprave vystúpil predseda Najvyššieho súdu SR (Š. Harabin), ktorý tlmočil svoje zásadné výhrady proti predloženému návrhu, a po ňom predseda Najvyššieho kontrolného úradu (J. Stahl) a predseda Združenia miest a obcí Slovenska (M. Sýkora), ktorí, naopak, vyjadrili podporu predloženému ústavnému návrhu. V ďalšom priebehu rozpravy popri podpredsedovi vlády pre legislatívu Ľ. Fogašovi vystúpilo sedem poslancov Národnej rady SR, všetci z radov koalíčných politických strán. Z hľadiska potreby dosiahnutia ústavného konsenzu bolo s napätím očakávané najmä vystúpenie zástupcu SMK M. Fehéra a tiež poslanca R. Fica, ktorý bol

¹⁶ Išlo o reakciu poslancov na poznanie, že pri rokovaní o návrhu Ústavy (august – september 1992) sa prijal úzus odporujúci zmyslu prerokovania ústavných zákonov, podľa ktorého k schváleniu pozmeňujúcich návrhov predložených na rokovaní výborov, ako aj na schôdzi Národnej rady SR postačovala nadpolovičná väčšina prítomných poslancov. K tomuto problému pozri viac OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. XXVIII.

pôvodne členom koalíciej SDE, ale v priebehu volebného obdobia založil politickú stranu SMER a koalíciu podporoval svojím hlasovaním len selektívne. Poslanec M. Fehér uviedol, že poslanci za SMK návrh novely Ústavy v prvom čítaní podporia, pričom jeho podporu v ďalšom priebehu ústavodarného procesu podmienil podporou návrhov SMK, ktoré budú predložené v II. čítaní. Poslanec R. Fico síce ocenil predloženie návrhu novely Ústavy do ústavodarného procesu, ale tlmočil k nemu svoje výhrady a svoje vystúpenie ukončil konštatovaním, že ho v predloženej podobe nepodporí. Poslanci opozičných politických strán sa do rozpravy neprihlásili, ale z ich faktických poznámok zjavne vyplynulo, že s vysokou pravdepodobnosťou návrh novely Ústavy nepodporia, čo potvrdilo aj hlasovanie o návrhu uznesenia na prerokovanie pŕč. 643 v II. čítaní, za ktoré hlasovali len prítomní poslanci vládnej koalície.¹⁷ Návrh bol pridelený na rokovanie všetkým výborom Národnej rady SR (okrem mandátového a imunitného výboru a osobitných kontrolných výborov), ako gestorský výbor bol určený ústavnoprávny výbor (ďalej aj „ÚPV“), ktorému bola lehota na prerokovanie určená do 8. septembra 2000.

3.2 Rokovanie o návrhu veľkej novely Ústavy vo výboroch Národnej rady SR

Druhé čítanie o návrhoch zákonov a ústavných zákonov aj v čase prerokovania návrhu veľkej novely Ústavy podľa v tom čase platnej právnej úpravy pozostávalo z rokovania vo výboroch a rokovania na schôdzi Národnej rady SR. Rokovanie o veľkej novele Ústavy vo výboroch zásadným spôsobom ovplyvnila skôr spomínaná, korektné mienená a duchu Ústavy zodpovedajúca, úprava hlasovania o pozmeňujúcich návrhoch predložených na rokovaní výborov, ako aj uzneseniach výborov, podľa ktorej pri rokovaní o návrhoch ústavných zákonov je k ich schváleniu potrebná ústavná väčšina hlasov členov výboru. K tomu treba poznamenať, že vládna koalícia v tom čase nedisponovala v žiadnom výbore Národnej rady SR 3/5 väčšinou hlasov. Politickí matadori, z ktorých v tom čase pozostával poslanecký klub HZDS, túto korektnú zmenu rokovacieho poriadku presadenú poslancami vládnej koalície „využili“, sledujúc deštruovanie ústavodarného procesu, na to, aby zablokovali prijatie akýchkoľvek pozmeňujúcich návrhov vrátane spoločnej správy gestorského ÚPV. Tým si parlamentná opozícia vytvorila predpolie pre deštruktívnu a primárne politicky motivovanú diskusiu na schôdzi pléna Národnej rady SR, ktoré založila na tvrdení, že sa

¹⁷ Zo 76 prítomných poslancov hlasovalo za jeho prijatie 72 poslancov, 1 bol proti a 3 nehlasovali.

do parlamentu predložil nedomyslený a nekvalitný návrh, ktorý nemá potrebnú ústavnú podporu.

Pre čitateľov, ktorí sa aspoň čiastočne orientujú v mechanizmoch parlamentného rokovania, netreba osobitne zdôrazňovať, že hlavným účelom rokovania vo výboroch je odstrániť formou schválených pozmeňujúcich návrhov legislatívno-technické nedostatky, ako aj prípadné vecné chyby prítomné v prerokúvanom návrhu, ktoré sa viac či menej vyskytnú pri každom návrhu (ústavného) zákona, tobôž tak rozsiahleho, ako bol návrh veľkej novely Ústavy. Ak sa tieto nedostatky nepodarí odstrániť počas rokovania výborov, mimoriadne to sťažuje ďalší priebeh legislatívneho procesu, ktorý už prebieha na schôdzi Národnej rady SR. Zvlášť to kladie vysoké nároky na navrhovateľov, ktorí musia v záujme zabezpečenia prehľadnosti legislatívneho procesu sústrediť všetky žiaduce pozmeňujúce návrhy do uceleného – vnútorne kompatibilného celku, ktorý na rokovanie schôdze Národnej rady SR spravidla predkladá navrhovateľmi poverený poslanec.

Navrhovatelia prijali po rokovaní s poslaneckým klubom SMK rozhodnutie, že komplex pozmeňujúcich návrhov vyjadrujúcich spoločnú vôľu všetkých koalíčných poslaneckých klubov predloží na schôdzi Národnej rady SR podpredseda ÚPV a poslanec za SMK M. Fehér. Toto rozhodnutie politicky sledovalo zámer prezentovať aj navonok pripravenosť SMK podporiť v záverečnom hlasovaní návrh veľkej novely Ústavy, a to napriek tomu, že počas prípravných prác nezískali všeobecnú koalíčnú podporu nimi predložené návrhy, a preto sa do obsahu predloženého návrhu nepremietli. Aj keď tento zámer mal z politického hľadiska svoje opodstatnenie, s odstupom času možno konštatovať, že nebol celkom domyslený. Parlamentnými skúsenosťami otesanej opozície totiž po predložení pozmeňujúcich návrhov poslancom M. Fehérom na schôdzi Národnej rady SR táto skutočnosť zjednodušila „ventilovanie“ (už pri rokovaní o návrhu Ústavy v lete 1992) osvedčenej maďarskej karty vo forme hrubých invektív a osočovaní vyúsťujúcich do ničím nepodloženého tvrdenia, že predložený návrh novely Ústavy a poslancom M. Fehérom predložené pozmeňujúce návrhy sú výsledkom vydierania zo strany SMK a v konečnom dôsledku smerujú k iredente.

K rozvinutiu deštruktívnej rozpravy na schôdzi Národnej rady SR prispela aj skutočnosť, že návrh predložený poslancom M. Fehérom objektívne pozostával z vysokého počtu pozmeňujúcich návrhov (78), ktorý na prvý pohľad naozaj vyzeral hrozivo (nie však už v porovnaní s počtom pozmeňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu Ústavy v lete 1992).¹⁸ Ich hlbšia

¹⁸ Pre porovnanie Spoločná správa výborov SNR o prerokovaní vládneho návrhu Ústavy vo výboroch (ptč. 24a, X. volebné obdobie SNR) obsahovala 388 pozmeňujúcich návrhov, z ktorých gestorský ÚPV odporučal schváliť 139. Bezprostredne pred rokovaním schôdze SNR

analýza však toto tvrdenie v zásade presvedčivo vyvracia. V prvom rade treba totiž zdôrazniť, že viac ako 85 % z týchto pozmeňujúcich návrhov malo legislatívno-technický charakter, resp. išlo o návrhy, ktoré spresňovali pôvodne predložený návrh ústavnej novely, čo pri tak rozsiahlom legislatívnom návrhu nie je nič výnimočné. Ostatné pozmeňujúce návrhy predložené poslancom M. Fehérom vecne rozširujúce, resp. zužujúce a doplňujúce pôvodne predložený návrh vzišli najmä z:

- a) dodatočne predložených námetov členov vlády súvisiacich s pripravovanými zmenami v medzinárodnom práve¹⁹ a aktuálnym priebehom rokovaní o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie,²⁰
- b) dodatočného zohľadnenia námetov, ktoré vzišli zo spoločného rokovania navrhovateľov a Legislatívnej rady vlády²¹ a diskusie počas rokovania výborov,²²
- c) pokusu získať pre podporu návrhu aspoň časť opozičných poslancov,²³
- d) hľadania vnútrokoaličného konsenzu k schváleniu predloženého návrhu novej Ústavy.²⁴

bola poslancom predložená ešte ďalšia správa gestorského výboru (ptč. 24b), ktorá obsahovala 14 pozmeňujúcich návrhov. K tomu pozri OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009, s. 33 – 34.

¹⁹ Vypustenie zákazu vydania občana inému štátu z čl. 23 ods. 4 Ústavy v súvislosti so zamýšľaným prijatím Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu a následnou ratifikáciou dohovoru týkajúceho sa extradície medzi členskými štátmi Európskej únie.

²⁰ Rozšírenie ústavnej úpravy Národnej banky Slovenska (čl. 56).

²¹ Poslancom M. Fehérom predložené nové znenie čl. 64a Ústavy, z ktorého bol vypustený odsek 2 deklaráujúci právo obcí a vyšších územných celkov na samosprávu (vzhľadom na obavy súvisiace s nejasnosťou obsahu tohto práva) a tiež novonavrhnuté znenie čl. 7 ods. 2 Ústavy v časti týkajúcej sa prenosu práv na Európsku úniu [pôvodne navrhnutý text bol formulovaný vo veľmi rigorózne podobe („prenos častí **zvrchovaných práv**...“), vyjadrené slovným spojením „prenosu **časti svojich práv**...“, ktoré bolo ešte následne upravené pozmeňujúcim návrhom, ktorý zaznel na schôdzi Národnej rady SR. Takto vzniklo aj v súčasnosti platné znenie tohto ustanovenia Ústavy pozostávajúce zo slovného spojenia „prenos **výkonu časti svojich práv**“, ktoré bolo inšpirované poľskou ústavnou úpravou].

²² Úpravy čl. 18 Ústavy zakladajúce vyňatie menších obecných služieb zo zákazu nútených prác (návrh presadzovaný SDL), doplnenie ústavného textu o ustanovenie sedemročného funkčného obdobia predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu a zakotvenie postavenia mestských častí do IV. hlavy Ústavy (oba posledné návrhy napokon neboli schválené).

²³ Rozšírenie návrhu novely o čl. 7a Ústavy deklaráujúci podporu v zahraničí žijúcich Slovákov (navrhovateľia sa pokúsili týmto návrhom získať podporu niektorých váhajúcich členov poslaneckého klubu SNS).

²⁴ Rozšírenie vecí tvoriacich predmet výlučného vlastníctva Slovenskej republiky o jaskyne (článok 4) a doplnenie čl. 44 Ústavy upravujúceho základné právo na priaznivé životné prostredie a povinnosť chrániť a zveľaďovať ho o ústavnú blanketu odkazujúcu na zákon, ktorý upraví podrobnosti (odsek 5). Tieto v zásade „neškodné“ návrhy vzišli z rokovania navrhovateľov s poslancami za Stranu zelených (4 poslanci), ktorí tvorili pôvodne súčasť SDK a podmieňovali

3.3 Rokovanie o návrhu veľkej novely Ústavy na schôdzi Národnej rady SR (II. čítanie)

Druhé čítanie o návrhu veľkej novely Ústavy na schôdzi Národnej rady SR sa malo pôvodne uskutočniť v septembri 2000. Už v prvej polovici roka 2000 však pod „patronátom“ HZDS prebiehala mohutná petičná akcia smerujúca k vyhláseniu referenda. Predmetom tohto referenda sa mala stať otázka: „*Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie NR SR, zvolenej v roku 1998, sa končí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?*“. Petičné hárky, ktoré podporilo svojimi podpismi 679 900 signatárov, boli koncom leta odovzdané prezidentovi R. Schusterovi, ktorý svojím rozhodnutím z 5. septembra 2000 vyhlásil referendum na 11. november 2000. Referenda sa zúčastnilo 20,03 % oprávnených voličov, z ktorých 92,74 % hlasovalo za položenú otázku a 4,8 % voličov bolo proti. Na tomto základe vyhlásila Ústredná komisia pre referendum toto referendum za neplatné.²⁵

Priebeh referendovej kampane vzhľadom na jeho predmet ešte viac vyhrtil napäté vzťahy medzi opozičnými a koalíčnými politickými stranami, pričom jedným z objektívnych dôsledkov tejto situácie bolo odloženie II. čítania o návrhu veľkej novely Ústavy. Predseda parlamentu J. Migaš zaradil II. čítanie o návrhu v poradí tretej novely Ústavy na 45. schôzdu Národnej rady SR. Rokovanie o tomto bode programu začalo 6. februára 2001 a skončilo záverečným hlasovaním o návrhu novely Ústavy ako celku 23. februára 2001 o 18.44 hod., t. j. trvalo 13 rokovacích dní, pričom počas viacerých z nich bola rozprava ukončená v neskorých večerných hodinách. **Rokovanie o veľkej novele Ústavy na 45. schôdzi Národnej rady SR je dodnes zapísané v histórii slovenského parlamentarizmu ako rekordné, a to tak z hľadiska dĺžky rokovania, ako aj počtu vystúpení poslancov,**²⁶ pričom prekonanie tohto rekordu je v dohľadnej dobe zrejme len málo pravdepodobné.

podporu novely Ústavy nimi predloženými pozmeňujúcimi návrhmi (pôvodne predložili na pracovné rokovanie aj ďalšie pozmeňujúce návrhy, ktoré zjavne neboli domyslené – napr. zahrnutie chránených zvierat do výlučného štátneho vlastníctva).

²⁵ Viac o tomto referende pozri napríklad LAŠTIC, E. *V rukách politických strán. Referendum na Slovensku 1993 – 2010*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2011, s. 83 – 87.

²⁶ V rozprave vystúpilo celkom 105 poslancov, z toho 74 poslancov bolo prihlásených písomne a 31 poslancov bolo prihlásených ústne po skončení vystúpení písomne prihlásených poslancov. K tomu je potrebné dodať, že 50 ďalších poslancov, ktorí boli prihlásení do rozpravy, ústne už nevystúpilo vzhľadom na skutočnosť, že rozprava bola v 13. deň rokovania uzavretá na návrh predsedu Národnej rady SR podľa § 35 ods. 7 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. K predĺženiu rokovania významne prispel aj vysoký počet

V reakcii na nezmyselné a neodôvodnené predlžovanie parlamentnej rozpravy predseda Národnej rady SR na začiatku 11. rokovacieho dňa (potom ako v rozprave vystúpilo 82 poslancov a odznelo 1 050 faktických poznámok) predložil v mene piatich poslaneckých klubov **návrh na skrátenie dĺžky rečníckeho času na 10 minút** pre ústne prihlásených poslancov do rozpravy. Z 80 prítomných poslancov tento návrh podporilo 75 poslancov (proti boli 3 poslanci, 1 poslanec sa zdržal hlasovania a 1 nehlasoval).

Vo večerných hodinách 12. rokovacieho dňa nedôstojná rozprava gradovala, a to zvlášť po schválení procedurálneho návrhu poslanca I. Šimka, aby pokračovala počas noci až do ukončenia (z 81 prítomných poslancov 79 tento návrh podporilo). V reakcii na schválenie tohto pozmeňujúceho návrhu začali opoziční poslanci predkladať sériu procedurálnych návrhov, ktorými sa domáhali prerušenia rokovania za účelom prizvania na rokovanie schôdze neprítomných členov vlády, ďalších predstaviteľov ústredných orgánov štátnej správy, prednostov krajských úradov a iných predstaviteľov verejného života. Za tejto situácie po predchádzajúcom prerušení rokovania **predseda Národnej rady J. Migaš opätovne otvoril rokovanie, oznámil, že doteraz k návrhu novely Ústavy vystúpilo 113 poslancov, a konštatujúc, že opozícia paralyzuje rozpravu, predložil na základe odporúčaní 5 poslaneckých klubov (SDK, SĎL, SMK, SOP a KDH) návrh v zmysle § 35 ods. 7 rokovacieho poriadku, aby Národná rada SR rozhodla o uzavretí rozpravy.** Zároveň v súlade s § 35 ods. 8 rokovacieho poriadku oznámil, že poslanci, ktorí sú prihlásení do rozpravy, majú právo odovzdať svoje vystúpenia a pozmeňujúce návrhy počas technickej prestávky. O návrhu predsedu Národnej rady SR sa hlasovalo bezprostredne po jeho predložení. Z 85 prítomných poslancov ho podporilo 79 poslancov, 5 poslancov bolo proti, 1 sa zdržal hlasovania a 1 nehlasoval.²⁷

V Digitálnom archíve Národnej rady dostupný stenografický záznam o priebehu 45. schôdze Národnej rady SR v časti týkajúcej sa II. a III. čítania o návrhu veľkej novely Ústavy predstavuje veľmi cenný materiál zvlášť pre politologický výskum. Možno ho považovať za objektívnu sondu do politického života slovenskej spoločnosti na začiatku nového tisícročia, ktorý charakterizovali vyhrotené vzťahy medzi kľúčovými parlamentnými stranami, mimoriadne vysoký deficit politickej a právnej kultúry premietajúci sa do odsúdeniahodnej

faktických poznámok (1 411) a procedurálnych návrhov. Podrobnejšie štatistické údaje o priebehu rokovania pozri LUBINA, Ľ. a kol. *Monitoring rokovania o návrhu novely Ústavy SR (6. – 23. februára 2001)*. Bratislava : Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, Parlamentný inštitút, 2001, s. 77.

²⁷ Pozri stenografický záznam z 12. rokovacieho dňa 45. schôdze Národnej rady SR. In *Digitálny archív Národnej rady. Spoločná Česko-Slovenská Digitálna parlamentná knižnica*. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/>>.

kultúry parlamentného rokovania. K vybičovaniu negatívnej atmosféry významne prispela skutočnosť, že celá diskusia prebiehala pred televíznymi obrazovkami, a aj preto sa miestami premietala do podoby predčasnej predvolebnej kampane sprevádzanej množstvom politických invektív, nepodložených obvinení a urážok, ktoré nie zriedka zásadným spôsobom zasahovali do osobnostných práv ich adresátov. **Vyhrotená politická atmosféra, ktorá charakterizovala celý priebeh parlamentného rokovania o veľkej novele Ústavy, v mnohom pripomínala rokovanie o návrhu Ústavy z leta 1992, pričom obe tieto rokovania sa, podľa nášho názoru, aj v súčasnosti negatívne podpisujú pod nízku prestíž a spoločenskú autoritu slovenskej ústavy.**

Priebeh parlamentného rokovania jednoznačne potvrdzoval predpoklad, že prerokovaný návrh ústavnej novely nezíska podporu zo strany opozičných poslancov, a preto sa navrhovatelia a ostatní poslanci vládnej koalície zamerali v priebehu parlamentnej rozpravy na obhajobu predloženého ústavného návrhu a odrážanie neopodstatnených atakov smerujúce proti jeho obsahu. **Kľúčovou úlohou však bolo udržať aspoň minimálny vnútrokoaličný ústavný konsenzus nevyhnutný na presadenie žiaducich ústavných zmien.** Už na začiatku II. čítania bolo zrejmé, že návrh nepodporí bývalý poslanec za SOP I. Sládeček a s vysokou pravdepodobnosťou ani poslanec R. Fico, ktorý v priebehu volebného obdobia vystúpil z poslaneckého klubu SĎE (v nadväznosti na založenie politickej strany SMER v septembri 1999), pričom jeho vtedajšie politické aktivity už boli skôr opozičné než provládne. Veľmi otáznou bola aj podpora návrhu zo strany poslanca J. Tuchyňa (SĎE), ktorý mal výhrady najmä proti ústavnej úprave bezpečnostnej problematiky.²⁸ Vzhľadom na krehkosť ústavnej väčšiny potrebnej k schváleniu predloženého návrhu ústavnej novely vzniklo v priebehu II. čítania viacero krízových situácií, ktoré bolo potrebné operatívne riešiť. V ďalšej časti tohto príspevku považujeme za vhodné niektoré z nich aspoň rámcovo načrtnúť.

Na prvom mieste sa žiada venovať niekoľko poznámok **k podpore návrhu zo strany poslancov SMK**, vzhľadom na skutočnosť, že do návrhu veľkej novely Ústavy sa nedostalo viacero návrhov, ktoré predstavitelia tejto koalície politickej strany tlmočili počas prípravných prác a označili ich zo svojho pohľadu ako zásadné. Navyše, predseda poslaneckého klubu SMK G. Bárdoš vo svojom parlamente vystúpení predložil v zastúpení celého poslaneckého klubu 3 pozmeňujúce návrhy (vypustenie preambuly Ústavy, zakotvenie

²⁸ Poslanec J. Tuchyňa predložil na schôdzi Národnej rady SR 3 pozmeňujúce návrhy týkajúce sa bezpečnostnej problematiky, ktoré išli zjavne nad rámec predloženého návrhu, boli nedomyšlené a v prípade ich schválenia by negatívne vplývali na vyváženosť ústavnej úpravy. Nakoniec sa J. Tuchyňa záverečného hlasovania nezúčastnil z dôvodu pracovnej cesty do zahraničia.

práva obcí spravovať cudzí majetok nachádzajúci sa na ich území a zakotvenie „práva na samosprávne riešenie vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín“ do čl. 34 Ústavy), ktoré nezískali pri záverečnom hlasovaní potrebnú ústavnú podporu (rovnako ako kompromisný pozmeňujúci návrh predložený koalíčným poslancom P. Zajacom). Na obavách z výsledku hlasovania nič zásadného nemenila skutočnosť, že G. Bárδος ukončil svoje parlamentné vystúpenie slovami: „Zodpovedný prístup poslancov Strany maďarskej koalície odzrkadľuje aj fakt, že aj bez prijatia našich pozmeňujúcich návrhov sme pripravení podporiť novelu základného zákona Slovenskej republiky...“²⁹, keďže bolo verejným tajomstvom, že v poslaneckom klube SMK v tom čase panovalo veľké napätie (otázna bola podpora predloženého návrhu novely Ústavy zo strany časti poslaneckého klubu okolo M. Duraya). V konečnom dôsledku sa tieto obavy naplnili, keďže návrh veľkej novely Ústavy v znení schválených pozmeňujúcich návrhov podporili všetci poslanci za SMK.

V priebehu II. čítania vyvinuli navrhovatelia nemalé úsilie aj k pokusu o získanie podpory zo strany poslanca R. Fica, ktorý síce vo svojom parlamente vystúpení uviedol, že návrh novelizácie Ústavy „... nevnímam ako mimoriadne dôležitý okamih, ale len ako pokus zmeniť viaceré ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky podľa predstáv vládnej koalície... Odmietam hlasovať za túto novelizáciu len preto, že vládna koalícia ju politicky potrebuje na svoje prežitie, alebo preto, že jej neodôvodnenie pripisuje význam, ktorý naozaj nemá...“, ale zároveň načrtol obsah niektorých potenciálnych pozmeňujúcich návrhov, ktorými by považoval za vhodné doplniť predložený návrh novely Ústavy.³⁰ Keďže poslanec R. Fico avizované pozmeňujúce návrhy nepredložil, navrhovatelia ich spracovali do legislatívnej podoby, ktoré potom v priebehu rozpravy predložil poslanec V. Faič (SDĽ) a v záverečnom hlasovaní boli aj schválené.³¹ Napriek tejto ústretovosti poslanec R. Fico pri záverečnom hlasovaní hlasoval proti návrhu novely Ústavy.

²⁹ Stenografický záznam z 8. rokovacieho dňa 45. schôdze Národnej rady SR. In *Digitálny archív Národnej rady. Spoločná Česko-Slovenská Digitálna parlamentná knižnica*. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/>>.

³⁰ Pozri tamže.

³¹ V konkrétnostiach išlo o doplnenie novonavrhovaného znenia čl. 127 Ústavy, ktorý upravuje inštitút ústavnej sťažnosti, o odsek 3, podľa ktorého môže Ústavný súd SR priznať úspešným sťažovateľom primerané finančné zadost'učinenie, a vypustenie odseku 3 z navrhovaného prechodného ustanovenia čl. 154b, ktoré by v pôvodnom znení umožnilo predčasné ukončenie funkčného obdobia vtedajšieho predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR (na toto ustanovenie existovali rozdielne názory aj vo vnútri vládnej koalície, pričom jednoznačnou podporou nedisponoval ani v skupine navrhovateľov).

Do parlamentného rokovania o návrhu veľkej novely Ústavy vstúpil zo zákulisia aj prezident R. Schuster, zakladateľ a prvý predseda koalície SOP, ktorý už po schválení novely Ústavy uskutočnenej ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. tlmočil svoj nesúhlas so skutočnosťou, že v spojení so zavedením priamej voľby prezidenta občanmi nedošlo k primeranému posilneniu jeho kompetencií. V tejto súvislosti je vhodné poznamenať, že navrhovatelia pri príprave návrhu komunikovali aj s Kanceláriou prezidenta SR a aj na základe podnetu prezidenta zaradili do svojho návrhu čl. 125b Ústavy, upravujúci oprávnenie prezidenta iniciovať preventívnu kontrolu ústavnosti predmetu referenda Ústavným súdom SR. Tento návrh však neuspokojoval predstavy prezidenta R. Schustera, a preto prezident počas parlamentného rokovania požiadal o stretnutie s navrhovateľmi, na ktorom tlmočil svoje želanie posilniť ústavné postavenie prezidenta, a to najmä formou posilnenia prezidentského veta, na ktorého prelomenie by bola potrebná 3/5 ústavná väčšina poslancov, a zavedenia inštitútu preventívnej kontroly ústavnosti zákonov. Zástupcovia navrhovateľov, ktorí sa zúčastnili pracovného stretnutia s prezidentom (L. Orosz a I. Šimko), sa usilovali presvedčiť prezidenta R. Schustera o tom, že ním navrhované riešenie nepovažujú v podmienkach Slovenskej republiky za najšťastnejšie, pretože by mohlo v budúcnosti vytvoriť ústavné podmienky pre formovanie autoritatívneho režimu. Aj keď prezident vzal na vedomie výhrady navrhovateľov, v konečnom dôsledku sa jeho návrh zakotvil do Ústavy preventívnu kontrolu ústavnosti zákonov premietol do pozmeňujúceho návrhu poslanca J. Šimka (SOP), ktorý bol v rámci II. čítania oficiálne predložený, ale pri hlasovaní nezískal potrebnú ústavnú podporu. Táto skutočnosť vyvolávala až do záverečného hlasovania napätie, či politická lojalita niektorých poslancov za SOP voči svojmu bývalému straníckemu predsedovi neohrozí ich podporu predloženému návrhu novely Ústavy. V tejto súvislosti možno poukázať najmä na kritické a viaczmyselné vystúpenie poslankyne D. Dubovskej (SOP) v parlamentnej rozprave³², a to nielen vzhľadom na jeho obsah, ale aj skutočnosť, že v tom čase bola partnerkou kontroverzného podnikateľa J. Majského, ktorý mal evidentne blízko k najsilnejšej opozičnej politickej strane HZDS.

Neočakávané skomplikovanie záverečnej fázy ústavodarného procesu vyvolalo aj vystúpenie čerstvo „odídeného“ člena vlády P. Kanisa (SDE), ktorého obsah nepochybne ovplyvnil aj jeho nechcený návrat do parlamentu. Poslanec P. Kanis vo svojom vystúpení porovnával rokovanie o návrhu veľkej novely Ústavy s parlamentnou rozpravou o návrhu Ústavy, ktorý v roku 1992 podporil,

³² Pozri stenografický záznam z 8. rokovacieho dňa 45. schôdze Národnej rady. In *Digitálny archív Národnej rady. Spoločná Česko-Slovenská Digitálna parlamentná knižnica*. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/>>.

a v tejto súvislosti položil otázku, či je nevyhnutné so 7-ročným odstupom schváliť jej rozsiahlu novelizáciu a formuloval výhrady k niektorým ustanoveniam obsiahnutým v predloženom návrhu. Opoziční poslanci privítali a, prirodzene, aj ocenili vystúpenie P. Kanisa a považovali ho za jasný signál o tom, že novella Ústavy pri záverečnom hlasovaní nepodporí.³³ Navrhovatelia, ktorí v reakcii na pripomienky a námety, ktoré vzišli v priebehu rozpravy, už pripravovali pozmeňujúce návrhy skvalitňujúce a spriechodňujúce predložený návrhu ústavnej novely (uvedomujúc si potrebu vtiahnuť poslanca P. Kanisa do role ústavodarcu), ponúkli poslancovi P. Kanisovi, aby vo finálnej fáze ústavodarného procesu predložil viacero pozmeňujúcich návrhov, ktoré v zásade korešpondovali výhradám tlmočeným v jeho parlamentnom vystúpení. Vzhľadom na skutočnosť, že v 12. deň rokovania bola rozprava uzavretá (pozi skôr), poslanec P. Kanis už v rozprave opätovne nevystúpil, ale v súlade s § 35 ods. 8 rokovacieho poriadku tieto pozmeňujúce návrhy predložil písomne (spoločne s poslancom V. Faičom) a v konečnom dôsledku získali aj potrebnú ústavnú podporu.

3.4 Hlasovanie o pozmeňujúcich návrhoch a III. čítanie o návrhu veľkej novely Ústavy

Potom ako poslanci rozhodli v rámci II. čítania o uzavretí rozpravy (pozi skôr), predmetom posledného 13. rokovacieho dňa o návrhu novely Ústavy sa stalo najprv hlasovanie o pozmeňujúcich návrhoch predložených na schôdzi Národnej rady SR. Ešte pred hlasovaním vystúpil so záverečným slovom zástupca navrhovateľov P. Kresák, ktorý vo svojom vystúpení zhrnul priebeh rozpravy, zaujal stanovisko k najvážnejším výhradám opozičných poslancov, poukázal na proces prípravy poslaneckého návrhu novely Ústavy, ako aj na jeho odbornú oponentúru a v neposlednom rade zopakoval hlavné dôvody, ktoré viedli navrhovateľov k príprave tak rozsiahleho návrhu novely Ústavy a argumenty odôvodňujúce jeho schválenie. Následne po sérii procedurálnych návrhov opozičných poslancov prebiehalo hlasovanie o pozmeňujúcich návrhoch, ktoré uvádzal spoločný spravodajca výborov Národnej rady SR poslanec A. Ivanko.

Celkovo bolo na schôdzi Národnej rady SR v rámci druhého čítania predložených 139 pozmeňujúcich návrhov, z ktorých 118 predložili poslanci koalíčných strán a 21 poslanci za SNS (poslanci najsilnejšej opozičnej politickej

³³ Pozri stenografický záznam z 9. rokovacieho dňa 45. schôdze Národnej rady SR v časti týkajúcej sa vystúpenia poslanca P. Kanisa a faktických poznámok poslancov reagujúcich na jeho vystúpenie. In *Digitálny archív Národnej rady. Spoločná Česko-Slovenská Digitálna parlamentná knižnica*. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/>>.

strany HZDS nepredložili ani jeden pozmeňujúci návrh). Zo 139 predložených pozmeňujúcich návrhov bolo schválených 81 návrhov (70 návrhov predložených poslancom M. Fehérom, 2 návrhy poslancu V. Faiča, 7 pozmeňujúcich návrhov predložených dvojicou poslancov P. Kanis – V. Faič, 2 pozmeňujúce návrhy poslancu I. Šimka a 1 pozmeňujúci návrh predložený poslancom P. Ošváthom).

Takmer 90 % zo schválených pozmeňujúcich návrhov malo legislatívno-technický, resp. spresňujúci charakter. Vecný charakter možno popri v podkapitole 3.2 tohto príspevku spomínaných pozmeňujúcich návrhoch predložených poslancom M. Fehérom priznať ešte dvom pozmeňujúcim návrhom, ktoré boli predložené dvojicou poslancov P. Kanis – V. Faič. Prostredníctvom prvého (už skôr spomenutého) z nich bol z pôvodného znenia čl. 154b vypustený odsek 3, ktorý mal umožniť predčasné ukončenie funkčného obdobia vtedajšieho predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR. Druhý z pozmeňujúcich návrhov poslancov P. Kanisa a V. Faiča, na ktorý sa žiada upozorniť, sa týkal doplnenia prechodných ustanovení o článok 154c, ktorým sa ustanovilo, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti veľkej novely Ústavy, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Týmto ustanovením sa vo svojej podstate predĺžila platnosť pravidla upraveného pôvodne v čl. 11 Ústavy, ktorý bol z ústavného textu vypustený práve na základe novely Ústavy uskutočnenej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (odsek 1). Súčasť tohto prechodného ustanovenia zároveň tvorí aj odsek 2, podľa ktorého iné medzinárodné zmluvy ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku, len ak to ustanovuje zákon. Vo vzťahu k tomuto pozmeňujúcemu návrhu si možno oprávnene položiť otázku, či bolo nevyhnutné doplniť ústavný text o toto prechodné ustanovenie, prípadne či nemalo byť formulované inak.³⁴ Autori sebakriticky priznávajú, že v napätej atmosfére záverečného dňa rokovania sa nestihli dôkladnejšie zamerať na analýzu obsahu a dopadov tohto na poslednú chvíľu predloženého pozmeňujúceho návrhu.³⁵

³⁴ V domácej odbornej literatúre sa objavilo viacero publikačných výstupov, v ktorých autori formulujú kritické výhrady k textu čl. 154c Ústavy, resp. upozorňujú na úskalí jeho výkladu a aplikácie. Pozri napríklad BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020, s. 185 a nasl., alebo ĽALÍK, T. *Závaznosť rozhodnutí ESELP a dekonštrukcia ústavného práva*. In *Právnik*. 2013, roč. 152, č. 1, s. 58 a nasl.

³⁵ Podľa poznatkov autorov tento pozmeňujúci návrh ponúkli poslancom P. Kanisovi a V. Faičovi pracovníci vládnej legislatívy.

V popoludňajších hodinách 13. rokovacieho dňa sa uskutočnilo III. čítanie o návrhu veľkej novely Ústavy. Už na jeho začiatku (po vystúpení opozičného poslanca P. Brňáka a spírske 33 faktických poznámok k jeho vystúpeniu) bolo zrejmé, že opozičné poslanecké kluby sú pripravené aj v III. čítaní pokračovať v deštruktívnom a nekultúrnom rokovaní, ktorými bol poznamenaný v zásade celý dovtedajší 13 dní trvajúci rokovací maratón. Po prerušení rokovania a zasadnutí poslaneckého grémia boli schválené 2 procedurálne návrhy, v zmysle ktorých bola uzavretá rozprava aj v rámci III. čítania s tým, že ešte sa umožní vystúpiť poslancom prihláseným do rozpravy, pričom nebude možné na ich vystúpenia reagovať faktickými poznámkami. Zároveň bola dĺžka rečníckeho času poslancov prihlásených do rozpravy obmedzená na 10 minút.

Záverečné hlasovanie sa uskutočnilo 23. februára 2001 vo večerných hodinách (18.44 hod.). Jeho výsledok je všeobecne známy – zo 148 poslancov prítomných na rokovaní 90 hlasovalo za predložený návrh, 57 poslancov bolo proti a 1 sa zdržal hlasovania, t. j. návrh veľkej novely Ústavy bol schválený najtesnejšou ústavnou väčšinou hlasov.

Záver

V záverečnej časti tohto príspevku sa žiada aspoň rámcovo zaujať postoj k dôvodom, pre ktoré bolo žiaduce presadiť schválenie veľkej novely Ústavy už začiatkom roku 2001, t. j. v čase, kedy boli vzťahy medzi koalíčnymi a opozičnými parlamentnými politickými stranami mimoriadne vyhrotené a nedávali takmer žiadnu šancu na dosiahnutie ústavného konsenzu. V prvom rade treba poznamenať, že II. volebné obdobie Národnej rady SR sa v tomto čase už „prehuplo“ do svojej druhej polovice, pričom vnútrokoaličný konsenzus bol veľmi krehký (nedalo sa pritom očakávať, že v ďalšom priebehu volebného obdobia dôjde k jeho posilneniu) a umelé oddaľovanie hlasovania o návrhu veľkej novely Ústavy mohlo ohroziť jej schválenie aj v dlhodobejšom časovom horizonte. Ústavná prax pritom signalizovala potrebu odstrániť z ústavného textu v aktuálnom čase niektoré jeho systémové a aj závažné legislatívne nedostatky a pripraviť pôdu pre zamýšľané reformné zásahy do právneho poriadku (napr. reforma verejnej správy). Kľúčový dôvod finalizácie procesu schvaľovania veľkej novely Ústavy začiatkom roku 2001 však treba hľadať v medzinárodných súvislostiach.

Slovenská republika prakticky od svojho vzniku deklarovala záujem o vstup do OECD, Európskej únie a NATO, čo potvrdila aj vláda M. Dzurindu vo svojom

programovom vyhlásení na roky 1998 – 2002.³⁶ Už v čase príprav tejto ústavnej novely bol však známy obsah hodnotiacej správy Európskej komisie, ktorá v prípade Slovenskej republiky poukazovala aj na potrebu splnenia tzv. kodanských kritérií³⁷, ktoré od prístupujúcich štátov vyžadovali stabilitu ústavných inštitúcií zabezpečujúcich fungovanie demokracie, právneho štátu a potrebnú ochranu ľudských práv. Aj na základe uvedeného Európska komisia osobitne negatívne hodnotila časť Ústavy týkajúcu sa všeobecných súdov, zvlášť problematiky tzv. 4-ročných sudcov a poukazovala na potrebu prehĺbenia nezávislosti výkonu súdnej moci a samotnej sudcovskej funkcie (k tomu pozri aj skôr). Ešte 20. februára 2001 preto aj vtedajší komisár pre rozširovanie Európskej únie Gunter Verheugen pred svojou návštevou Slovenskej republiky vyzval poslancov Národnej rady SR, aby neodkladali prijatie veľkej novely Ústavy, keďže jej odklad či prípadné neschválenie by mohlo mať závažný dopad na ďalšiu legislatívu, ktorá bola v tom čase nevyhnutná pre splnenie požiadaviek „*acquis communautaire*“. Upozornil pritom na to, že prípadné neprijatie tejto ústavnej novely by spôsobilo závažné oneskorenie prístupových rokovaní, čo by malo za následok nielen definitívne omeškanie Slovenskej republiky za okolitými štátmi, ale aj vážne dôsledky na ďalší ekonomický a politický život Slovenskej republiky. Medzi následkami, ktoré by prípadné oneskorenie vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie spôsobilo, sa spomínalo najmä to, že Slovenská republika by mohla zmeškať rozširovanie Európskej únie pripravované na rok 2004 (ďalšia možnosť by bola až v roku 2012), čo by mohlo spôsobiť oslabenie slovenskej meny, sprísnenie hraničného režimu medzi Českou republikou, Poľskom a Maďarskom, potrebu vlastného financovania hraničných kontrol s okolitými štátmi (zatiaľ čo po spoločnom vstupe do Európskej únie by Slovenská republika mala na starosti zabezpečovanie iba hraničného úseku s Ukrajinou) a predovšetkým celkový pokles životnej úrovne v krajine.

Vláda Slovenskej republiky a predkladatelia novely Ústavy si uvedomovali nielen potrebu vytvoriť ústavný priestor pre úspešné završenie prístupových rokovaní Slovenskej republiky do Európskej únie, OECD a NATO, a teda pre naplnenie všetkých integračných ambícií Slovenskej republiky, ale aj potrebu upraviť aj celý rad ďalších otázok, ktoré boli nevyhnutné v záujme skvalitňovania demokracie a ústavného systému.

Aj z týchto dôvodov bolo prijaté politické rozhodnutie, že o dohodnutom texte veľkej novely Ústavy sa bude hlasovať čo najskôr, a to aj za situácie, keď

³⁶ Bližšie pozri Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 1998 – 2002.

³⁷ Tieto kritériá (známe tiež ako kodanské kritériá) boli vytvorené v roku 1993 na stretnutí Európskej rady v Kodani a v roku 1995 boli posilnené na stretnutí Európskej rady v Madride.

sa nedalo počítať s podporou vtedajšej opozície a koaličná väčšina bola veľmi krehká.

Výsledkom tejto práce bolo teda schválenie prijatia v poradí tretej a dosiaľ najrozsiahlejšej novely Ústavy, ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov 3. marca 2001 pod číslom 90/2001, pričom jej podstatná časť nadobudla účinnosť už 1. júla 2001 (okrem čl. 125a, čl. 127, čl. 127a, čl. 134 ods. 1 a 3 a čl. 151a, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2002). Zo 156 článkov platného ústavného textu sa tento ústavný zákon dotkol, vo väčšej alebo menšej miere, 47 článkov a rozšíril ústavný text o ďalších 8 nových článkov.³⁸

V rámci stručnej rekapitulácie vecného obsahu veľkej novely Ústavy možno konštatovať, že:

- umožnila plnenie medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky a precizovala vzťah vnútroštátneho práva k medzinárodnému právu,
- vytvorila ústavné predpoklady na vstup Slovenskej republiky do Európskej únie a medzinárodnej organizácie za účelom zachovania mieru a bezpečnosti (NATO),
- rozšírila kontrolné kompetencie Najvyššieho kontrolného úradu SR a posilnila jeho nezávislé postavenie,
- vytvorila ústavné predpoklady na zriadenie a činnosť plnohodnotného druhého stupňa územnej samosprávy (vyšších samosprávnych územných celkov) a tým aj reformu verejnej správy,
- posilnila postavenie Ústavného súdu SR (rozšírením jeho kompetencií, zvýšením počtu jeho sudcov z 10 na 13, predĺžením ich funkčného obdobia zo 7 na 12 rokov a zakotvením nemožnosti opätovne sa uchádzať o funkciu ústavného sudcu),
- posilnila nezávislosť sudcov všeobecných súdov (vymenúvaním sudcov bez časového obmedzenia, ako aj ich odvolávaním prezidentom na návrh Súdnej rady SR),
- vytvorila Súdnu radu SR, ako osobitný ústavný orgán, reprezentujúci súdnu moc a spolupôsobiaci pri utváraní a činnosti súdnej moci,
- prehĺbila ochranu základných práv a slobôd (najmä rozšírením úpravy inštitútu ústavnej sťažnosti),

³⁸ V tejto súvislosti možno tiež spomenúť, že podľa Tematickej rešerše z článkov knižničného systému Tinlib (vydáva Parlamentná knižnica Kancelárie Národnej rady) bolo od januára 2000 do februára 2001 v tlači publikovaných 117 článkov venovaných obsahu navrhovanej ústavnej novely a v televízii bolo odvysielaných celkovo 52 vystúpení a príspevkov na tému veľká novela Ústavy. Od 6. februára do 12. marca 2001 bolo v tlači publikovaných ďalších celkovo 272 takýchto príspevkov.

- vytvorila inštitút verejného ochrancu práv, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom spolupodieľa na ochrane práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, a
- priniesla viacero čiastkových zmien ústavného textu, ktoré sa dotýkali tak zákonodarnej, ako aj výkonnej moci (napr. obmedzila rozsah poslaneckej imunity, upresnila zánik poslaneckého mandátu, vypustila z ústavného textu oprávnenie prezidenta udeľovať milosť alebo amnestiu aj formou abolície, precizovala následky rozhodnutí prezidenta v zákonodarnom procese, zaviedla kontrasignačnú povinnosť pre niektoré rozhodnutia prezidenta, umožnila preventívnu kontrolu ústavnosti medzinárodných zmlúv a iniciatív smerujúcich k vyhláseniu referenda, predĺžila lehotu od zadržania podozrivého, resp. obvineného po rozhodnutie o jeho väzbe, resp. po jeho prepustenie na slobodu a neposlednom rade odstránila z ústavného textu viaceré terminologické nepresnosti, čím prispela k jeho celkovej prehľadnosti a zrozumiteľnosti).

Napriek všetkej kritike, ktorú si predkladatelia veľkej novely Ústavy museli vypočúť od predstaviteľov vtedajšej opozície (ale napr. aj od vtedajšieho predsedu Najvyššieho súdu SR Š. Harabina) počas rokovania tak v pléne Národnej rady SR, ako aj pri diskusiách v masovokomunikačných prostriedkoch, obsahom ktorej bolo najmä obviňovanie z narušenia suverenity Slovenskej republiky, účelovosti, zbytočnosti a neživotnosti navrhovaných úprav, dnes možno konštatovať, že veľká novela Ústavy obstála v skúške času. Najlepším dôkazom tohto tvrdenia je skutočnosť, že aj keď v priebehu uplynulých dvadsiatich rokov došlo k určitým korekciám jej textu, napríklad v úprave kompetencií Súdnej rady SR či Ústavného súdu SR alebo v ďalšom obmedzení poslaneckej imunity, všetky inštitúty a zavedené ústavné mechanizmy, ktoré priniesla veľká novela Ústavy, fungujú aj v súčasnosti a zásadným spôsobom prispeli k skvalitneniu ústavného systému Slovenskej republiky. Nejde pritom o hodnotenie autorov tohto príspevku, ale prevažujúcej väčšiny predstaviteľov domácej ústavnej teórie.

SPOLEČNĚ I SAMOSTATNĚ. ÚVAHY NAD ÚSTAVNÍM VÝVOJEM ČESKÉ REPUBLIKY A SLOVENSKÉ REPUBLIKY

Together and separately. Reflections on the constitutional development of the Czech Republic and Slovakia.

Jiří Jirásek

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Abstrakt: Zánik ČSFR znamenal konec téměř tři čtvrtě století společného státu Čechů a Slováků. Vznikem dvou samostatných nástupnických států započala nová etapa jejich vývoje, jejíž začátek významně předurčilo přijetí nových základních zákonů, které byly v uplynulých desetiletích postupně měněny, zdokonalovány a přizpůsobovány novým společenským podmínkám. Přes celou řadu rozdílů, které se v ústavním vývoji obou našich států projeví, trvalým spojníkem je členství ČR i SR v Evropské unii, přihlášení se k jejímu hodnotovému systému, demokracii, lidským právům, pluralitnímu politickému systému a tržnímu hospodářství.

Abstract: The dissolution of the Czech and Slovak Republic marked the end of almost three quarters of a century of the common state of Czechs and Slovaks. The establishment of the two independent successor states marked the beginning of a new stage in their development, the beginning of which was significantly determined by the adoption of new fundamental laws, which have been gradually amended, improved and adapted to new social conditions over the past decades. Despite a number of differences that have manifested themselves in the constitutional development of both our states, the lasting link is the membership of the Czech Republic and Slovakia in the European Union and their subscription to its value system, democracy, human rights, pluralistic political system and market economy.

Klíčová slova: zánik státu, ústava, ústavní vývoj

Key words: dissolution of the state, constitution, constitutional development

Listopadové události roku 1989 umožnily změnu mnohého. Jednou z klíčových otázek polistopadového období bylo i nové uspořádání vztahů Čechů

se projevovaly rozdílné představy politických reprezentací o dalším směřování a budování federace. Zejména rozdělení kompetencí mezi orgány federace a orgány republik, stejně jako míra účasti na tvorbě federálních rozhodnutí, komplikovaná skutečností, že šlo o federaci dvoučlennou, ve které nebylo možné beze zbytku uplatňovat většinové rozhodování, vyvolávalo napětí, které se přenášelo i do společnosti. Druhá komora Federálního shromáždění, Sněmovna národů, reprezentující rovné státoprávní postavení obou republik, s ústavní garancí zákazu majorizace se při dosahování shody obou reprezentací státoprávních národů ukázala do značné míry těžkopádnou. Nově se rodící politický systém, ve kterém politické strany budovaly většinou svou organizační výstavbu jen na území jednoho ze subjektů federace, spolu se subjektivními ambicemi některých jejích představitelů neznamenal nějaké výrazné posílení stability.

Proces společenských přeměn a jeho intenzitu lze dokumentovat i na ústavní činnosti Federálního shromáždění a obou národních rad. Do konce roku 1992 bylo přijato celkem 51 ústavních zákonů, z nichž 35 schválilo Federální shromáždění, 10 Česká národní rada a 6 Slovenská národní rada. Prvním z nich byl ústavní zákon č. 135/1989 Sb., z 29. listopadu 1989, kterým byl z Ústavy ČSSR vypuštěn čl. 4 o vedoucí úloze KSČ ve státě a společnosti, včetně její úlohy v Národní frontě (ta sama byla zrušena úst. zák. č. 376/1990 Sb.) a zrušeno bylo též ústavní stvrzení marxismu jako ideového základu kulturní politiky a vzdělávání, výchovy a vyučování.

Ústavními zákony č. 161/1989 Sb. a 182/1989 Sb. byl změněn způsob volby prezidenta republiky a znění jeho ústavního slibu. Úst. zák. č. 183/1989 Sb. upravil doplnění zákonodárných sborů, kdy v případě zániku mandátu se na uprázdněná místa nekonaly doplňovací volby, ale zákonodárné sbory doplnily počty svých poslanců kooptací, na základě návrhů politických stran a po dohodě s novými politickými hnutími, v České republice s Občanským fórem a na Slovensku s VPN. Úst. zák. SNR č.13/1990 Zb. a úst. zák. č. 14/1990 Sb. pak upravily odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbu nových poslanců národních výborů. Poslanci byli odvoláváni politickou stranou, jejímiž byli členy. Pro volbu poslanců národních výborů byl zvolen obdobný postup jako u zákonodárných sborů. Způsob doplňování zastupitelských sborů volbou orgánem (kooptací) byl zdůvodněn zájmem na vyrovnání politických sil. Odvolání měli být ti ze stávajících poslanců, kteří neskýtali vzhledem ke svému dosavadnímu působení záruky rozvoje politické demokracie. V souvislosti s přípravou voleb v červnu 1990 bylo úst. zák. č. 45/1990 Sb. zkráceno volební období zákonodárných sborů.

Ústavním zákonem č. 46/1990 Sb. byla ústavní pravomoc České národní rady a Slovenské národní rady rozšířena o zmocnění k přijetí ústavních zákonů národních rad, upravujících název, státní znak, státní vlajku, státní pečeť a státní

hymnu České republiky a Slovenské republiky, zaveden volný mandát poslanců a vyrovnány počty poslanců obou sněmoven Federálního shromáždění.

Název státu byl s účinností od 29. března 1990 úst. zák. č. 81/1990 Sb. změněn na Československou federativní republiku. Tento nový název byl opět ani ne po měsíci změněn na Česká a Slovenská Federativní Republika. Ústavními zákony SNR č. 50/1990 Zb. a ČNR č. 53/1990 Sb. byly změněny názvy republik vypuštěno adjektivum „socialistická“ a úst. zák. č. 102/1990 Sb. upravena státní symbolika ČSFR. Ještě do voleb v červnu 1990 přijalo Federální shromáždění novelu ústavního zákona o čs. federaci (úst. zák. č. 158/1990 Sb.), kterou stanovilo funkční období prezidenta republiky, zvoleného po svobodných demokratických volbách Federálního shromáždění na 24 měsíců. Průlomovým byl úst. zák. č. 161/1990 Sb., kterým bylo umožněno zajišťovat právo na vzdělání v soukromých a církevních školách za úplatu, vedle bezplatného státního školství.

Ústavní zákon č. 100/1990 Sb., kterým se měnila a doplňovala Ústava ČSFR a ústavní zákon o československé federaci výrazně změnil charakter vlastnických vztahů a současně posílil jejich ochranu. Vedle vypuštění Prohlášení (preambule) socialistické Ústavy ČSSR z roku 1960 zrovnoprávnil všechny vlastníky poskytnutím rovnocenné ochrany jejich vlastnickým a majetkovým právům.

Celý komplex problémů vyvolala otázka rozdělení působnosti mezi federaci a republiky. Již v dubnu 1990 se sešly na zámku ve Lnářích obě republikové vlády a na tomto setkání diskutovaly o zásadách federativního uspořádání státu. Republikové reprezentace se shodly na tom, že „*od vôle oboch národov a ich zákonodarných a vládných reprezentácií budú závisieť kompetencie a oprávnené potreby federácie*“ a dále, že „*doterajšie štátoprávne usporiadanie nerešpektuje plne autentické princípy federácie*“.¹ V roce 1990 byla přijata řada dílčích novel, týkajících se rozdělení působnosti, vedle úst. zák. č. 100/1990 Sb., například úst. zák. č. 159/1990 Sb. a úst. zák. č. 295/1990 Sb. Za nejvýznamnější lze považovat nový kompetenční zákon z listopadu 1990 (úst. zák. č. 556/1990 Sb.), který odňal oprávnění federaci rušit opatření republik, a především zrušil oblast tzv. společné kompetence federace a republik. Většina těchto kompetencí přešla na republiky, které tak byly zásadně posíleny na úkor federálních orgánů.

Bezprostředně po červnových volbách v roce 1990 byl přijat úst. zák. č. 294/1990 Sb., kterým byly zrušeny národní výbory a základem místní samosprávy se staly obce jako samosprávná společenství občanů s právní subjektivitou a dispozicí s vlastním majetkem.

Jednou z podmínek vstupu České a Slovenské Federativní Republiky do Rady Evropy bylo přijetí nové ústavní úpravy základních práv a svobod,

¹ Citováno podle LEŠKO, M. *Mečiar a mečiarizmus*. Bratislava : VMV, 1996, s. 30.

jejich dodržování a reálné uplatnění. Nová úprava měla především respektovat Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, její dodatkové protokoly i judikaturu Evropského soudního dvora ve Štrasburku.

Listina základních práv a svobod, přijatá spolu s uvozovacím zákonem v lednu 1991 představuje jeden z nejdůležitějších zákonů po roce 1989.

K přípravě Listiny byla vytvořena čtyřčlenná expertní skupina pod předsednictvím prof. JUDr. Mariana Poslucha a jejími členy byli prof. JUDr. Jiří Boguszak, doc. JUDr. Peter Kresák a prof. JUDr. František Zoulík.

Při tak zásadní otázce, jakou je úprava vztahu jednotlivce a společnosti, občana a státu, bylo nezbytné dosáhnout konsensu všech tří zákonodárných sborů. Za nejvhodnější způsob byla považována zákonodárná iniciativa národních rad. Obě národní rady po dohodě toto právo využily. Návrh ústavního zákona Federálního shromáždění o občanských právech a svobodách byl zpracován v expertní komisi postoupen České národní radě a Slovenské národní radě, a na základě jejich usnesení smíšená pracovní komise, složená z poslanců a expertů, vypracovala tzv. upravený návrh a předložila jej k projednání v ústavněprávních výborech sněmoven Federálního shromáždění a na společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění byl návrh ve dnech 8. – 9. ledna 1991 projednán a schválen.

Přijetí Listiny základních práv a svobod znamenalo, tak jak to konstatovala důvodová zpráva k návrhu Slovenské národní rady na vydání ústavního zákona, kterým se vyhlašuje Listina základních práv a svobod, předpoklad utváření demokratického právního státu.

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod vybavil Listinu v hierarchii právních předpisů nadústavním charakterem, když podle jeho § 1 odst. 1 stanovil, že ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod, a současně pod sankcí pozbytí účinnosti zavázal zákonodárce uvést zákony a jiné právní předpisy do souladu s Listinou základních práv a svobod do 31. prosince 1991. Ve svých důsledcích toto ustanovení vylučovalo od 1. ledna 1992 aplikaci s Listinou nesouladných právních předpisů. Pokud nebylo možné naplnit ústavní pokyn § 1 odst. 1 uvozovacího zákona o souladném výkladu i používání zákonů a jiných právních předpisů s Listinou, přicházelo do úvahy jedině pozbytí účinnosti takového právního předpisu. To však mohl vyslovit jen Ústavní soud, jemuž uvozovací zákon svěřil ochranu základních práv a svobod.²

² Ústavní soud byl zřízen úst. zák. č. 91/1991 Sb., ze dne 27. února 1991, o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky.

Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou ratifikovaným a vyhlášeným mezinárodným smlouvám o lidských právech a základních svobodách přiznal uvozovací ústavní zákon obecnou závaznost na území celé republiky a aplikační přednost před zákony.

Novým textem čl. 5 ústavního zákona o československé federaci o státním občanství byla provedena zásada mezinárodních smluv o lidských právech, týkající se práva na státní občanství a stanovící, že nikdo nemůže být proti své vůli zbaven svého občanství.

V době přijetí Listiny ještě panovala představa, že budoucí ústavy republik budou upravovat vztah jednotlivce a státu jako integrální součást ústavního textu a uvozovací zákon zmocnil republikové ústavodárce k případnému rozšíření základních práv a svobod nad míru upravenou Listinou základních práv a svobod.

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým byla Listina uvozena, nebyl po rozpadu federace do ústavního pořádku samostatné České republiky, vymezeném čl. 112 Ústavy, převzat. Listina proto byla na konci roku 1992, spolu s přijatou Ústavou České republiky, znovu publikována ve Sbírce zákonů jako usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ústava České republiky Listinu základních práv a svobod za součást ústavního pořádku prohlašuje v čl. 3 a čl. 112 odst. 1. Její recepci byla zajištěna nezbytná kontinuita dosažené úrovně ochrany lidských práv.

Ústava Slovenské republiky inkorporovala převážnou část Listiny základních práv a svobod do své druhé hlavy.

Některá z ustanovení uvozovacího zákona k Listině se zřejmě stala inspirací pro ústavodárce při přípravě a schvalování Ústavy České republiky. Tak byla např. převzata a do Ústavy transformována ustanovení o ochraně základních práv a svobod soudní mocí (čl. 4), o postavení v právním řádu vyhlášených a ratifikovaných mezinárodních smluv (čl. 10) nebo o nepřipustnosti zbavení občana státního občanství proti jeho vůli (čl. 12).

Intenzivní ústavodárná činnost Federálního shromáždění se dotkla rovněž soustavy nejvyšších státních orgánů. Vedle změny ústavního zákona o Radě obrany státu byl schválen ústavní zákon o Ústavním soudu ČSFR. Existenci ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti předpokládal již ústavní zákon o československé federaci z roku 1968. Podrobnosti o působnosti a organizaci Ústavního soudu ČSSR a způsob řízení před ním měl upravit zákon Federálního shromáždění, k jehož přijetí však pro nedostatek politické vůle po více jak 20 let nedošlo a ustanovení o ústavním soudu tak zůstala nenaplněna. Podle ústavního zákona o Ústavním soudu č. 91/1991 Sb., kterým byla celá hlava šestá ústavního zákona o čs. federaci zrušena, bylo ústavnímu soudu svěřeno

rozhodování o ústavnosti zákonů a dalších právních předpisů, o souladu zákonů Federálního shromáždění, ústavních zákonů ČNR a SNR s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, rozhodování kompetenčních sporů a rozhodování o ústavních stížnostech. Ústavní soud ČSFR byl rovněž oprávněn podávat výklad ústavních zákonů Federálního shromáždění a rozhodovat o ústavnosti rozhodnutí o zrušení politické strany. Byl složen z 12 soudců jmenovaných prezidentem republiky z osob navržených Federálním shromážděním, Českou národní radou a Slovenskou národní radou. Funkce soudce ústavního soudu byla neslučitelná s funkcí poslance zákonodárního sboru, člena vlády, jakož i s funkcí v politické straně nebo hnutí. Ústavní soud měl rovněž zákonodárnou iniciativu v případě návrhu zákona o organizaci Ústavního soudu a řízení před ním. Tímto ústavním zákonem byly národní rady zmocněny upravit republikové ústavní soudnictví.³ Ústavní soud ČSFR začal pracovat v souladu se zák. č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním dnem 1. února 1992 a za necelý rok svého působení položil základy soudní ochrany ústavnosti, na něž v roce 1993 navázal Ústavní soud ČR. Nenaplnila se však očekávání ústavodárců, že ústavní soud bude onou pojistkou proti případným ústavním krizím vyvolaným spory mezi republikami a federací. Tato představa se v krátkém čase ukázala jako zcela mylná. Totéž však lze konstatovat i o referendu, které upravil úst. zák. č. 327/1991 Sb., a které mělo řešit zásadní otázky státoprávního uspořádání ČSFR, s výslovným ustanovením, že o návrhu na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky z federace (což u dvoučlenné federace znamená návrh na její zánik), lze rozhodnout jen referendem, konaným v příslušné republice.⁴ Výsledky referenda měly mít závaznost ústavního zákona. V listopadu 1991 Federální shromáždění schválilo zákon č. 490/1991 Sb., o provádění referenda. Předpokladem konání referenda byla podle tohoto zákona formulace otázky, a to tak, aby na ni bylo možné jednoznačně odpovědět ano-ne. Takovou otázku se však Federálnímu shromáždění nepodařilo zformulovat a referendum tak prezident vyhlásit nemohl. Snahy prezidenta republiky o novelizaci zákona a o průchodnost referenda o vystoupení z federace však narazily na české i na slovenské straně a ukázaly se jako nerealistické.

³ Slovenská národní rada přijala v prosinci 1991 úst. zák. SNR č. 7/1992 Sb., o Ústavním soudu Slovenské republiky, Česká národní rada tohoto ústavního zmocnění nevyužila.

⁴ Již v Preambuli ústavního zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. bylo ústavně vyjádřeno právo českého a slovenského národa na sebeurčení: „*uznávajíc nezadatelnost práva na sebeurčení až do oddělení a respektující suverenitu každého národa a jeho právo utvářet si svobodně způsob a formu svého národního a státního života*“. Článek 1 odst. 2 za základ ČSSR považoval dobrovolný svazek rovnoprávných států českého a slovenského národa, založený na právu na sebeurčení každého z nich.

Výsledky voleb v červnu 1992, kdy uplynulo dvouleté období, na které byly všechny zákonodárné sbory voleny, předznamenal další osud společného federativního státu. Již dlouho před volbami se ukázalo, že ve dvoučlenné federaci, navíc při zákazu majorizace ve Sněmovně národů Federálního shromáždění, dosahování ústavně stanovené většiny je jen velmi obtížné.⁵ Federální shromáždění nebylo schopné dostát svému základnímu úkolu, který byl po volbách v roce 1990 vytyčen, a to připravit a přijmout novou Ústavu ČSFR, která by odrážela emancipační snahy slovenského národa a zároveň vytvořila pevný ústavní základ pro další fungování společného státu. Představy o společném státě se však záhy začaly rozcházet. Požadavek svrchovanosti a zejména pak požadavek mezinárodněprávní subjektivity Slovenska se nedaly sladit se zachováním společného státu. Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS) formulovalo předvolební programovou tezi o nezbytnosti kvalitativní změny státoprávního uspořádání, která se měla uskutečnit v pěti postupných krocích, od vyhlášení svrchovanosti Slovenska, přes přijetí tzv. čisté ústavy Slovenské republiky, se zakotvením institutu hlavy slovenského státu – prezidenta, mezinárodněprávní subjektivitu, referendum o nové úpravě vztahů s Českou republikou, a nakonec uzavření státní smlouvy s ČR. Ta měla zajistit zachování společného ekonomického prostoru, společnou obrannou koncepci a koordinaci zahraniční politiky. Takové řešení však bylo z české strany odmítnuto s tím, že pokud Slovensko odmítne federaci, není jiná alternativa než rozdělení státu.

Ve volbách v červnu 1992 zvítězila v České republice koalice ODS/KDS, na Slovensku HZDS. Po volbách uzavřelo vedení ODS (V. Klaus) a HZDS (V. Mečiar) po několika kolech jednání politické dohody,⁶ které byly reakcí na rozdílné záměry volebních programů obou stran v oblasti státoprávního uspořádání. ODS pokládala za jedinou vhodnou formu federaci s jedinou mezinárodněprávní subjektivitou, naproti tomu HZDS za ni pokládalo konfederaci s mezinárodněprávní subjektivitou obou republik. ODS upřednostňovala před konfederací ústavní rozdělení společného státu. Obsahem těchto dohod bylo ujednání vyřešit státoprávní uspořádání do konce září 1992, a v případě rozdělení státu najít takové formy soužití mezi oběma státy a takový rámec spolupráce, které by odpovídaly tradicím i současným potřebám. Druhá politická dohoda již přímo uváděla, že obě strany se pokusí zabezpečit legitimitu procesu zániku čs. federace a budou prosazovat, aby Federální shromáždění přijalo zákon o způsobu zániku federace a o vypořádání majetkových a jiných vztahů. Oba předsedové stran v důsledku

⁵ V. Havel v projevu ke druhému výročí události 17. listopadu uvedl: „*Vše nasvědčuje tomu, že je nad síly našich zastupitelských sborů se včas a rozumně domluvit o budoucnosti našeho státního soužití.*“

⁶ Politické dohody mezi ODS a HZDS ze dne 19. června a 23. července 1992.

této dohody odmítli funkce předsedy federální vlády a stali se předsedy vlád republikových. ODS vstoupila v České republice do vládní koalice s Občanskou demokratickou aliancí (ODA), která byla zastáncem razantního a okamžitého rozdělení federace. Nově jmenovaná federální vláda ve svém programovém prohlášení uvedla pouze tři základní úkoly: pokračování reforem, redukci federálních orgánů a přípravu podmínek pro hladké fungování dvou svrchovaných států s mezinárodněprávní subjektivitou. Měla jen dočasný mandát a byla tak vládou udržovací. Federální shromáždění tak po volbách projednávalo už jen ty zákony, které byly prostředkem k již dohodnutému rozdělení státu. O všem ostatním měly již rozhodovat samy národní rady.

Slovenská národní rada přijala v červenci 1992 Deklaraci svrchovanosti, která neměla původně navrženou formu ústavního zákona SNR, ale pouze formu parlamentního usnesení.⁷ V opačném případě by pravděpodobně vznikl neústavní stav, odporující čl. 1 odst. 5 úst. zák. o československé federaci, který zakotvoval princip, podle něhož národní republiky respektují navzájem nejen svou suverenitu, ale i suverenitu federace. Deklarace byla odůvodňována vůlí po novém uspořádání vztahů s ČR na základě mezinárodní smlouvy a měla být k této smlouvě základním krokem.⁸ Po jejím vyhlášení abdikoval prezident ČSFR V. Havel s odůvodněním, že nechce být brzdou historického vývoje. Federálnímu shromáždění se v několika dalších volbách již nepodařilo nového prezidenta až do zániku federace zvolit.

Slovenská národní rada 1. září 1992 přijala Ústavu Slovenské republiky, která byla již koncipována jako ústava samostatného státu, navazovala podle preambule na politické a kulturní dědictví předků a zkušenosti ze zápasů o národní bytí, vlastní státnost a historický odkaz Velké Moravy, nezmiňovala se o federaci („ústava v čisté podobě“), ale uváděla, že Slovenská republika může na základě svobodného rozhodnutí vstoupit do státního svazku s jinými státy, přičemž právo vystoupit z takového svazku nemůže být omezeno. O vstupu do státního svazku s jinými státy nebo o vystoupení z tohoto svazku se mělo rozhodovat ústavním zákonem schváleným následným referendem. Účinnost některých ustanovení Ústavy Slovenské republiky byla odložena s cílem vyhnout se konfliktu s platným federálním ústavním zákonodárstvím.

Ještě před přijetím ústavy Slovenské republiky se v Brně 27. srpna 1992 dohodli V. Klaus a V. Mečiar o zániku České a Slovenské Federativní Republiky k 1. lednu 1993. Součástí této dohody bylo i ujednání o tom, že federální vláda

⁷ Uznesenie Slovenskej národnej rady č. 26 zo 17. júla 1992.

⁸ „Deklarácia je politická, nie je konštitučným aktom, nevzniká z nej samostatný štát, ale je jasným signálom navonok, že úmysel tvorby vlastnej štátnosti berieme do vlastných rúk...“ (V. Mečiar), Stenografická správa o 3. schôdzi SNR, 3. volebné obdobie, Bratislava 1992, s. 14.

v zájmu zabezpečení ústavnosti zániku ČSFR predloží Federálnému shromáždění vládní návrh ústavního zákona o dělení majetku a o přechodu práv a závazků ČSFR na Českou republiku a Slovenskou republiku a návrh ústavního zákona o zániku federace, který bude řešit i otázky zrušení federálních ústředních orgánů státní správy, převod jejich působnosti na republiky a otázky pracovněprávních a služebních vztahů jejich pracovníků.

Ústavním zákonem č. 493/1992 Sb. došlo k převodu řady dalších působností federace na republikové orgány, počet federálních ministerstev se zúžil na pouhých pět (finance, zahraniční věci, obrana, vnitro a hospodářství).

Usneseními obou národních rad z listopadu 1992 bylo Federálnému shromáždění doporučeno urychleně projednat již předložený vládní návrh ústavního zákona o zániku České a Slovenské Federativní republiky a zároveň národní rady vyslovily s předloženým návrhem souhlas.

V zájmu politické stability a legitimacy nástupnických států přijalo Federální shromáždění překvapivě nejprve úst. zák. č. 541/1992 Sb., o dělení majetku ČSFR mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku a následně přijalo 25. listopadu 1992 v souladu s usnesením obou národních rad jen nejtěsnější ústavní většinou úst. zák. č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní republiky. Návrh zákona, který předložila federální vláda, prostě konstatoval, že uplynutím dne 31. 12. 1992 zaniká Česká a Slovenská Federativní Republika. Zcela pomínil existenci úst. zák. o referendu a s referendem, alespoň ratifikačním, jak navrhovala opozice, vůbec nepočítal. Otázkou zůstává, jakým způsobem by byl řešen případný rozdílný výsledek referenda v republikách, a zda by takový výsledek neznamenal s ohledem na emoce, které závěrečné dny společného státu provázely, jejich další eskalaci. V. Havel označil konání takového referenda „za neuskutečnitelné, ale v této chvíli dokonce za nebezpečné“.⁹ Ještě před přijetím obou ústavních zákonů Federálního shromáždění přijala Česká národní rada usnesení, kterým spolu s českou vládou převzala plnou odpovědnost za kontinuitu státní moci na území České republiky, které bylo *de facto* obdobou slovenské deklarace o svrchovanosti z července 1992. Ani toto usnesení, stejně jako Deklarace SNR o svrchovanosti nemělo právní sílu ústavního zákona ani zákona, bylo pouhým ústavně politickým dokumentem jasně svědčícím o záměru vytvořit samostatné republiky a přijmout jejich základní zákony.¹⁰

Nástupnickými státy České a Slovenské Federativní republiky se staly Česká republika a Slovenská republika, přičemž působnost, která byla svěřena federaci,

⁹ MF Dnes 21. 10. 1992.

¹⁰ Srov. BEŇA J. *Diskontinuitná kontinuita slovenských ústavných dejín*. Bratislava : ATTICUM, 2014, s. 226.

přešla na obě republiky 1. lednem 1993. Spolu se zánikem ČSFR zanikly i její státní orgány, ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory ČSFR, rozpočtové a příspěvkové organizace i státní organizace ČSFR, které byly zřízeny zákonem. Zákonodárna, výkonná a soudní moc přešla k uvedenému datu na příslušné republikové orgány, pokud ústavní zákony republik nestanovily jinak. Obě národní rady byly zmocněny ještě před zánikem federace přijímat ústavní a jiné zákony, jimiž byl zajišťován výkon působností, které přejdou na republiky, s účinností nejdříve od 1. ledna 1993, stejně jako uzavírat smlouvy o úpravě vzájemných poměrů ve věcech, které náležely do působnosti federace, s tím, že i tyto vstoupí v platnost po jejím zániku. Totéž platilo i pro mezinárodní smlouvy uzavírané jménem republik s třetími státy.

Na základě zmocnění k přijímání zákonů k zajištění výkonu působnosti, která na republiky zánikem federace přejde, ale také z opatrnosti pro případ, že do konce roku 1992 nedojde ke schválení Ústavy České republiky, přijala ČNR den před hlasováním o Ústavě, 15. prosince 1992 úst. zák. č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, který vytvářel ústavní rámec pro právní a mezinárodněprávní kontinuitu České republiky a byl jednoznačnou recepční normou.

Vycházel z faktu, že Česká republika je totožná s Českou republikou, která byla členským státem čs. federace. Stanovil, že ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy ČSFR platné v den zániku federace (tedy jak předpisy vydané federálními orgány, tak i orgány České republiky) zůstávají nadále v platnosti, s výjimkou těch, které jsou podmíněny toliko existencí ČSFR a příslušností ČR k ní. Působnost zákonodárného sboru a vlády federace přešla na odpovídající orgány České republiky.

Významné z hlediska mezinárodněprávního bylo ustanovení čl. 5 o kontinuitě zahraniční politiky, podle něhož Česká republika projevila vůli generálně, formou ústavního zákona, nikoliv obvyklou diplomatickou cestou, uznat všechny státy a vlády, které ke dni svého zániku uznávala ČSFR. Prohlášení o převzetí práv a závazků, které pro ČSFR vyplývaly z mezinárodního práva, s výhradou takových závazků, které jsou spojeny s územím, které je po rozpadu federace vně svrchované moci České republiky, bylo většinou smluvních států akceptováno konkludentně. Česká republika, stejně jako Slovenská republika byly přijímány za členy mezinárodních organizací, kterými dosud byla ČSFR, zpravidla jako jejich noví členové.¹¹

¹¹ Složitější situace však nastala u smluv, zakládajících mezinárodní organizace, tak např. do OSN musela být Česká republika, byť byla nástupnickým státem zakládajícího členu, přijata znovu, v únoru 1993 se stala Česká republika 172. členským státem UNESCO. Nové proceduře se musela ČR podrobit, i pokud jde o členství v Radě Evropy.

Druhým ústavným predpisem prijatým ČNR v souvislosti se zánikem federace, ale již po přijetí Ústavy České republiky, byl úst. zák. č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, který řešil otázky nezbytné k zachování kontinuity soudnictví a prokuratury, včetně otázek personálních (druhá recepční norma).

Vývoj situace ve Slovenské republice v druhé polovině roku 1992 vyvolal i na české straně potřebu urychleného řešení ústavněprávních otázek předpokládané rozluky československé federace a vzniku dvou samostatných, svrchovaných, národních republik. Prvořadým však byl zánik federace a otázkám nové ústavy byla až téměř do listopadu 1992 věnována daleko menší pozornost, byť představa, že Česká republika nebude mít ke dni zániku federace vlastní ústavu, byla většinově nepřijatelná.

Vládní koalice tak bezprostředně po volbách zahájila přípravné práce na nové Ústavě České republiky. Začátkem července vláda jmenovala Komisi pro přípravu Ústavy pod vedením V. Klause, ve stejné době začala pracovat i poslanecká Komise předsednictva ČNR pod předsednictvím M. Uhde. Té byly předkládány průběžné výsledky vládní komise s cílem především testovat průchodnost návrhů v České národní radě. Konečný návrh vláda České národní radě předložila jako vládní návrh Ústavy České republiky (tisk č. 152, ČNR VII. vol. období).

Ústava byla schválena velkou většinou poslanců České národní rady, kdy ze 198 přítomných pro Ústavu hlasovalo 172 (minimální ústavní většinou představovalo 120 poslanců), proti bylo 16 a zdrželo se 10 členů národní rady. Ústava byla vyhlášena 28. prosince 1992 v částce 1 Sbírkky zákonů ročníku 1993, a stala se účinnou dnem 1. ledna 1993.

Zdálo by se, že rozchod našich republik bude znamenat i jejich zcela oddělený další vývoj. Obě republiky vytvořily svou vlastní státnost a staly se suverénními součástmi světového společenství. Ukazuje se však, že řada problémů, které provázejí cestu k dobudování svrchovaných, jednotných a demokratických právních států střední Evropy, má v mnohém společné rysy a některé otázky se objevují ve všech postsocialistických státech. Uplynulých třicet let ukázalo, kolik mají naše republiky společného, ne vždy žádaného a chvályhodného, kolik toho bylo přineseno z doby společného soužití v jednom státě a kolik představuje národní zvláštnosti.

Již samo přijetí ústav bylo poznamenáno stejnými problémy, zejména překotností společenských změn, nedostatkem disponibilního času pro přípravu návrhů ústav i nedostatečnou konzistentností ústavního textu. V České republice nebyla opozice účastna příprav ústavy, chybělo dostatečné prodiskutování a hledání kompromisu tak, aby si ústavu mohla veřejnost skutečně osvojit jako společenskou smlouvu. Řada problémů pod tlakem nedostatku času byla odložena na

dobu pozdější, z nichž některé nejsou dořešeny dosud. Deset let trvalo vybudování správního soudnictví, dosud nebyl přijat zákon o referendu, vyšší územní samosprávné celky byly vytvořeny na základě ústavního zákona až v roce 1997. To, co mimořádně poznamenalo politickou kulturu a do značné míry i permanentně obnovuje diskuse o nezbytnosti existence druhé komory, Senátu, bylo nezaplnění ústavního pokynu o zřízení Prozatímního Senátu, který měl až do doby zvolení Senátu podle Ústavy vykonávat jeho funkce. Do nabytí účinnosti zákona o Prozatímním Senátu vykonávala funkce senátu Poslanecká sněmovna, kterou tak nebylo možné rozpustit. Zákon o prozatímním Senátu se nepodařilo přijmout a první řádné volby do Senátu se konaly až v roce 1996. Poslanecká sněmovna tak bez účasti Senátu volila prezidenta republiky, dávala souhlas na místě Senátu prezidentu republiky ke jmenování ústavních soudců, zákony schvalovala jen Poslanecká sněmovna. Vládní strany nepřistoupily na řešení, které se z hlediska čistoty nově vytvářeného systému nabízelo, tj. po přijetí Ústavy rozpustit parlament a vyspat řádné volby do obou komor parlamentu.

Jiným problémem, který rezonoval i ve Slovenské republice, byl problém udělování milostí. Kritika našla odraz v několika neúspěšných návrzích na omezení práva prezidenta republiky, zejména pokud jde o aboliční rozhodnutí. Objevily se názory, že abolicí je třeba vůbec zrušit, resp. vázat platnost rozhodnutí prezidenta republiky na souhlas předsedy vlády. Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění Ústava a zavádí se přímá volba prezidenta republiky, takové omezení pravomoci prezidenta neobsahoval.¹² V průběhu projednání se poslanci i senátoři znovu k myšlence omezení práva milosti vrátili. Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury k návrhu předloženého ústavního zákona uvedla: „*Je zřejmé, že právo milosti je v kontextu přímé volby citlivé, neboť se může stát důležitým motivem finančníků prezidentské volební kampaně (ochrana před trestním stíháním). Některá z odborných vyjádření nicméně považují rozdělení režimu milostí mezi kontrasignované a nekontrasignované za nežádoucí (mluví se dokonce o korupčním prostředí dohod mezi prezidentem a vládou) a proto doporučují oprávnění, aby se trestní stíhání nezahájilo, resp. aby se v něm nepokračovalo, úplně zrušit.*“¹³ Ve druhém čtení přednesl B. Sobotka v Poslanecké sněmovně jménem ČSSD pozměňovací návrh o přenosu práva abolicie do režimu rozhodnutí kontrasignovaných s odůvodněním, „*že by bylo jistější z pohledu řekněme protikorupčního charakteru navržené ústavní novely, aby o využití tohoto výjimečného práva nerozhodoval pouze prezident republiky, ale aby toto jeho rozhodnutí bylo podrobena kontrasignaci buď předsedou vlády,*

¹² Tisk 415, VI. volební období Poslanecké sněmovny.

¹³ Senátní tisk 262.

nebo členem vlády“.¹⁴ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění úst. zák. č. 1 Sb., Ústava České republiky tak rozdělil režim milostí udělovaných prezidentem republiky na kontrasignované [čl. 63 odst. 1, písm. j) Ústavy: *nařizuje, aby se trestní stíhání nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo*] a nekontrasignované (čl. 62 písm. g Ústavy: *odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zahlazuje odsouzení*). S tím souvisí obecnější otázka, zda konstrukce pravomocí neodpovědného prezidenta je rozdělením na kontrasignované a nekontrasignované, tj. ty, za které nikdo neodpovídá, slučitelná s pojetím republiky jako právního státu.

Ústavní soud, zřízený ústavou nesporně přispěl ke kultivaci právního prostředí a významně posílil ústavní ochranu základních práv a svobod. To však neznamená, že v jeho činnosti nelze spatřovat i snahu o posílení jeho postavení a někdy i vybočení z jeho ústavních kompetencí.

Dokumentovat to lze na skupině nálezů s přesahem do sféry politiky, které se týkají otázek, spojených s uplatňováním procesních pravidel a parlamentních procedur při schvalování zákonů v Parlamentu České republiky. Ústavní soud tak např. při posuzování ústavnosti legislativního procesu dospěl k závěru, že v postupu jsou shledávány sice nedostatky, ale ty představují především pochybení proti právní a politické kultuře a nezakládají jako takové protiústavnost. K takovým „prohřeškům“ patří omezování opozice stanovením délky vystoupení v parlamentní rozpravě či omezení počtu vystoupení nebo slučování rozpravy.

V ledna 2012 byl Ústavnímu soudu doručen návrh skupiny 45 poslanců na zrušení v čtrnácti zákonů. Podle navrhovatelů došlo k jejich přijetí způsobem, který nebyl v souladu s některými ústavními principy vztahujícími se k zákonodárnému procesu, neboť poté, co byly návrhy těchto zákonů zamítnuty nebo vráceny Senátem, je Poslanecká sněmovna projednala ve sloučené rozpravě ke všem z nich a v rámci této rozpravy omezila řečnickou dobu jednotlivých poslanců na deset minut a počet jejich vystoupení na nejvýše dvě. Mimo jiné se jednalo o zákony o pomoci v hmotné nouzi, o zaměstnanosti, o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování. Ústavní soud v části nálezu, který je věnován zákonodárné proceduře, jejíž neústavnost byla navrhovateli namítána, soud konstatoval, že mu nepřísluší žádným způsobem hodnotit, zda by v případě určitého zákona bylo bývalo s ohledem na předmět jeho úpravy vhodnější, aby jeho přijetí bylo výsledkem širšího politického konsenzu, nebo spekulovat, zda součástí zákona o zdravotních službách měly být blíže neurčené připomínky odborné veřejnosti. Jde primárně o otázky politické, jež ve vztahu k ústavněprávnímu posouzení procedury přijímání tohoto zákona nemají žádný přesah. Ústavní soud

¹⁴ Stenografický zápis 32. schůze, 7. prosince 2012. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/032schuz/32-2.html>>.

dospěl k závěru, že způsob přijetí napadených zákonů byl v souladu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod a k přijetí a vydání napadených zákonů došlo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Nad rámec toho však poznamenává, že jiná věc je, zda napadený postup při projednávání nelze hodnotit kriticky z hlediska politické kultury, kterou by měla být Poslanecká sněmovna rovněž vázána. V odlišném stanovisku soudce S. Balík uvedl, že by nebylo případné vyvozovat derogační konsekvence a zřetelně tak vstupovat „na politické kolbiště“ a stát se tak namísto ochráncem ústavnosti pouhým kontrolorem či analyzátozem dopadů právních úprav.

V řízení před Ústavním soudem ve věci neústavnosti zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatření v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, kdy bylo navrhovatelí tvrzeno, že zákon nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem spočívajícím v postupu vládní většiny v Poslanecké sněmovně a Senátu, konkrétně ve zneužití institutu legislativní nouze, nepředvídatelném svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, neodůvodněném vypuštění obecné rozpravy a odepřením práva hlasovat zvoleným senátorům. Ústavní soud nesetřval doslovně na dříve vyslovených závěrech a zákon pro rozpor procedury jeho přijetí s ústavními zásadami demokratického právního státu zrušil s odůvodněním, že nedodržení pravidel legislativního procesu může vést nejen ke zpochybnění legitimacy přijatého rozhodnutí, ale aj jeho legality.¹⁵ V tomto případě rázně vykročil z dodržování zásady zdrženlivosti a minimalizace zásahů.

Z oblasti zahraniční politiky státu jsou zásadní dva nálezy Ústavního soudu ve věci přezkoumání ústavnosti mezinárodní smlouvy v případech Lisabon I a Lisabon II.¹⁶ Ústavní soud nepovažoval za možné, aby svým nálezem vytvořil a autoritativně určil „věcné meze přenosu pravomocí“ na orgány Evropské unie. Konstatoval, že se jedná o otázku nejudikovatelnou, jejíž řešení přísluší politické reprezentaci: „*tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení*“.¹⁷ Vycházel přitom ze stanoviska, že se nejedná o projev libovůle soudu, ale naopak o zdrženlivost a soudcovský minimalismus ve prospěch politických procedur. Stejně tak přistoupil k otázce možnosti konání referenda o důležité mezinárodní smlouvě.

Doktrínu zdrženlivosti však nedodržel Ústavní soud, když zásadním způsobem zasáhl do politického systému a do sféry vyhrazené jednoznačně ústavodárci

¹⁵ Nález Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.).

¹⁶ Nález Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a nález 29/09 (N 235/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.).

¹⁷ Tamtéž.

v tzv. kauze Melčák, kdy svým nálezem prolomil do té doby v zásadě jím dodržovanou doktrínu zdrženlivosti. Poslanecká sněmovna v roce 2009 řešila vzniklou parlamentní krizi po dohodě rozhodujících politických stran přijetím ústavního zákona,¹⁸ kterým bylo zkráceno volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 2006 tak, že mělo končit v říjnu 2009 dnem voleb do Poslanecké sněmovny. Prezident Václav Klaus vyhlásil volby a jeho rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce zákonů. Pro přijetí ústavního zákona hlasovalo 172 poslanců, 9 bylo proti. V Senátu bylo pro 56 senátorů, proti bylo 8 a 7 se zdrželo hlasování. Jeden z poslanců napadl u ústavního soudu rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny a současně navrhl vyslovit protiústavnost ústavního zákona o zkrácení volebního období. Svoji argumentaci založil na tvrzeném porušení ústavního práva na nerušený výkon veřejné funkce. Ústavní soud v řádu dnů odložil vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky, přerušil řízení o ústavní stížnosti a postoupil návrh na zrušení ústavního zákona plénu Ústavního soudu. Plénum Ústavního soudu za 8 dnů od postoupení návrhu došlo k závěru, že ústavní zákon je v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy a dnem vyhlášení nálezu ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny zrušil.¹⁹ Tímto nálezem se český Ústavní soud postavil na pozici zastánců názoru, že lze pro rozpor s ústavou zrušit nejen zákon, kde k tomu má výslovně ústavně stanovenou kompetenci, ale aj zákon ústavní. Takovou ústavní kompetenci však výslovně Ústavní soud nemá a dovozuje ji pouze interpretací. Role, kterou si Ústavní soud nálezem přisvojil, jako strážce nad ústavodárcem, však všeobecně akceptována není a deklarování této kompetence v nálezu přesvědčivě zdůvodněno nebylo.

Důsledkem zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení volebního období bylo, že Poslanecká sněmovna vykonávala svoji funkci až do skončení řádného volebního období, tj. do konání voleb v květnu 2010. V mezidobí se výrazně změnil preference voličů, do Poslanecké sněmovny se dostaly nové protestní strany, vznikly nové strany a hnutí, dvě dosud největší parlamentní strany (ČSSD a ODS) zaznamenaly obrovský propad hlasů. Parlamentem přijatá novela ústavy umožnila rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky, navrhně-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vysloví souhlas třípětinová většina všech poslanců.²⁰ Tuto novelu však poslanci v roce 2009 již nevyužili z obavy, že by Ústavní soud mohl takové rozhodnutí zrušit s odkazem na retroaktivitu novely Ústavy, kdy v době volby sněmovny v roce 2005, takový způsob

¹⁸ Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

¹⁹ Nález Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU445; 318/2009).

²⁰ Srov. úst. zák. č. 319/2009 Sb.

rozpuštění neexistoval. Tímto náležen Ústavní soud aktivisticky překročil svou roli negativního zákonodárce a vytvořil nová ústavní pravidla.²¹

Judikatura Ústavního soudu v tzv. politických otázkách tak s ohledem na uvedené případy není konzistentní, do značné míry je ovlivňována složením Ústavního soudu, „vyšší ideovou polarizací soudců“²² a v různých obdobích i různou mírou jejich aktivismu či naopak zdrženlivosti. Budoucnost ukáže, nakolik se „politickými otázkami“ mohou stát i další oblasti, ať už jde o problematiku ekonomickou, otázky životního prostředí či řešení problémů globálního světa.

Uvedenými příklady jsem chtěl jen poukázat na některé shodné problémy fungování našich ústavních systémů. Příkladů by mohlo být daleko více, jen demonstrativně uvádím problematiku poslanecké imunity, milosti a amnestie, neslučitelnosti funkcí, přímé volby, odpovědnosti a postavení prezidenta republiky, klouzavého mandátu, způsobu výběru soudců ústavního soudu, laického prvku při rozhodování soudů a další.

Je přirozené, že ústavy nemohou být zcela rigidními dokumenty, nepodléhajícími změnám společenské reality a nereagujícími na dosažený stupeň rozvoje společnosti. Obě ústavy, jak Ústava Slovenské republiky, tak Ústava České republiky byly za třicet let v řádu desítek novel a doplnění změněny, ne vždy ku prospěch věci. Ale v zásadě je možné uvést, že oba ústavní dokumenty sehrály pozitivní úlohu při přeměnách společnosti, svou hodnotovou orientací přispěly k budování moderního, demokratického a právního státu i občanské společnosti.

Sedmdesát čtyři let jednotného státoprávního uspořádání představuje délku jednoho lidského života, ale ve vztazích našich národů představuje celé dvacáté století zásadní civilizační a vývojovou etapu, která ovlivnila životy každého člena onoho z historického hlediska relativně krátkého společenství. Naše obě republiky jsou členy Evropské unie, visehradského uskupení, jedné vojenské aliance, součástí schengenského prostoru. A Češi a Slováci a Slováci a Češi se stále setkávají v přátelstvích, manželstvích, práci i studiu, kultuře, vědě i ve sportu a vztahům nemohou zabránit žádné administrativní, politické či státoprávní oddělení, o čemž svědčí i dnes připomínaná stoletá historie Univerzity Komenského v Bratislavě a její Právnické fakulty.

Použitá literatura:

BEŇA, J. *Diskontinuitná kontinuita slovenských ústavných dejín*. Bratislava : ATTICUM, 2014.

²¹ K tomu odlišné stanovisko ústavního soudce Jana Musila k nálezu cit. v poznámce 21.

²² PÍČOVÁ, L. Politická otázka v judikatuře Ústavního soudu. Byla, je a bude? In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 2.

- KYSELA, J. *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003.
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019.
- GERLOCH, A., KYSELA, J. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.
- JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha : Leges, 2013.
- KOPEČEK, L. *Éra nevinosti. Česká politika 1989 – 1997*. Brno : Barrister & Principal, 2010.
- SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha : Leges, 2009.

SLOVENSKÝ ÚSTAVNÝ SYSTÉM V 30-ROČNOM TESTE¹

The Slovak constitutional system in a 30-year test

Marián Giba

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Pri príležitosti okrúhleho 30. výročia prijatia Ústavy príspevok ponúka retrospektívnu analýzu niekoľkých ústavnoprávne významných a náročných situácií, ktoré testovali Ústavu aj ústavný systém. Ponúka tiež perspektívny pohľad na niektoré situácie, ktoré v slovenskom ústavnom systéme môžu nastať ako dôsledok ústavných zmien, ktoré už boli schválené alebo ktoré schválené byť môžu. Cieľom autora je vyhodnotiť, či Ústava Slovenskej republiky z roku 1992 a ňou založený ústavný systém vytvárajú dostatočnú bázu pre korektné fungovanie demokratického a právneho štátu.

Abstract: On the occasion of the 30th anniversary of the adoption of the Constitution of the Slovak Republic, this paper offers a retrospective analysis of several constitutionally significant and challenging situations that have tested the Constitution and the constitutional system. It also offers a prospective view of some potentially risky situations that may arise in the Slovak constitutional system as a result of constitutional amendments that have already been approved or may be approved. The author's goal is to evaluate whether the Constitution of the Slovak Republic of 1992 and the constitutional system established by this Constitution create a sufficient basis for the correct functioning of a democratic state and the Rule of Law.

Kľúčové slová: Ústava, kríza, ústavná novelizácia, referendum, predčasné voľby, Ústavný súd, forma vlády

Key words: Constitution, crisis, constitutional amendment, referendum, early elections, Constitutional Court, form of government

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

1 Úvod

Každé výročie ústavy je prirodzeným impulzom na diskusie o nej, o jej obsahu, fungovaní, rezervách, potrebách zmeny... Okrúhle výročia, okrem týchto štandardných diskusií, bývajú osobitným impulzom aj na bilancovanie, vyhodnocovanie toho, ako ústava obstála v teste obdobia, ktoré má za sebou.

Tridsiate výročie prijatia Ústavy, ktoré si pripomíname v roku 2022, nás priam volá k retrospektívnemu aj perspektívnemu pohľadu na ňu. Vo svete sa dnes nájdu platné ústavy, ktoré majú vyše 200 rokov (Spojené štáty americké, Nórsko), a nájdu sa aj také, ktoré síce nedosahujú tento úctyhodný vek, no stále sú násobne staršie v porovnaní s tou slovenskou (Francúzsko, Nemecko). Napriek tomu sa dá z komparatívneho pohľadu povedať, že 30 rokov je pre ústavu vo všeobecnosti už nadpriemerný vek. Zároveň je to v demokratických pomeroch obdobie, v ktorom sa už nevyhnutne museli vystriedať rôzne politické konštelácie moci, okrem „dobrého počasia“ sa museli vyskytnúť aj väčšie či menšie krízy a spoločnosť tiež nevyhnutne prešla podstatným vývojom. Tri desaťročia existencie ústavy sú zároveň časom, pri ktorom sa dá už legitímne uvažovať aj o jej nepísaných zložkách, ktoré sa mohli ustáliť ako jej súčasť.²

Ak si tieto všeobecné tvrdenia premietneme do slovenských pomerov, môžeme konštatovať, že súčasná Ústava je ku dňu svojho 30. výročia druhou najdlhšie fungujúcou ústavou, akú sme mali vo svojich republikánskych dejinách, teda od roku 1918. K celkovému prvenstvu, ktoré si ešte formálne drží Ústava ČSSR z roku 1960, jej už chýbajú len približne dva roky, pričom nič nenasvedčuje tomu, že by toto prvenstvo nemala dosiahnuť. Obdobie od prijatia Ústavy v roku 1992 po dnešný deň je zároveň najdlhším súvislým obdobím demokracie a stability³ od roku 1918. To nie je vzhľadom na turbulencie, ktorými bol pravičelne poznačený náš republikánsky vývoj, vôbec málo.

Obsiahnuť 30 rokov fungovania Ústavy a ústavného systému je, prirodzene, v rámci kapacity jedného konferenčného príspevku nemožné. Preto bolo potrebné zvoliť si kľúč k jeho spracovaniu. Príspevok bude mať dve časti, z ktorých prvá bude retrospektívnym hodnotením vybraných ústavnoprávne podstatných momentov z minulosti z pohľadu, ako v nich Ústava obstála. Druhá časť bude

² K téme nepísaného ústavného práva pozri OROSZ, L., VOLČKO, V. Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva. In *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013, s. 114 – 126; GIBA, M. Nepísané ústavné právo (habilitačná prednáška). In *Právny obzor*. 2020, č. 5, s. 319 – 342; KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. 2018, č. 6, s. 554 – 565.

³ Stabilitou myslíme to, že nedochádzalo k udalostiam ako revolúcie, zmeny režimu, vojny, územné zmeny a pod.

obsahovať perspektívu budúceho vývoja na báze zatiaľ poslednej rozsiahlejšej novely Ústavy z konca roku 2020.

2 Ústavnoprávne a ústavno-politicky podstatné momenty v retrospektíve

Za uplynulých 30 rokov sa v chode nášho štátu a ústavného systému vyskytli situácie, ktoré by sa dali označiť za krízové. Mohlo by sa polemizovať o tom, ktoré z nich boli ozajstnými krízami a ktoré „len“ pohnutejšími obdobiami, ktoré život v demokratickej spoločnosti prirodzene prináša. Ak chceme zostať v rovine ústavnoprávnej, resp. ústavno-politickej, tak ako výrazné momenty testu životaschopnosti ústavného systému identifikujeme udalosti, ktoré budeme analyzovať pod nasledujúcimi názvami: test parlamentných volieb 1998 v širšom kontexte (2.1), test formy vlády 2011 (2.2) a test mechanizmami občianskej spoločnosti a koaličného vládnutia 2018 a 2021 (2.3). Je namieste poznamenať, že voľba tejto matérie a jej označení bola uplatnením autorskej licencie so zohľadnením kapacitných limitov príspevku.

2.1 Test parlamentných volieb 1998

Možno povedať, že 90-te roky 20. storočia boli v pomeroch Slovenska v mnohých ohľadoch špecifické a určite ich nemožno celkovo hodnotiť ako práve idylické či „nudné“ obdobie. Z ústavnoprávneho pohľadu to bolo obdobie, keď sa novovytvorený ústavný systém „ukladal“ na svojich základoch, hľadal si spôsob fungovania a musel si poradiť s mnohými otázkami, na ktoré neexistovali aplikovateľné riešenia z našej minulosti. Bolo to obdobie, keď začínal svoju činnosť Ústavný súd ako inštitúcia dovtedy fakticky neznáma.⁴ Zároveň išlo o obdobie, keď sa štýl vládnutia vymykal tomu, čo sa dá označiť za aspoň ako-tak fungujúcu demokraciu a právny štát. Vonkajším prejavom tohto javu bol faktor vzťahu vlády a osoby V. Mečiara k prezidentovi republiky M. Kováčovi, čo sa premietalo aj do fungovania ústavného systému: spory o úlohu a rozsah uváženia prezidenta pri výkone menovacích právomocí najmä vo vzťahu k vláde, zmarené

⁴ Ústavný súd I. Československej republiky predsa len nebol takou dynamickou inštitúciou, ako sú ústavné sudy dnes a, okrem toho, bol aj časovo dosť vzdialený. Existencia Ústavného súdu ČSFR v roku 1992 bola len epizodická, preto napriek niekoľkým významným rozhodnutiam nemohol tento súd zanechať za sebou hlbokú stopu.

referendum o priamej voľbe prezidenta, viac ako rok neobsadený úrad prezidenta a tzv. Mečiarove amnestie ako povestná „čerešnička na torte“.

Parlamentné voľby 1998 s účasťou vyše 84 % voličov priniesli výraznú porážku dovtedajšej vlády a nástup novej vládnej koalície, ktorá disponovala trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov v Národnej rade. Volebné obdobie 1998 – 2002 bolo obdobím postupných výrazných ústavných zmien. Prvou z nich bol ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorý zaviedol priamu voľbu prezidenta republiky. Bola to zároveň „dohra“ konfliktu z predchádzajúceho volebného obdobia a zmareného referenda z roku 1997. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. predstavoval dodnes najväčšiu a najvýznamnejšiu ústavnú novelu, ktorá sa dotkla približne tretiny ústavného textu. Nanovo sa definovali vzťahy vnútroštátnych právnych noriem s normami externého pôvodu v rámci prípravy na vstup do Európskej únie – došlo k internacionalizovaniu právneho poriadku a otvoreniu sa nadnárodným integráciám.⁵ Vytvorili sa tiež dva nové ústavné orgány: Súdna rada a verejný ochranca práv.

Napriek politicky turbulentným šiestim rokom nasledujúcim bezprostredne po prijatí Ústavy možno konštatovať, že Ústava v tomto svojom prvom teste obstála. Hoci patrí z komparatívneho pohľadu medzi málo rigidné ústavy, aj „ochrana“ v podobe trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov potrebnej na jej zmenu stačila v rokoch 1992 – 1998 na to, aby k žiadnym ústavným zmenám nedošlo. Parlamentné voľby 1998 sa síce konali v mimoriadne vypätej atmosfére, o čom svedčila aj masívna volebná účasť, ale boli realizáciou demokratickej výmeny pri moci. Obdobie nasledujúcich 3 až 4 rokov bolo obdobím stabilizácie ústavného systému. Najmä po schválení ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. možno povedať, že nedokonalosti, ktorými trpela pôvodná verzia Ústavy aj vďaka spôsobu, akým bola schválená, boli eliminované a Ústava sa dostala do podoby, v ktorej bezpochyby mohla byť základom demokratického a právneho štátu v materiálnom zmysle.

2.2 Test formy vlády 2011

O desaťročie neskôr došlo k udalostiam, ktoré môžeme označiť za test formy vlády. Dňa 11. októbra 2011 Národná rada neschválila návrh, s ktorým vláda spojila otázku dôvery, čím vznikla prezidentovi republiky povinnosť vládu odvolať.⁶

⁵ BARANÍK, K. Ústavodarná moc a politika. In VEČEŘA, M., HAPLA, M. (eds.) *Weyrovy dny právni teorie 2017*. Brno : Masarykova univerzita, 2017, s. 40.

⁶ Pripomeňme, že Ústava rozoznáva dva spôsoby ukončenia pôsobenia vlády – demisiu a odvolanie. Demisiu podáva vláda fakultatívne z vlastnej iniciatívy a obligatórne vždy po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady. Z čl. 115 ods. 2 Ústavy výslovne vyplýva, že ak prezident

Parlamentné strany nemali záujem zostaviť novú vládnú koalíciu ani vytvoriť úradnícku vládu do predčasných parlamentných volieb, o ktorých konaní sa vzápätí rozhodlo ústavným zákonom. V parlamente teda vznikla politická dohoda na tom, aby až do volieb v štáte pôsobila vláda bez dôvery Národnej rady. Prezident republiky, ktorý bol do úradu zvolený ako kandidát opozície, tvrdil, že ak vládu odvolá, nebude ju môcť poveriť výkonom funkcie, pretože text Ústavy mu to výslovne neumožňuje. Desať dní po zamietnutí vyslovenia dôvery vláde tak bola schválená desiatá novela Ústavy v podobe ústavného zákona č. 356/2011 Z. z.

Táto novela doplnila čl. 115 Ústavy o nový odsek 3, ktorý, skrátene povedané, hovorí nasledovné: ak vláda stratí dôveru parlamentu a novú vládu nemožno vymenovať hneď po jej odvolaní, odvolanú vládu prezident poverí výkonom len taxatívne vymedzených právomocí, pričom ešte na výkon niektorých z nich bude vláda vždy potrebovať jeho predbežný súhlas. Ostatné svoje právomoci nebude môcť takáto vláda vykonávať vôbec, ani so súhlasom, ani bez súhlasu prezidenta. Vznikol tak celkom originálny systém, kde vláda „prežije“ aj po strate dôvery, ale oslabia sa jej právomoci a čiastočne sa podriadi prezidentovi.

Spomenutá novela Ústavy bola za 30 rokov asi najhoršou ukážkou toho, ako sa veci nemajú robiť, bola presným opakom postupov hodných civilizovanej demokracie a ústavného štátu. Novela bola v prvom rade zbytočná, lebo aj pri absencii výslovnej úpravy *bolo* možné odvolanú vládu poveriť výkonom funkcií až do vymenovania vlády novej. Článok 115 ods. 1 Ústavy to síce neumožňoval *expressis verbis*, no s ohľadom na čl. 101 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého prezident republiky „*svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov*“, hlava štátu nepochybne mohla odvolanú vládu poveriť výkonom právomocí. Nebyť zmeny Ústavy a pri neochote kohokoľvek relevantného zostaviť novú vládu by to v konečnom dôsledku aj bola musela urobiť.

Novela bola aj nesytemová, keďže je v zásadnom rozpore s logikou parlamentnej formy vlády, kde je výkonná moc zverená vláde. Prezident republiky za svoje rozhodnutia v zásade nenesie zodpovednosť,⁷ čo zvyrazňuje (nielen) inštitút kontrasignácie. Po schválení ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. však na Slovensku vzniká „kontrasignácia naruby“, keď politicky nezodpovedný prezident má udeľovať vláde súhlas na výkon jej právomocí. Ak ho neudelí, rozhodnutie nemožno prijať ani keby ho podporovala celá Národná rada, ktorej

republiky prijme demisiu vlády, poverí ju výkonom funkcie až do vymenovania novej vlády. K odvolaniu vlády prichádza výlučne po strate dôvery parlamentu. V čase spomínaných udalostí čl. 115 ods. 1 Ústavy v prípade odvolania vlády prezidentovi výslovne neprikazoval – ale ani nezakazoval – poveriť odvolanú vládu výkonom funkcie až do vymenovania novej.

⁷ Porovnaj napríklad POSLUCH, M., CIBULKA, E. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd. Šamorin : Heuréka, 2009, s. 28 – 29.

legitimita vyslovením nedôvery vláde nijako neutrpela. Nehovoriac o tom, že je ťažké určiť, kto nesie zodpovednosť za rozhodnutie odvolanej vlády vykonané so súhlasom prezidenta. V praktickej realite nikto. Podľa schémy, ktorú zaviedla citovaná ústavná novela, sa síce dá fungovať, ibaže to nie je logika parlamentnej formy vlády.

Okrem zbytočnosti a nesystémovosti trpí ústavná úprava zavedená v roku 2011 aj nedôslednosťou. V prvom rade zbavuje vládu možnosti konať v dôležitých oblastiach, keby si to vyžiadali okolnosti.⁸ Čo je však horšie, keby v čase pôsobenia odvolanej vlády s obmedzenými právomocami nastal dôvod zastupovať prezidenta, nebolo by subjektu, ktorý by mohol v jeho zastúpení udeliť súhlas vláde na výkon jej vlastných právomocí. Vláda by teda paradoxne mohla vykonávať časť prezidentských právomocí ako zastupujúci prezident, no nemohla by vykonávať tie zo svojich vlastných, na ktoré potrebuje súhlas prezidenta.⁹

Na záver tejto časti je nutné uviesť, že ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. slovenský ústavodarca, pod falošnou zámkou vyplňania medzery v Ústave, v nej v skutočnosti len medzery vytvoril.¹⁰ Prijatie tohto ústavného zákona bolo vedené v prvom rade politickými dôvodmi, navyše bol pripravený a schválený v skrátanom legislatívnom konaní v priebehu jediného dňa, čo je v podmienkach vyspelej demokracie hodnej svojho mena nemysliteľné. Dôsledky sa zákonite prejavili v podobe nedostatkov novej ústavnej úpravy. V teste ústavno-politickej krízy roku 2011 teda neobstál predovšetkým ústavodarca a Ústava si to, takpovediac, odskákala. Napriek zhoršeniu kvality ústavného systému, ktorú ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. bezpochyby priniesol, sa však z celkového a dlhodobého pohľadu nedá hovoriť o znefunkčnení Ústavy.

⁸ Vláda s obmedzeným poverením napríklad vôbec nemôže rozhodovať o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky podľa čl. 119 písm. d) Ústavy ani o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky podľa čl. 119 písm. i) Ústavy.

⁹ Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. rozšíril okruh právomocí prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 Ústavy o písmeno u), na základe ktorého prezident po odvolaní vlády nielen poveruje túto výkonom jej právomocí v obmedzenom rozsahu, ale aj udeľuje svoj súhlas na výkon niektorých právomocí. Pre účely zastupovania prezidenta však čl. 102 ods. 1 písm. u) nebol zaradený do čl. 105 ods. 1 Ústavy – ani medzi právomoci, ktoré zastupuje vláda, ani medzi tie, ktoré zastupuje predseda Národnej rady. Výkladom čl. 105 ods. 1 Ústavy *a contrario* sa tak dá formulovať jedine záver, že právomoc udeľovať odvolanej vláde súhlas na výkon právomocí patrí medzi nezastupiteľné právomoci prezidenta, v dôsledku čoho by sa právomoci vlády stali neuplatniteľnými.

¹⁰ Tvrdí a podrobnú kritiku tejto ústavnej novelizácie sme formulovali už dávno. Pozri GIBA, M. Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In *AUC Iuridica*. 2011, č. 4, s. 110 – 111.

2.3 Test mechanizmami občianskej spoločnosti a koaličného vládnutia 2018 a 2021

V rámci retrospektívy sa ešte krátko zaoberajme javom, ktorý slovenská Ústava od svojho prijatia predpokladala, no ku ktorému prvýkrát došlo až v roku 2018. Ide o výmenu predsedu vlády z politických dôvodov počas volebného obdobia pri súčasnom zachovaní vládnej koalície. V parlamentnej demokracii ide v zásade o bežný úkaz, bohaté skúsenosti s tým mala v stredne dávnej dobe napríklad Česká republika a najnovšie Veľká Británia. Na Slovensku však až do roku 2018 platilo, že predseda vlády končil vo funkcii vždy s celou vládou na základe obligatórnej demisie podľa čl. 117 Ústavy po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady. Dve výnimky z tohto pravidla boli spôsobené stratou dôvery vlády v rokoch 1994 a 2011, keď bola vláda ako celok odvolaná.

V roku 2018 sa prvýkrát stalo, že zotrvanie predsedu vlády vo funkcii sa stalo politicky neudržateľným. Podobný prípad, hoci z celkom iných dôvodov, nastal presne o 3 roky neskôr, v inom volebnom období a v inej vládnej koalícii. V jednom aj druhom prípade platilo, že pokiaľ išlo o „vôľový prvok“ predsedu vlády smerom k odchodu z funkcie, tento zjavne absentoval. Predsedovia vlády politicky bojovali o svoje zotrvanie vo funkcii až za hranu možností. Preto vznikol priestor na prejavenie iných mechanizmov, ktoré testovali Ústavu, formu vlády aj politické fungovanie ústavného systému.

V marci 2018 Slovensko zažilo najväčšie demonštrácie od Novembra 1989, ktoré sa konali v týždenných intervaloch a boli zamerané voči vláde, ale osobitne voči jej predsedovi R. Ficovi. Masívny, na slovenské pomery neobvyklý a graduujúci rozmer demonštrácií dostal vládu a jej predsedu pod tlak, ktorému nemohli úspešne odolať napriek tomu, že celkový počet demonštrujúcich občanov bol v pomere k celkovému počtu oprávnených voličov neporovnateľne nižší. Vzápätí sa uviedli do chodu „koalíčné mechanizmy“ a vec sa dostala do polohy, že buď odíde predseda vlády a vládna koalícia bude môcť pokračovať, alebo sa rozpadne vládna koalícia, čo by s najväčšou pravdepodobnosťou bolo viedlo k predčasným voľbám. Predseda vlády si racionálne zvolil svoj vlastný odchod, čím umožnil pokračovanie koalície až do riadnych volieb.

V marci 2021 vznikla veľká vládna kríza, kde bol opäť ústrednou postavou predseda vlády, tentokrát I. Matovič. Rozdielom oproti roku 2018 bolo, že v tejto kríze nedochádzalo k žiadnym demonštráciám, prebiehala uprostred pandemických reštrikcií súvisiacich s ochorením COVID-19. Preto v tejto vládnej kríze, ktorá mala tiež graduujúci charakter, bolo možné pozorovať len „koalíčné mechanizmy“, na pozadí ktorých mohla byť občianska nespokojnosť nanajvýš „tušená“. Aj táto kríza sa však z politického hľadiska skončila racionálne a logicky –

„dobrovoľným“ odchodom predsedu vlády z funkcie pri súčasnom zachovaní vládnej koalície.

Spomínané dva momenty priniesli Slovensku novú skúsenosť. Hoci po technickej stránke nebol proces demisie sa strane vlády a jej predsedu dobre zvládnutý a v oboch prípadoch sa zopakovali rovnaké chyby,¹¹ výsledok procesu to neovplyvnilo. Možno konštatovať, že aj v týchto testoch Ústava obstála, keďže umožnila vyriešenie krízy spôsobom, ktorý plne zodpovedá logike a štandardom parlamentnej formy vlády.

3 Možné ústavnoprávne a ústavno-politicky podstatné momenty v perspektíve

Kým obzretie sa za minulosťou umožňuje s väčším či menším odstupom vecne hodnotiť udalosti, ktoré už prebehli, odhadovanie toho, čo prinesie budúcnosť, môže niekedy pripomínať veštenie z krištáľovej gule, čo nie je práve žáner, ktorého zvládanie sa očakáva od ústavného právnika. Napriek tomu, pri príležitosti okrúhleho výročia Ústavy, ponúkneme pohľad na dva problémy, ktoré v ústavnom systéme už teraz „tlejú“. Ešte nie je jasné, aký vývoj v reálnom živote naberú, no už dnes sa dajú pomenovať ich možné riziká v nádeji, že sa nenaplnia. Reč bude o predčasnom ukončení volebného obdobia Národnej rady a o novozavedenom systéme priebežnej obmeny sudcov Ústavného súdu.

3.1 Predčasné ukončovanie volebného obdobia Národnej rady

Možnosť predčasne ukončiť volebné obdobie parlamentu a konať predčasné voľby býva tradične radená medzi znaky parlamentnej formy vlády.¹² Nie je teda pochybnosť o tom, že predčasné ukončenie volebného obdobia Národnej rady je niečo, čo v našom ústavnom systéme môže (dokonca má) legitímne existovať. Rovnako nie je pochybnosť o tom, kedy môže, resp. musí prezident Národnú radu rozpustiť, keďže toto je predmetom jasnej a kazuistickej úpravy čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy. Po dvoch najnovších „referendových“ rozhodnutiach

¹¹ GIBA, M. Demisia vlády z dôvodu demisie jej predsedu. In *Právny obzor*. 2021, č. 4. s. 306 – 317.

¹² Pozri napríklad LAUVAUX, P. *Le parlementarisme*. Paris : Presses universitaires de France, 1997, s. 4; GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 235 – 236.

Ústavného súdu¹³ nie je už pochybnosť ani o tom, že rozpustenie Národnej rady podľa niektorého z dôvodov upravených v čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy je *de constitutione lata* jedinou možnosťou, ako sa na Slovensku dajú docieľiť predčasné parlamentné voľby.

Na nasledujúcich riadkoch si položíme dve otázky: či je potrebné zaviesť do Ústavy mechanizmus, ktorý umožní samotnému parlamentu rozhodnúť o predčasných voľbách, a či je potrebné zaviesť mechanizmus, ktorý umožní rozhodnúť o predčasných voľbách občanom.

Odpoveď na prvú otázku je jednoznačne kladná a autor tohto príspevku to za uplynulé roky tvrdil mnohokrát.¹⁴ Ak pomery v parlamente dosiahnu také štádium rozvratu, v ktorom si vláda nedokáže udržať dôveru alebo schopnosť presadzovať svoje návrhy cez parlament a ak v parlamente samotnom existuje väčšinová zhoda na tom, že jediným spôsobom, ako ho sfunkčnit', sú nové voľby, potom sa rozhodnutie parlamentu o nich javí ako efektívny nástroj vyriešenia objektívnej krízy. Konanie predčasných volieb z politických dôvodov (teda z dôvodu rozvratu parlamentných pomerov) je nutnosť, ktorú náš ústavný systém objektívne potrebuje. Zopakujme, čo sme už spolu s V. Bujňákom povedali na inom mieste: *„parlament s funkčnou väčšinou a vládu s jeho dôverou štát jednoducho potrebuje. Ak najmenej 90 zo všetkých poslancov v parlamente povie, že je nutné ísť do predčasných volieb, lebo inak sa vládnúť nedá, tak sa ťažko v tom istom parlamente nájde 76 poslancov, ktorí dajú dôveru vláde a budú ochotní a schopní plynule ďalej pokračovať vo volebnom období. (...) V parlamentnej forme vlády jednoducho musí existovať možnosť konať predčasné voľby v situácii, keď je v parlamente namiesto funkčnej väčšiny rozklad. Sú v principe len dve možnosti, ako sa k predčasným voľbám dostať: buď to celé bude mať v rukách prezident, ktorý parlament rozpustí, keď uzná za vhodné (Francúzsko), čo je však veľmi riskantné, najmä v ‚mladšej‘ demokracii; alebo to celé bude mať v rukách parlament, ktorý sa rozpustí sám, keď sa ocitne v stave ‚klinickej smrti‘.“*¹⁵

Ostáva otázka, ako koncipovať „samorozpustný“ mechanizmus. Prvou možnosťou je vytvoriť inštitút tak, že ak sa parlament predpísanou väčšinou uznesie na návrhu na svoje vlastné rozpustenie, prezident je povinný ho bezodkladne

¹³ Nález Ústavného súdu zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021, a nález Ústavného súdu z 26. októbra 2022, sp. zn. PL. ÚS 11/2022.

¹⁴ Napríklad GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In *Milníky práva v stredo európskom priestore 2008*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 572 – 579; GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách je protiústavné. In *Právny obzor*. 2021, č. 3, s. 191 – 207.

¹⁵ GIBA, M., BUJŇÁK, V. O medzerách v niektorých argumentoch za referendum o predčasných voľbách. In *Denník N*, 27. máj 2021, online.

rozpustiť.¹⁶ Toto riešenie by bolo logické a systémové, pretože by len rozšírilo uplatnenie už existujúceho mechanizmu rozpustenia Národnej rady. Rozpustením by však okamžite zanikol mandát všetkým poslancom a parlament by prestal existovať až do ustanovujúcej schôdze toho nového, čo je otázka minimálne štyroch mesiacov. Preto by bolo nutné zároveň zaviesť možnosť vykonávať neodkladné úlohy parlamentu iným orgánom – ako riešenie sa prirodzene ponúka Parlamentná rada podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.¹⁷ Pragmaticky treba dodať, že toto riešenie by zároveň zbavilo parlamentné politické strany možnosti viesť „kampaň“ s využitím legislatívneho procesu prostredníctvom prijímania „populárnych“ opatrení. Že takéto niečo nie je vylúčené, dokonca v skrátanom legislatívnom konaní pár dní pred volebným dňom, sa názorne ukázalo pred voľbami 2020. O to viac by bolo pre ústavný systém osožné ísť k predčasným voľbám cestou rozpustenia parlamentu, no o to menej pravdepodobné je, že by bola v parlamente „politická vôľa“ takéto riešenie zaviesť.

Preto možno predpokladať, že ak sa raz na Slovensku zavedie „samorozpustný“ mechanizmus parlamentu, technicky sa nepôjde cestou rozpustenia Národnej rady, ale „skrátienia volebného obdobia“. To je druhá teoretická možnosť, ktorá by znamenala, že parlament svojim vlastným uznesením určí skorší termín volieb, no zároveň mandát poslancov bude trvať až do týchto predčasných volieb.

Jedno i druhé riešenie sú technicky predstaviteľné a možné, každé z nich predpokladá priamu novelizáciu Ústavy. Ak parlament sám sebe zavedie možnosť vyvolať predčasné voľby, dôležitou otázkou je, aká väčšina má o tom rozhodnúť. Doterajšia prax (ktorú však medzičasom Ústavný súd vylúčil) bola taká, že sa vyžadovala trojpätinová väčšina všetkých poslancov. Návrh priamej novelizácie Ústavy, o ktorom sa bude konať referendum 21. januára 2023, však smeruje k tomu, že na rozhodnutie o predčasných voľbách bude stačiť nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Vzhľadom na vážnosť otázky sa ako lepšia možnosť javí kvalifikovaná väčšina 90 poslancov, ktorá zaručuje širšiu zhodu v parlamente a v princípe vyžaduje zhodu medzi koalíciou a opozíciou. Keby malo stačiť 76 poslancov, potom treba byť uzrozmeneý s tým, že o konaní predčasných volieb bude môcť vždy rozhodnúť napríklad aj momentálna vládna väčšina, keď usúdi, že jej prieskumy prajú. Je nanajvýš otázne, či takúto možnosť má mať.

¹⁶ Touto cestou sa po tzv. kauze Melčák vydala Česká republika, mechanizmus bol zavedený do čl. 35 ods. 2 Ústavy ČR.

¹⁷ Hoci by to mohlo neprímerane zvýhodňovať vládnú koalíciu. Bližšie pozri BUJŇÁK, V. Núdzový stav a možnosti fungovania Parlamentnej rady Slovenskej republiky. In *Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie Bratislavské právnické fórum 2021*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2021, s. 21 – 29.

Druhou otázkou nastolenou v tejto časti je skracovanie volebného obdobia Národnej rady priamo občanmi. Táto téma v poslednom období na Slovensku „žije“, resp. „je živéna“, pričom je zrejmé, že ide o nástroj politického boja opozície s koalíciou, inak to nebolo ani v rokoch 2000 a 2004. Autor nebude na tomto mieste pripomínať svoj konštantný a prinajmenšom 15 rokov aj písomne prezentovaný názor o tom, že referendum o predčasných voľbách je nielen protiústavné, ale je potenciálne aj nástrojom dlhodobej destabilizácie ústavného systému.¹⁸ Rovnako tak nebude pripomínať ani nespočetné argumenty, ktorými sa tento názor dá podporiť a ktoré v podstatnej miere vzal za svoje aj Ústavný súd v náleze zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021. Avšak ani presvedčenie autora, že takýto inštitút v Ústave nepotrebujeme, nebráni úvahám o tom, ako by mal či mohol vyzeráť, keby sa predsa len zaviedol.

V prvom rade, nielen zo systematiky Ústavy, ale aj z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu jednoznačne vyplýva, že *referendum* je v podmienkach Slovenska nástrojom normotvorby, nie prijímania individuálnych právnych aktov.¹⁹ V citovaných rozhodnutiach Ústavný súd rovnako jednoznačne potvrdil to – čo by inak malo byť samozrejmé – že sa referendum nedá „len tak halabala“ ukončovať volebné obdobie ústavných orgánov s argumentom, že kto zvolil, ten predsa automaticky môže aj odvolať. A v neposlednom rade tiež trefne pripomenul, že okrem referenda existujú aj iné nástroje priameho výkonu štátnej moci občanmi, v slovenských podmienkach napríklad ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta podľa čl. 106 Ústavy.

Pri pozornom vnímaní logiky a systematiky našej Ústavy a pri čítaní nálezu zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021, s porozumením, je v prvom rade jasné, že ak sa má občanom zaviesť možnosť predčasne ukončiť volebné obdobie parlamentu, tak takáto možnosť nepatrí do inštitútu referenda. Nebola náhoda, že keď ústavodarca pred vyše 20 rokmi zavádzal možnosť odvolania prezidenta občanmi, pojmovo aj systematicky tento inštitút odlíšil od referenda, ktoré podľa našej Ústavy bolo a je koncipované ako nástroj normotvorby. Preto aj vo vzťahu k ukončeniu volebného obdobia Národnej rady občanmi cesta nemá viesť cez novelizáciu ustanovení o referende, ale cez zavedenie nového osobitného inštitútu napríklad pod názvom „ľudové hlasovanie o predčasnom ukončení volebného obdobia Národnej rady“. Ďalej je zrejmé, že vytvorenie nového inštitútu

¹⁸ Napríklad GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 572 – 579; GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách je protiústavné. In *Právny obzor*. 2021, č. 3, s. 191 – 207.

¹⁹ Ústavný súd to povedal už celkom „po lopate“ vo svojom náleze zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021, ktorý potvrdil nálezom z 26. októbra 2022, sp. zn. PL. ÚS 11/2022.

znamená potrebu jeho komplexnej úpravy a jasnej odpovede najmä na tieto otázky: Kto je oprávnený iniciovať ľudové hlasovanie? Kto ho má vyhlásiť a v akých lehotách? Aká väčšina sa vyžaduje na to, aby bolo volebné obdobie Národnej rady predčasne ukončené? Má v prípade úspešného ľudového hlasovania dôjsť k rozpusteniu Národnej rady alebo bude parlament (napriek strate legitimacy) pôsobiť ešte niekoľko mesiacov do predčasných volieb so všetkými právomocami? Dokedy majú byť vyhlásené nové voľby? Má byť v prípade neúspešného ľudového hlasovania vyvedená nejaká forma zodpovednosti podobne, ako je to pri ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta?

Skôr uvedené otázky sú vysoko praktické a relevantné. Ak sa dôkladne neupravia v Ústave, len sa do ustanovení o referende doplní, že predmetom referenda môže byť aj otázka o predčasných voľbách, v praxi bude vznikať množstvo interpretačných problémov. Rovnako sa dá predpokladať, že v každom volebnom období bude opozícia považovať za „povinnú jazdu“ aspoň raz vyzbierať petíciu za referendum o predčasných voľbách a docieľiť jeho konanie pod formálnou hlavičkou občianskej iniciatívy.

Nebude náhoda, že medzi demokratickými štátmi sveta existujú len dva také, ktorých ústava výslovne umožňuje skrátiť volebné obdobie celoštátneho parlamentu ľudovým hlasovaním: Lichtenštajnsko a Lotyšsko.²⁰ Keby uvedený inštitút bol osvedčený ako niečo užitočné, zmysluplné a demokracii osožné, potom by jeho existencia musela byť samozrejmosťou ak nie vo všetkých vyspelých demokraciách, tak aspoň vo väčšine z nich. Ani toto jasné komparatívne ponaučenie však nevylučuje, aby sa Slovensko stalo tretím štátom sveta, ktorý zavedie možnosť dosiahnuť predčasné parlamentné voľby všeľudovým hlasovaním. Autor je presvedčený o tom, že takýto inštitút Slovensko nepotrebuje. Keby sa však mal zaviesť, potom to treba urobiť s rešpektom k logike a systematike našej Ústavy a ústavnej úpravy referenda, a tiež s rešpektovaním záverov Ústavného súdu. Inak povedané, keď už sa má urobiť niečo „zlé“, aspoň to treba urobiť „dobré“.²¹

²⁰ Bližšie pozri GIBA, M., BUJŇÁK, V. Odvolanie parlamentu prostredníctvom ľudového hlasovania v členských štátoch Rady Európy. In *AFI*. 2021, č. 1, s. 40 – 66.

²¹ Pre zaujímavosť si dovoľíme námet, ako by mohlo vyzerat' doplnenie Ústavy o mechanizmus, ktorý by umožnil konať predčasné parlamentné voľby aj na základe všeľudového hlasovania. V ďalej uvádzanom príklade by išlo o doplnenie Ústavy o nové články 81b, 81c a 81d. Súčasne sa rieši aj zavedenie „samorozpuštného“ mechanizmu.

Článok 81b

(1) *Ľudové hlasovanie o predčasnom ukončení volebného obdobia národnej rady vyhlasuje prezident Slovenskej republiky na návrh najmenej päťiny poslancov národnej rady, ktorý petíciou podporilo najmenej 350 000 občanov, a to do 30 dní od prijatia návrhu tak, aby sa ľudové hlasovanie uskutočnilo do 60 dní od jeho vyhlásenia.*

(2) *Ak v ľudovom hlasovaní nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov hlasovala za predčasné ukončenie volebného obdobia, volebné obdobie národnej rady sa končí dňom nasle-*

3.2 Systém priebežnej obmeny Ústavného súdu

Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. priniesol významné ústavné zmeny v oblasti súdnej moci.²² Na tomto mieste sa sústreďíme len na jednu z nich – systém priebežnej pravidelnej obmeny Ústavného súdu zavedený prechodným ustanovením čl. 154g ods. 9 až 11 Ústavy.²³ Deklarovaným zámerom bolo zavedenie obmeny ústavných sudcov približne po tretinách každé štyri roky. Schválený mechanizmus vznikol na základe poslaneckého pozmeňujúceho návrhu predloženého v 2. čítaní, pôvodný vládny návrh novely Ústavy počítal s inou úpravou. Ústavodarca zjavne nechcel ísť jednoduchšou a lepšou cestou úpravy dĺžky funkčného obdobia aktuálnych ústavných sudcov a rozhodol sa dopracovať k priebežnej obmene dlhou cestou prechodného obdobia, ktoré má trvať 25 rokov. Mimoriadne dlhé prechodné obdobie je už samo osebe negatívom tejto úpravy – dalo by sa až pochybovať o demokratickej legitimité riešenia, ktoré sa začne rozbiehať až 10 rokov po svojom schválení.

Prechodnou úpravou čl. 154g ods. 9 až 11 Ústavy sa vytvára systém, v ktorom na základe rôzne dlhého funkčného obdobia najbližších trinástich ústavných

dujúcím po dni, v ktorom boli oznámené výsledky ľudového hlasovania. Predseda národnej rady vyhlási do siedmich dní od predčasného ukončenia volebného obdobia nové voľby tak, aby sa vykonali do 120 dní od ich vyhlásenia.

(3) Ak väčšina zúčastnených voličov hlasovala proti predčasnému ukončeniu volebného obdobia alebo ak sa na ľudovom hlasovaní zúčastnilo menej ako 30 percent všetkých oprávnených voličov, mandát poslancov, ktorí predložili návrh na ľudové hlasovanie, zaniká dňom nasledujúcim po dni, v ktorom boli oznámené výsledky ľudového hlasovania.

(4) Ľudové hlasovanie nemožno vyhlásiť v období kratšom ako rok po voľbách do národnej rady ani v období kratšom ako rok pred uplynutím jej volebného obdobia. Ľudové hlasovanie nemožno vyhlásiť počas posledných šiestich mesiacov volebného obdobia prezidenta ani v období vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu.

(5) Na ľudové hlasovanie o predčasnom ukončení volebného obdobia národnej rady sa primerane použije zákonná úprava ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky.

Článok 81c

odná rada môže uznesením prijatým najmenej trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov rozhodnúť o skrátení svojho volebného obdobia. Volebné obdobie sa v takom prípade skončí dňom uvedeným v uznesení. Predseda národnej rady vyhlási nové voľby do siedmich dní od prijatia uznesenia tak, aby sa vykonali v deň uvedený v uznesení.

Článok 81d

Ak bolo volebné obdobie národnej rady ukončené predčasne, predseda a podpredsedovia národnej rady, predsedovia a podpredsedovia výborov a predsedovia poslaneckých klubov zostávajú vo funkciách až do zvolenia nového predsedu národnej rady. Neodkladné úlohy národnej rady v tom čase plní Parlamentná rada Slovenskej republiky v rozsahu a za podmienok, ktoré ustanovuje ústavný zákon.

²² Podrobne pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 362 a nasl., s. 602 a nasl.

²³ Podrobne pozri tamže, s. 813 – 818.

sudcov má postupne vzniknúť stav, že na Ústavnom súde budú pôsobiť tri skupiny sudcov (v počte 4 – 4 – 5). Každý z týchto skupín bude vznikať a zanikať funkčné obdobie naraz, každé štyri roky. Po jeho zavedení sa viac nemá stať, aby jedna parlamentná väčšina v Národnej rade vybrala väčšinu sudcov Ústavného súdu. Ak nedôjde k predčasnému zániku funkcie u súčasných ústavných sudcov, systém bude fungovať takto: v roku 2026 bude vymenovaný jeden sudca na 11 rokov a 3 mesiace; v roku 2029 dvaja sudcovia na 7 rokov a 10 mesiacov; v apríli 2031 jeden sudca na 6 rokov a 6 mesiacov a dvaja sudcovia na 10 rokov a 6 mesiacov; v októbri 2031 dvaja sudcovia na 10 rokov a štyria sudcovia na 14 rokov; napokon v roku 2032 bude vymenovaný jeden sudca na 13 rokov a 1 mesiac. Prví sudcovia vymenovaní opäť na 12-ročné obdobie by mali byť ustanovení naraz v roku 2037 a mali by byť štyria, ďalší štyria v roku 2041 a zvyšní piati v roku 2045. Ak nedôjde k predčasným parlamentným voľbám, kandidáti na trinástich „prechodných“ ústavných sudcov budú zvolení nasledovne: Národná rada pôsobiaca v rokoch 2024 až 2028 vyberie kandidátov na jedno miesto ústavného sudcu, Národná rada pôsobiaca v rokoch 2028 až 2032 vyberie v troch etapách kandidátov na celkovo jedenásť miest ústavných sudcov, z toho štyroch na obdobie 14 rokov, a Národná rada pôsobiaca v rokoch 2032 až 2036 vyberie kandidátov na jedno miesto ústavného sudcu.

Je zjavné, že parlament už pri schvaľovaní tejto prechodnej úpravy počítal s tým, že jedna parlamentná väčšina dostane raz v budúcnosti možnosť kreirať prakticky celý Ústavný súd. Tento „detail“ môže mať perspektívne fatálne následky pre ústavný systém. Ak práve tá jedna krehká politická väčšina v budúcnosti bude mať pri voľbe kandidátov iné pohnútky, než dostať na Ústavný súd špičkových odborníkov s vysokým morálnym kreditom a ak jej k tomu ešte budú priat' okolnosti v podobe politicky spriazneného prezidenta, môže to mať katastrofálne dopady na odbornú i osobnostnú úroveň Ústavného súdu na veľmi dlhý čas.

Vytvoriť predpoklady pre takéto riziko v ére „krízy demokracie“ a stúpajúceho politického extrémizmu, ktorý (nielen na Slovensku) rastie od volieb k voľbám, možno označiť v lepšom prípade za neprimeranú odvahu, v horšom za nezodpovednosť a hazard. Prechodný systém sa pritom dal nastaviť aj tak, aby už ani raz neumožnil jednej parlamentnej väčšine vybrať celý Ústavný súd. Nanajvýš paradoxne preto pôsobí odôvodnenie tejto prechodnej úpravy, podľa ktorého má byť jej cieľom „zamedziť, aby jedna vládna strana alebo koalícia mohla svojimi nominantmi na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky obsadiť väčšinu sudcov na tomto súde“. Ak dôjde k predčasným parlamentným voľbám, čiastočne sa ešte môže zmeniť počet ústavných sudcov, ktorých výber pripadne

konkrétne parlamentu. Hypoteticky sa však môže zmeniť aj tak, že jedna Národná rada vyberie namiesto 11 až 12 ústavných sudcov z celkovo trinástich...

Dalo by sa poukázať aj na ďalšie slabé stránky tohto konceptu, ktorý sa môže narušiť z rôznych nepredpokladaných dôvodov ešte skôr, než sa vôbec nastolí, a aj potom, ako sa nastolí.²⁴ Sám ústavodarca preto vytvoril ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. ďalšie predpoklady v podobe zániku funkcie ústavného sudcu z dôvodu veku či zavedenia „presluhovania“ ústavných sudcov vo funkcii, ak nie sú včas nahradení. Ústavodarca teda v deklarovanej snahe vylepšiť Ústavu v skutočnosti vytvoril predpoklady pre jej ďalší vážny test, ktorý nás čaká v dlhodobom horizonte. Zámer, ktorý bol sám osebe dobrý, bol realizovaný „spôsobom, ktorý vyvoláva minimálne rozpaky, ak už nie ,ironický úškrn“.“²⁵

4 Záver

Ak sa má otázka nastolená názvom tohto príspevku, teda či slovenský ústavný systém obstál v 30-ročnom teste, zredukovať len do polohy „obstál“ – „neobstál“, prípadne vo vysokoškolskom žargóne „prospel“ – „neprospel“, tak odpoveď bude jednoznačná: obstál – prospel. Pravdou pritom je, že podľa aktuálne platnej vysokoškolskej stupnice sa prospieť dá so známkou „A“ aj so známkou „E“ a všetkým medzi tým. Pri analýze fungovania nášho ústavného systému za uplynulých 30 rokov by sa dalo dlho a zaujímavo diskutovať o tom, aké známky by sa za ktoré výkony dali udeliť. Pravdepodobne by sme došli k tomu, že aj tam, kde by bol prospech horší, to nebolo ani tak vinou Ústavy, ako skôr prístupu relevantných aktérov k nej.

Po 30 rokoch sa dá stále konštatovať, že súčasná Ústava a ňou založený ústavný systém poskytuje vhodnú bázu na korektné fungovanie demokratického právneho štátu. Celkovo preto Ústava obstála vo svojich doterajších testoch, z ktorých niektoré boli predmetom tejto analýzy. Nie je však potešujúce, že ústavodarca svojou novelizačnou aktivitou opakovane vytvára podmienky aj pre také testy Ústavy, bez ktorých by sa dalo zaobísť a na rizikovosť ktorých sa upozorňuje už v čase ich zavádzania. Známu ľudovú múdrosť *Hovoriť striebro, mlčať zlato* si na účely ústavodarného procesu môžeme pozmeniť do podoby *Novelizovať*

²⁴ Tamže, s. 815 – 818.

²⁵ OROSZ, L. Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zámery – rozpačité závery). In OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (ed.) *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 94 – 95.

striebro, novelizovať zlatu. A tam, kde sa už novelizovať musí, by tiež malo platiť to povestné Dvakrát meraj, potom rež...

Použitá literatúra:

- BARANÍK, K. Ústavodarná moc a politika. In VEČEŘA, M., HAPLA, M. (eds.) *Weyrovy dny právni teorie 2017*. Brno : Masarykova univerzita, 2017, s. 31 – 55.
- BUJŇÁK, V. Núdzový stav a možnosti fungovania Parlamentnej rady Slovenskej republiky. In *Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie Bratislavské právnické fórum 2021*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2021, s. 21 – 29.
- GIBA, M. Demisia vlády z dôvodu demisie jej predsedu. In *Právny obzor*. 2021, č. 4, s. 306 – 317.
- GIBA, M. Nepísané ústavné právo (habilitačná prednáška). In *Právny obzor*. 2020, č. 5, s. 319 – 342.
- GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 572 – 579.
- GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách je protiústavné. In *Právny obzor*. 2021, č. 3, s. 191 – 207.
- GIBA, M. Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In *AUC Iuridica*. 2011, č. 4, s. 101 – 113.
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
- GIBA, M., BUJŇÁK, V. O medzerách v niektorých argumentoch za referendum o predčasných voľbách. In *Denník N*. 27. máj 2021, online.
- GIBA, M., BUJŇÁK, V. Odvolanie parlamentu prostredníctvom ľudového hlasovania v členských štátoch Rady Európy. In *AFI*. 2021, č. 1, s. 40 – 66.
- KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. 2018, č. 6, s. 554 – 565.
- LAUVAUX, P. *Le parlementarisme*. Paris : Presses universitaires de France, 1997.
- OROSZ, L. Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zámery - rozpačité závery). In OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (ed.) *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovacie činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 79 – 97.
- OROSZ, L., VOLČKO, V. Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva. In *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013, s. 114 – 126.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022.

POSLUCH, M., CIBULKA, E. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd. Šamorín : Heuréka, 2009.

ÚSTAVA V POČASÍ, POČASIE V ÚSTAVE

The constitution in a weather, a weather in the constitution

Boris Balog

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Abstrakt: Dobrým alebo zlým počasím sa v kontexte ústavy označuje prostredie, v ktorom sa ústava pripravovala a prijímala, a prostredie, ktoré ústava formovala a ktoré tiež na ňu pôsobilo. V takom chápaní je počasie vonkajším faktorom. Príspevok sa venuje počasiu ako vnútornému ústavnému faktoru, ako vnútornej ústavnej téme. Príspevok počasím označuje klimatickú zmenu ako ústavnú tému – stav a pripravenosť ústavy na riešenie tejto výzvy.

Abstract: Good or bad weather in the context of the constitution refers to the environment in which the constitution was prepared and adopted and the environment which shaped the constitution and which also influenced it. In such an understanding, the weather is an external factor. The article deals with the weather as an internal constitutional factor, as an internal constitutional topic. By weather, the contribution indicates climate change as a constitutional topic – the state and readiness of the constitution to address this challenge.

Kľúčové slová: ústava, klimatická zmena, právo na životné prostredie

Key words: constitution, climate change, environmental rights

1 Úvod

Ak v súvislosti s 30. výročím schválenia Ústavy Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb.; ďalej aj „ústava“) hovoríme o ústave do dobrého alebo do zlého počasia, chápeme tým metaforicky počasie ako prostredie, v ktorom sa ústava pripravovala, schvaľovala, prostredie, ktoré 30 rokov formovala, ale rovnako ktoré na ňu vplývalo už od jej prípravy, schvaľovania a počas celej jej účinnosti. Ústava pôsobí v prostredí, ktoré na jednej strane reguluje, ale ktoré súčasne aj na ústavu pôsobí a ovplyvňuje jej skutočnú regulačnú schopnosť. Tento vzťah sa prejavuje osobitne, ak nastáva zmena prostredia, teda to metaforické zlé počasie. Primárne zmenou prostredia chápeme spoločenské (politické) zmeny, ktoré sa

vychylujú zo štandardu demokratického a právneho štátu a regulačnú schopnosť ústavy vystavujú osobitnej skúške.

Ak sa venujeme prostrediu ako vonkajšiemu faktoru, pri vedecky prípustnej slovnej hračke môže počasie metaforicky predstavovať aj prostredie v ústave. Tým vnútorným prostredím by v tomto prípade bolo životné prostredie ako predmet ústavnej regulácie. Samotné životné prostredie už dnes nie je prekvapivým alebo neočakávaným predmetom ústavnej úpravy, práve naopak. Ak sme skôr spojili regulačnú schopnosť ústavy práve so zlým počasím ako spoločenskou zmenou, tak aj vo vzťahu k počasiu v ústave, teda životnému prostrediu v ústave, nás bude zaujímať ústavná regulácia jeho zmeny. Tou zmenou je klimatická zmena ako predmet ústavného záujmu. Klimatická zmena predstavuje antropogénnu zmenu klímy, ktorá súvisí so skleníkovým efektom, a ktorej hlavným prvkom je globálne otepľovanie. Nejde teda o prirodzené zmeny klímy, ktoré sa diali v minulosti počas vývoja planéty Zem, ale o mimoriadnu, neprirodzenú zmenu spojenú s mimoriadnou ľudskou činnosťou.

Klimatická zmena ako neprirodzená zmena spôsobená ľudskou činnosťou je tak podobná spoločenským zmenám, ak tieto nemajú prirodzený, evolučný charakter, ale sú výsledkom náhle, mimoriadnej intenzívnej ľudskej aktivity. Takéto spoločenské zmeny ústavu ohrozujú. Klimatickej zmene síce takúto schopnosť pripísať nemôžeme, aspoň nie v súčasnosti, čo ale táto zmena prináša do ústavného diskurzu je téma viacgeneračnej, či medzigeneračnej ústavnej zodpovednosti. Ak si pripomíname 30 rokov ústavy, znamená to, že táto reguluje život už jednej celej ľudskej generácie. Tento poznatok nás vedie k otázke, ako dlho má ústava regulovať život spoločnosti? Koľko generácií má zaväzovať? Súvisí to so schopnosťou ústavy plniť svoje funkcie, teda vytyčovať základné smery pôsobenia ústavy na štát a spoločnosť plynutím času nielen vo vzťahu ku generácii, ktorá žila v čase prijatia ústavy, ale aj vo vzťahu k nasledujúcim, budúcim generáciám. V opačnom prípade bude síce ústava formálne trvať, ale dôjde k jej materiálnemu zlyhaniu tým, že spoločnosť, ktoré sa ústavou riadi, prestane túto ústavu vnímať ako spoločenskú zmluvu, ktorá je pre neho lepšia, ako by bola iná ústava, ktorú by si mohlo dohodnúť a nahradiť ju ňou. Ústava musí dávať zmysel tým, ktorých život riadi, a nemôže vytvárať spoločenskú potrebu jej zmeny, inak neprežije.

Schopnosť ústavy prežiť či odolávať, alebo aspoň spomaľovať svoje umieranie je funkciou flexibility ústavy, ktorá zase predstavuje schopnosť ústavy reagovať a prispôbovať sa meniacim spoločenským podmienkam. Osobitne, ak ide o podmienky, na ktoré tvorca ústavy, ústavodarca, nemá vplyv a predstavujú pôsobenie silnejších spoločenských, ekonomických, ale aj prírodných síl

a faktorov. Flexibilita ústavy tak nie je popretím trvania, resp. zachovania ústavy, ale flexibilita ústavy predstavuje ochranu ústavy pred jej odstránením.

Klimatická zmena nastoľuje z hľadiska flexibility ústavy tému ústavnej zodpovednosti za nasledujúce, budúce generácie. Nejde teda o statické chápanie ústavy v konkrétnom čase a reguláciu života spoločnosti v konkrétnom čase, resp. momente, ale o jej schopnosť súčasnou ústavnou úpravou chrániť aj nasledujúce, budúce generácie. Ústava, ktorá je k nasledujúcim, budúcim generáciám ľahostajná, znižuje svoju šancu získať si ich rešpekt, a to jej materiálne trvanie oslabuje.

2 Životné prostredie a ekológia v ústave

Životné prostredie a ekológia mali svoje vyjadrenie v ústave od jej prijatia v roku 1992. Najvýraznejšie sa to prejavilo v úprave práva na priaznivé životné prostredie, ktorého význam bol zvýraznený aj jeho zaradením do samostatného oddielu. Životné prostredie našlo svoje výslovné ústavné miesto aj v stanovení ústavných parametrov hospodárstva Slovenskej republiky, aj keď jeho ekologický rozmer sa zatiaľ tak politicky, ako aj judikátorne javí ako najslabší.

Z hľadiska 30-ročného kontextu ústavy je potrebné vyzdvihnúť, že ústavodarca pripravoval a schvaľoval ústavu v prostredí, ktoré pokladalo životné prostredie za ústavnú tému a právo na priaznivé životné prostredie za také, ktorého zaručenie a ochrana sú súčasťou moderného katalógu základných práv a slobôd.

Už pred 30 rokmi ústavodarca uznal, že každý má právo na život v životnom prostredí, ktoré je primerané na zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu, a súčasne je povinnosťou každého, jednotlivo aj spoločne s inými, chrániť a zlepšovať životné prostredie v prospech súčasných i budúcich generácií.

Formálnym ústavným vyjadrením tohto prístupu sa stalo ústavné zakotvenie práva na priaznivé životné prostredie. Toto právo odvodil Európsky súd pre ľudské práva z čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý poskytuje ochranu súkromia. V rámci toho sa poskytuje právo na kvalitný život v súkromí bez rušivých vonkajších vplyvov a právo na prístup k informáciám o životnom prostredí.

Východiskovým súdnym rozhodnutím bol prípad *Lopez Ostra proti Španielsku*, kde Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že nebola zachovaná spravodlivá rovnováha medzi záujmom mesta, ktoré riešilo problém uskladňovania komunálneho odpadu, a záujmom obyvateľov sídliačich v blízkosti skládky na ochranu svojho obydlija. Rozsah ochrany práva na priaznivé životné prostredie

prenášal Európsky súd pre ľudské práva aj do oblasti pozitívneho záväzku štátu pri plnení preventívnych opatrení, ktoré by mali účinne chrániť ľudí pred možnými priemyselnými haváriami alebo prírodnými katastrofami.¹

Právo na priaznivé životné prostredie má pozitívno-právny charakter a nesie v sebe na jednej strane silný pozitívny záväzok štátu za dosiahnutie, udržanie, ale aj rozvoj priaznivého stavu životného prostredia, ale aj jeho ochrany a zveľadovania, a na druhej strane obsahuje aj silnú mieru individuálnej, subjektívnej zodpovednosti každého za priaznivý stav životného prostredia a jeho ochranu a zveľadovanie.

Pozitívny záväzok štátu kladie v prvom rade zvýšenú zodpovednosť na zákonodarcu pri nastavení podmienok ochrany, ale aj podmienok prípustnej miery zásahu do životného prostredia tak, aby jeho výsledkom bol priaznivý stav životného prostredia, teda prostredia, ktoré umožňuje plnohodnotný, zdravý, dôstojný a nerušený život každého. Tým ale pozitívny záväzok vyčerpaný nie je. Jeho súčasťou je tiež vytvorenie, udržiavanie a adekvátne kompetenčné vybavenie orgánov verejnej moci na úseku ochrany životného prostredia. Ochrana životného prostredia zahŕňa ochranu jeho jednotlivých zložiek alebo konkrétnych ekosystémov a ich vzájomných väzieb, ale aj ochranu životného prostredia ako celku.

Individuálna, subjektívna ústavná povinnosť chrániť a zveľadovať životné prostredie znamená, že každý je povinný, predovšetkým opatreniami priamo pri zdroji, predchádzať znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia a minimalizovať nepriaznivé dôsledky svojej činnosti na životné prostredie. Ústavná povinnosť chrániť a zveľadovať životné prostredie sa rozkladá do partiálnych povinností, a to najmä do povinnosti každého, kto využíva územia alebo prírodné zdroje, projektuje, vykonáva alebo odstraňuje stavby, také činnosti vykonávať len po zhodnotení ich vplyvov na životné prostredie a zaťaženie územia.² V rozsahu ústavnej povinnosti chrániť a zveľadovať životné prostredie znáša každý aj svoju zodpovednosť za stav životného prostredia, a to nielen *erga omnes*, ale túto zodpovednosť má každý aj voči budúcim generáciám.

Životné prostredie nenašlo svoj výraz iba v úprave základných práv a slobôd, ale aj v ústavnej úprave hospodárstva Slovenskej republiky. Slovenská republika sa ústavne prihlásila k trhovej ekonomike, ktorá ale súčasne musí byť opretá o sociálny a ekologický pilier.

Pri úvahe o ekologickej orientácii trhovej ekonomiky možno konštatovať, že táto je v ústavnoprávnej teórii (azda aj kvôli chýbajúcej jednotiacej judikatúre Ústavného súdu SR) trochu podcenená.

¹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 9. júna 2005 vo veci *Fadejeva proti Rusku*.

² OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 567.

Tento stav možno pripočítať tomu, že v čase prijímania ústavy sa javilo ako rozhodujúce vytvorenie podmienok pre trhovú ekonomiku ako opaku štátom riadeného hospodárstva socialistického typu. Táto ekonomická transformácia súčasne zvýraznila sociálne otázky a požiadavky sociálneho zabezpečenia, ktoré by zodpovedali spoločenským, ekonomickým a sociálnym zmenám, ktoré ekonomická transformácia nevyhnutne priniesla. Trhový a sociálny rozmer ekonomiky sa tak stal rozhodujúci a predmetom sa výraznejšie aj do legislatívnej činnosti a judikatúry Ústavného súdu SR.³

Podústavná normotvorba stále hľadá najvhodnejšie riešenia spôsobilé prispievať k dosiahnutiu trvalo udržateľného rozvoja aj v oblasti fungovania ekonomických vzťahov. Aktuálne klimatické výzvy stavajú ekologické nároky na fungovanie ekonomiky do polohy výrazne prekračujúcej podmienky jednotlivých štátnych útvarov (ide skôr o úlohy medzinárodného spoločenstva), čo však nesmie vyústiť do alibistického postoja k povinnosti ústavného systému každého štátu prispievať k udržateľnosti prírodných zdrojov ekonomického rozvoja.

Preto možno očakávať, že „čas“ ekologického rozmeru trhovej ekonomiky Slovenskej republiky ešte len nastane, a to práve v kontexte posilňovania medzigeneračnej ústavnej zodpovednosti, ktorá zvýrazňuje práve ekologický rozmer hospodárstva.

3 Ústavná zodpovednosť za budúce generácie

Ústavná zodpovednosť za nasledujúce generácie nie je nášmu ústavnému poriadku neznáma, práve naopak. Vecný rozsah ústavnej úpravy, ktorá pracuje s koncepciou zodpovednosti za nasledujúce generácie je pomerne široký.

Už v roku 2011 prijala Národná rada SR ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý podľa článku 1 „s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami upravuje zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a pravidlá rozpočtovej transparentnosti“.

V rozsahu čl. 55 ods. 1 ústavy a tam stanovených parametrov hospodárstva Slovenskej republiky sa Slovenská republika uvedeným ústavným zákonom

³ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 750.

prihlásila ku koncepcii medzigeneračnej zodpovednosti v rozsahu solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami v oblasti ekonomickej a sociálnej spravodlivosti. Tým bol medzigeneračne pokrytý trhový a sociálny princíp hospodárstva.

V roku 2014 bol tento rozsah napokon doplnený aj vo vzťahu k ekologickému princípu hospodárstva, a to ústavným zákonom č. 306/2014 Z. z. Týmto ústavným zákonom došlo k zásahu do čl. 4 ústavy, a to nielen v doplnení odseku 2, ale z hľadiska medzigeneračnej zodpovednosti došlo najmä k doplneniu dovtedajšieho znenia v odseku 1 o novú vetu, ktorá povinnosť Slovenskej republiky chrániť a zveľaďovať bohatstvo podľa prvej vety v čl. 4 ods. 1 ústavy a povinnosť šetrne a efektívne využívať nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo viaže nielen na prospech svojich občanov, ale výslovne aj na prospech nasledujúcich generácií. Tým došlo k ústavnému vyjadreniu, resp. zakotveniu nasledujúcich generácií priamo v ústave, a to v kontexte článku 4, ktorý tým, podľa nášho názoru, získal nový význam.

Ústava umožňuje Slovenskej republike svoje výlučné vlastníctvo podľa článku 4 využívať, ale iba šetrne a efektívne. Obe tieto podmienky musia byť splnené súčasne. Slovenská republika využíva svoje výlučné vlastníctvo efektívne vtedy, ak dosiahne z tohto majetku čo najvyšší úžitok pre svojich občanov. Na druhej strane ale nemôže byť snaha maximalizovať úžitok zo štátneho vlastníctva neobmedzená, pretože Slovenská republika je povinná pri využívaní svojho výlučného vlastníctva dbať nielen na svojich občanov, ale podľa ústavy aj na nasledujúce generácie. Ide o ústavnú zodpovednosť každej aktuálnej generácie za udržanie bohatstva Slovenskej republiky tak, ako ho vymedzuje čl. 4 ods. 1 ústavy aj pre nasledujúce generácie a pre riadnu a plnohodnotnú možnosť nasledujúcich generácií toto bohatstvo tiež využívať.

Druhá veta v čl. 4 ods. 1 ústavy tak nie je iba ústavná fráza, ale predstavuje ústavný pokyn, resp. ústavnú inštrukciu pre všetky orgány Slovenskej republiky, ktoré spravujú hmotný majetok Slovenskej republiky podľa tohto článku a nakladajú s ním, ale aj pre tie, ktoré vytvárajú pravidlá pre takéto nakladanie, na prvom mieste pre Národnú radu SR, aby zákonná úprava nakladania s nerastným bohatstvom, jaskyňami, podzemnými vodami, prírodnými liečivými zdrojmi a vodnými tokmi obsahovala inštitúty ich ochrany, zveľaďovania a využívania iba efektívne a šetrne s ohľadom na nasledujúce generácie. Iba taká právna úprava zodpovedá požiadavke ústavy.

Napriek tomu, že v čl. 4 ods. 2 ústavy v súvislosti s ochranou vody ústava výslovne o ochrane vody v záujme nasledujúcich generácií nehovorí, možno to zo zmyslu ústavnej úpravy ochrany vody vyvodiť.

Voda ako prírodné bohatstvo štátu je dôležitou surovinou strategického významu, nenahraditeľnou zložkou životného prostredia a všetkých živých ekosystémov, ale aj surovinou vstupujúcou do všetkých technologických procesov a limitujúcim faktorom trvalo udržateľného rozvoja regiónov a celej spoločnosti. Vzhľadom na jej citlivú dispozíciu k zraniteľnosti, ako aj z dôvodu klimatickej zmeny a jej predpokladaným negatívnym dopadom na životné prostredie vrátane vôd, je nevyhnutné, aby štát chránil, udržiaval a zachovával svoje zdroje vody ako vzácnu a nenahraditeľnú surovinu. V záujme zabezpečenia ochrany životov a zdravia ľudí, národnej bezpečnosti a v záujme rozvoja spoločnosti a štátu tento zabezpečuje dostatočné množstvo kvalitnej vody pre obyvateľov, priemysel, poľnohospodárstvo a iné využitie, a to nielen v súčasnosti, ale aj pre nasledujúce generácie.

Z čl. 4 ods. 2 ústavy vyvodzujeme povinnosť štátu zabezpečiť trvalú udržateľnosť vody prostredníctvom opatrení na ochranu vodných zdrojov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky vrátane ich efektívneho využívania na uspokojovanie potrieb spoločnosti. Táto ochrana je o to naliehavejšia, že vodné zdroje sú veľmi zraniteľné a ovplyvniteľné takými javmi, ako sú povodne a dlhé obdobia sucha, ktoré sa stále častejšie a intenzívnejšie vyskytujú aj na našom území. Na Slovensku sa už vyskytujú oblasti, kde dôsledkom dlhotrvajúceho sucha, resp. nedostatku zrážok poklesávajú hladiny podzemnej vody, čo má vplyv na plynulé zabezpečovanie zásobovania obyvateľov pitnou vodou a na zásobovanie iných činností. Na základe prognóz možno očakávať, že tieto vplyvy budú v budúcnosti v dôsledku klimatickej zmeny omnoho intenzívnejšie. Preto je potrebné chrániť vodné zdroje pred ich drancovaním spôsobovaným nadmernými odbermi vody na účely, ktoré nie sú v súlade s jej efektívnym využívaním alebo nie sú v súlade s celospoločenskými záujmami, a to osobitne v záujme ochrany nasledujúcich generácií. Obmedzenie prístupu k vode a k jej zásobám by sa nepochybne premietlo do ich spôsobu života, a to v tom, že by sa museli obmedzovať a znášať reštrikcie a obmedzenia ich slobodného života vo vyššej miere a intenzite, ako je to dnes, čím by sa zužoval materiálny obsah im ústavou garantovaných základných práv a slobôd.

Úprava v čl. 4 ústavy zatiaľ nemá v Slovenskej republike judikatórnu oporu. Pre inšpiráciu je tak potrebné zísť do Nemecka.

Ochrana životného prostredia so zvýraznením zodpovednosti za nasledujúce generácie bola už v roku 1994 doplnená do Základného zákona v jeho čl. 20a.⁴

⁴ „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Článok 20a Základného zákona obsahuje ústavnú úpravu cieľov štátu v oblasti životného prostredia (*Umweltstaatsziel*). Ide o normu, ktorá na jednej strane obsahuje ústavné právo a na druhej strane obsahuje záväzok do budúca, ktorého naplnenie je ale možné iba pri aktívnom prístupe k plneniu cieľov ochrany životného prostredia a zvierat už dnes. Článok 20a Základného zákona zakladá pozitívny záväzok, ktorého naplnenie je v rukách zákonodarcu, ktorý smer vývoja na úseku ochrany životného prostredia a zvierat vytýčený čl. 20a naplní, resp. vykoná konkrétnymi zákonmi.⁵

Článok 20a Základného zákona neobsahuje povinnosť štátu na absolútnu ochranu životného prostredia potierajúcu, resp. popierajúcu ochranu iných štátom chránených hodnôt, ale pozitívny záväzok vyplývajúci z čl. 20a Základného zákona smeruje k tomu, že pri každej činnosti musí byť prítomný a zohľadnený prvok ochrany životného prostredia a v miere minimálne potrebnej pre jeho ochranu a zachovanie aj pre budúce generácie. Z tohto pohľadu má ochrana životného prostredia ako ústavný princíp objektívny charakter a smeruje voči celej spoločnosti.

Článok 20a Základného zákona ale nepredstavuje iba formálnu ústavnú deklaráciu, ale v roku 2021 sa stal oporou pre zásadné rozhodnutie Spolkového ústavného súdu vo veci ústavnej zodpovednosti za nasledujúce generácie v oblasti ochrany životného prostredia. Práve na základe porušenia čl. 20a Základného zákona Spolkový ústavný súd rozhodnutím z 24. marca 2021 o sťažnostiach vo veciach sp. zn. 1 BvR 2656/18, sp. zn. 1 BvR 78/20, sp. zn. 1 BvR 96/20 a sp. zn. 1 BvR 288/20 rozhodol, že ochrana klímy, resp. ochrana pred klimatickou zmenou je ľudské právo.

Obsah tohto práva zadefinoval tak, že klimatická zmena je skutočná a úlohou zákonodarcu je proti nej aktívne konať. Zákonodarca sa musí riadiť poznatkami vedy a schvaľovať také zákony, ktoré prispievajú ku klimatickej neutralite. Ide teda o právo spojené s pozitívnym záväzkom štátu prostredníctvom zákonodarného orgánu prijímať skutočné a účinné opatrenia na dosiahnutie klimatickej neutrality.

Spolkový ústavný súd v súvislosti s klimatickou zmenou a jej ľudskoprávnymi implikáciami vyslovil, že Základný zákon zabezpečuje a chráni základné práva a slobody nielen v konkrétnom/aktuálnom čase, ale ochrana základných práv zahŕňa aj primerané rozdelenie práv a slobôd aj vo vzťahu k nasledujúcim generáciám. Ochrana klímy ako ľudské právo má generačný charakter v tom, že dnešná generácia zasahuje do slobôd a práv nasledujúcich generácií tým, koľko emisií plánuje vyprodukovať do roku 2030, resp. z opaku, ako ambiciózne

⁵ SCHADE, P. *Grundgesetz mit Kommentierung*. Regensburg : Walhalla Fachverlag, 2010, s. 97.

pristúpi k ich znižovaniu do roku 2030, aké veľké bremeno je ochotná v tomto smere zobrať na seba súčasná generácia, či aké bremeno nechá na nasledujúce generácie.

Základný zákon v čl. 20a podľa Spolkového ústavného súdu poskytuje ochranu v tom, aby nedošlo k jednostrannému presunutiu záťaže z klimatickej zmeny do budúcnosti a z čl. 20a Základného zákona vyplýva pozitívny záväzok štátu k ochrane klímy, súčasťou ktorého je aj dosiahnutie klimatickej neutrality.

Z čl. 20a Základného zákona vyplýva ústavný záväzok nakladať s prírodnými zdrojmi v súčasnosti tak a zanechať ich pre budúce generácie v takom stave, aby ich tieto nemuseli využívať iba za cenu vlastného radikálneho obmedzenia a radikálneho zhoršenia svojho stavu a situácie v porovnaní so súčasnou generáciou. Tým by došlo k zásahu do práv a slobôd budúcich generácií v tom, že by museli znášať väčšie obmedzenia, prísnejšie povinnosti a zásahy do slobodného života v porovnaní so súčasnou generáciou, a to iba preto, že inak nebude možné zabrániť devastačným dôsledkom klimatickej zmeny. Ochrana práva a slobôd budúcich generácií tak vyžaduje prechod ku klimatickej neutralite čo najskôr, pričom tento prechod by mal z právneho hľadiska zahŕňať najmä včasne prijaté transparentné pravidlá a opatrenia na obmedzenie emisií v súčasnosti, resp. blízkej budúcnosti a neprenášať ich na nasledujúce generácie.

Spolkový ústavný súd vyslovil, že k porušeniu základných práv sťažovateľov došlo tým, že rozdelenie množstva prípustných emisií do roku 2030 a po roku 2030, ktoré bolo upravené v zákone schválenom zákonodarcom, nastolilo stav, že množstvo emisií prípustné do roku 2030 limituje po roku 2030 zostávajúce množstvo prípustných emisií tak výrazne, že ohrozuje ústavne chránenú slobodu tých, ktorí budú musieť dosiahnuť, resp. zabezpečiť neporovnateľne väčšie zníženie emisií a toto zníženie dosiahnu iba svojim výrazným obmedzovaním.

Zákonodarca, ktorý dnes prijíma opatrenia, musí pri ich formulovaní myslieť na to, aby ich dôsledky pre budúce generácie neboli také, že ochrana klímy v budúcnosti bude v dôsledku dnešných opatrení možná iba za cenu obmedzovania slobody a práv jednotlivcov vo väčšom rozsahu, ako by to bolo, ak by ochrana klímy bola proporcionálnejšie rozdelená až do roku 2030. Keďže hrozba pre budúce obmedzenie základných práv a slobôd vyplýva zo súčasného nastavenia prípustných emisií do roku 2030, musí byť ich účinok a dôsledok na budúce práva posudzovaný z hľadiska súčasného stavu. V súčasnosti prijímané legislatívne opatrenia by tak mali zohľadňovať obmedzenie, resp. redukciu tohto rizika.

Zákonodarca rozhoduje o tom, aké množstvo emisií pripustí, v akom časovom rámci a ako ich v rámci neho rozdelí. Klimatická neutralita ale nemôže byť dosahovaná na úkor nasledujúcich generácií, preto už ciele do roku 2030 musia

byť nastavené tak, aby aj súčasná generácia znášala náklad spojený s dosiahnutím klimatickej neutrality.

Spolkový ústavný súd napokon uzavrel, že povinnosti každého štátu chrániť klímu neodporuje skutočnosť, že globálny charakter klímy a otepľovania vylučuje vyriešenie týchto problémov len konaním jedného štátu. Povinnosť chrániť klímu vyžaduje od každého štátu medzinárodnú spoluprácu ku globálnej ochrane klímy. Štát sa nemôže zbaviť svojej zodpovednosti za ochranu klímy odkazom na emisie produkované na území iných štátov.

4 Záver

Skôr uvedené rozhodnutie Spolkového ústavného súdu je prelomové v tom, že ústavný súd prvýkrát z ochrany životného prostredia, resp. práva na priaznivé životné prostredie vyvodil právo na ochranu pred klimatickou zmenou, resp. právo na klimatickú neutralitu a toto právo vsadil do rámca medzigeneračnej ústavnej zodpovednosti.

Význam tohto rozhodnutia je v jeho potenciálnom vplyve na rozhodovanie Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý stojí pred rozhodnutiami o tzv. klimatickej sťažnosti⁶ štyroch detí a dvoch mladých ľudí (ku dňu podania sťažnosti 7. septembra 2020) proti Portugalsku a 33 ďalším štátom vrátane Slovenskej republiky.

Sťažovatelia namietajú porušenie svojich práv tým, že štáty, voči ktorým sťažnosť smeruje, porušujú svoje povinnosti, ku ktorým sa zaviazali v Parížskej klimatickej dohode, a to tým, že neznižujú dostatočne rýchlo a v dostatočných objemoch emisie skleníkových plynov. Tým zasahujú do života a do práv mladých ľudí, resp. detí, teda tých, ktorí majú svoje životy ešte pred sebou. Cieľom sťažnosti je dosiahnuť rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva, na základe ktorého by boli vlády štátov, voči ktorým sťažnosť smeruje, nútené prijať rýchle a účinné opatrenia na zastavenie klimatických zmien.

Nezávisle od budúceho rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva sú klimatické zmeny prítomnou a aj viditeľnou súčasťou spoločnosti a jej zmien, pričom stav a kvalita životného prostredia vplyva aj na kvalitu ostatných základných práv, a to tak hospodárskych a sociálnych, ale aj ľudských, a to v prvom rade na kvalitu práva na život. Právo na život už nepredstavuje len právo na fyzické prežitie v zmysle ochrany pred usmrtením, teda chápanie na úrovni prvej

⁶ Sťažnosť č. 39371/20, *Cláudia DUARTE AGOSTINHO a ďalší proti Portugalsku a 33 ďalším štátom*.

polovice minulého storočia, ale právo na život predstavuje právo na dôstojný, plný a šťastný život, pričom takúto istú kvalitu práva na život je potrebné zabezpečiť aj pre budúce generácie. Tým sa téma medzigeneračnej zodpovednosti či zodpovednosti súčasnej generácie za kvalitu práva na život, ochranu práv a slobôd nasledujúcich generácií dostáva do pozornosti ústavy. Zabezpečuje to jej materiálne prežitie.

Použitá literatúra:

- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, 892 s.
- SCHADE, P. *Grundgesetz mit Kommentierung*. Regensburg : Walhalla Fachverlag, 2010.

ÚSTAVNÉ FORMY, PREJAVY A PREMENY SAMOSPRÁVY¹

Constitutional forms, manifestations and transformations of self-government

Lívia Trellová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Autorka sa v príspevku zamýšľa nad existenciou úpravy rôznych foriem samosprávy v Ústave SR. Cieľom príspevku je poukázať na doterajší vývoj ústavnej regulácie samosprávy tak územnej, ako aj akademickej. V rámci analýzy vývoja ústavnej úpravy územnej samosprávy je predmetom skúmania aj možnosť domáhať sa efektívneho uplatnenia práva na územnú samosprávu.

Abstract: In the article, the author reflects on the existence of the regulation of various forms of self-government in the Constitution of the Slovak Republic. The aim of the contribution is to point out the development of the constitutional regulation of self-government, both territorial and academic. As part of the analysis of the development of the constitutional arrangement of the territorial self-government, the possibility of demanding the effective application of the right to territorial self-government is also a subject of investigation.

Kľúčové slová: samospráva, územná samospráva, akademická samospráva, právo na územnú samosprávu

Key words: self-government, territorial self-government, academic self-government, right to territorial self-government

1 Úvod

V septembri 2022 sme oslávili tridsať rokov od prijatia ústavného textu samostatnej Slovenskej republiky. Z pohľadu histórie nie je tridsať rokov veľmi dlhý časový úsek, no z pohľadu samostatnej štátnosti to možno považovať za

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“.

obdobie hodné bilancovania. Preto považujeme za vhodné venovať tento príspevok zamysleniu na tému, akú úlohu a podoby mala a má samospráva v Ústave Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb.; ďalej aj „Ústava SR“), akými zmenami prešla jej ústavnoprávna regulácia, aký dopad to má na reálne postavenie samosprávy v slovenských podmienkach a či možno hovoriť o práve na územnú samosprávu ako o reálne uplatniteľnom práve, či skôr ako o fikcii.

2 Akademická samospráva

Univerzity a vysoké školy ako základ akademickej samosprávy sú trvale etablovanými inštitúciami, no vždy podliehali zmenám, ktoré odrážali vyvíjajúce sa sociálne, ekonomické a politické priority v štáte.² Od vzniku samostatného štátu sa nielen rozširuje počet vysokých škôl či univerzít, ale celkovo je prítomná snaha zvýšiť počet absolventov s adekvátnymi zručnosťami, ktorí by podporili hospodársky a ekonomický rast krajiny. Úmerne k narastajúcemu počtu absolventov vysokého školstva pribúda aj spoločenský tlak na zvyšovanie nárokov na kvalitu vysokoškolského vzdelávania či potreba nových foriem jeho riadenia, inštitucionálnej organizácie štúdia, či financovania tejto sféry. Pribúdanie vysokých škôl len potvrdzuje potrebu vhodného ústavnoprávneho rámca pre reguláciu ich pôsobenia.

V texte Ústavy SR nemožno nájsť výslovne spomenutú akademickú samosprávu, resp. označovanú aj ako vysokoškolská samospráva. V rámci existujúceho slovenského odborného diskurzu sa akademická samospráva spravidla označuje ako osobitný druh záujmovej samosprávy.³ Ak vnímame záujmovú samosprávu ako tzv. sebaspravovanie podmienené a späté s určitým druhom ľudskej činnosti, potom možno záujmovú samosprávu rozlišovať na profesijnú samosprávu s povinným členstvom osôb určitej profesie a na samosprávu bez povinného členstva, ale štátom vytvorenými verejnoprávnymi korporáciami (hospodárske komory), a na akademickú samosprávu vysokých škôl.⁴ Podľa M. Vernarského však v prípade akademickej samosprávy ide o súčasť tzv. špeciálnej

² ZHU, CH., ZAYIM-KURTAY, M. (eds.) *University Governance and Academic Leadership in the EU and China*. IGI Global, 2019, p. xix.

³ Pozri napríklad OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2021, s. 131.

⁴ VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 128; VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 143; TRELLOVÁ, L. In CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 275.

(ostatnej) samosprávy a nie priamo komponent záujmovej samosprávy.⁵ Podobne viacerí zahraniční autori (najmä českí autori) inklinujú k odlišovaniu, vyčleneniu akademickej samosprávy od záujmovej a územnej samosprávy.⁶

Akademická samospráva ako jedna z historicky najstarších a najvýznamnejších foriem záujmovej samosprávy je podľa L. Orosza založená na personálnom základe, ktorý tvoria učitelia a študenti vysokých škôl, jej obsah tvoria akademickej slobody (sloboda akademickej pôdy), ale aj celý rad vrchnostenských oprávnení (prijímanie na vysoké školy, udeľovanie diplomov o absolvovaní vysokoškolského štúdia a pod.), ktoré sú realizované primárne prostredníctvom volených samosprávnych orgánov.⁷

Nemožno pochybovať o pôvodnom zámere stojacom za myšlienkou akademickej samosprávy, ktorý už pri vymedzení jej základných ideí a prvkov smeroval k vytvoreniu prostredia umožňujúceho naplnenie akademickej slobody. Vytvorenie ústavnoprávneho základu spolu s nadväzujúcou právnou reguláciou je pre akademicкую samosprávu nevyhnutným predpokladom jej nezávislého fungovania v rámci štátu. Rozsah takto nastaveného pôsobenia akademickej samosprávy v demokratickom a právnom štáte vychádza z rešpektovania princípu decentralizácie a princípu subsidiarity typicky uplatňovaných v demokratických a právnych štátoch. Podľa európskeho právneho rámca by mala akademickej sloboda spolu s inštitucionálnou slobodou požívať ochranu v zákonnej úprave, prednostne na najvyššej ústavnej úrovni v štáte.⁸

V podmienkach Slovenskej republiky je možné sa pri úvahách o princípe právneho štátu ako o súčasť materiálneho jadra ústavy a o právnom štáte a jeho materiálnom jadre podľa M. Gajdošovej pristať pri samospráve. Záujmová samospráva je súčasťou nášho právneho poriadku. Nie je zakotvená v ústave, ale v jednotlivých zákonoch. Za ostatných 30 rokov predstavuje funkčnú súčasť nášho právneho prostredia. Záujmová samospráva predstavuje významný prvok pre demokratický a právny štát. Istým spôsobom predstavuje deľbu moci – v jednej

⁵ VERNARSKÝ, M. Akademickej samospráva verejných vysokých škôl v aktuálnej právnej úprave. In *Úloha univerzít v regionálnom rozvoji*. Košice : Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2009, s. 224; KLIMOVSKÝ, D. *Základy verejnej správy*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2014, s. 387; VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 128.

⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 342; KOUDELKA, Z. Vysokoškolská samospráva. In *Dny práva 2008*. Brno : Tribun EU, Masarykova univerzita, 2008, s. 1495 – 1499.

⁷ OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2021, s. 131.

⁸ Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia o akademickej slobode a univerzitnej autonómii 1972 (2006), Rada Európskej únie, ods. 7. Dostupné na: <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17469&lang=en>>.

vrstve – a je opodstatnená nielen historickými argumentmi, ale predovšetkým princípom subsidiarity.⁹

Tak ako v rámci textu Ústavy SR absentuje explicitná úprava akademickej samosprávy, absentuje tam aj výslovná úprava postavenia vysokých škôl, ktoré možno označiť za nositeľov akademickej slobody. Interpretáciou ústavného textu však možno nájsť implicitný ústavný základ akademickej slobody v rámci ústavnej úpravy slobody vedeckého bádania a umenia (čl. 43 ods. 1 Ústavy SR). Východiská akademickej slobody možno identifikovať aj v úprave práva na vzdelanie (čl. 42 Ústavy SR), slobody prejavu a práva na informácie (čl. 26 Ústavy SR). Ďalej možno v rámci všeobecného vyjadrenia ústavných základov akademickej slobody identifikovať aj iné práva a slobody, ako napríklad slobodu myslenia, svedomia a náboženského presvedčenia (čl. 24 ods. 1 Ústavy SR), ktorá má vytvoriť záruku ochrany vedcov a výskumníkov, pre prípady ich prípadného namietania proti vykonávaniu výskumu z dôvodu rozporu s ich svedomím či náboženským presvedčením. Pokiaľ ide o inštitucionálny a organizačný aspekt, patrí sem tiež združovacie právo (čl. 29 ods. 1 Ústavy SR), osobná sloboda (čl. 17 Ústavy SR). Garancia osobnej slobody je elementárny predpoklad slobodnej vedeckej práce, inými slovami chráni vedcov pred svojvoľným zatknutím, zadržaním alebo falošným stíhaním ako formou odvety za konkrétny vedecký názor či publikovaný akademický výstup. V rámci inštitucionálnej a organizačnej oblasti záruk sem ešte možno priradiť právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných a volebné právo (čl. 30 Ústavy SR), resp. teoreticky aj zhromažďovacie právo (čl. 28 Ústavy SR). Záruka práva pokojne sa zhromažďovať vytvára predpoklady ochrany pre vedcov organizujúcich a participujúcich na konferencii, na ktorej sa vyjadria kritické názory na adresu napríklad vládnucej politickej garnitúry a pod.

Ak sa vrátíme k podstate konceptu akademickej samosprávy, ten vychádza z myšlienky, že akademická samospráva, konkrétne v podobe univerzity ako záujmového samosprávneho spoločenstva, vykonáva úlohy všeobecne zadané štátom priamo alebo prostredníctvom svojich orgánov. Výrazným prejavom demokracie pri akademickej samospráve je skutočnosť, že samosprávne orgány kreačne priamo podliehajú priamo členom samosprávneho spoločenstva. Ako pri každom type samosprávy je dôležité definovať mieru vplyvu štátu na existenciu a prejavy akademickej samosprávy, ktoré nám indikujú skutočnú mieru poskytovanej akademickej slobody, t. j. slobody vedeckého bádania a myslenia, čo sa môže tiež prejaviť vo väčšej či menšej miere ohrozenia vedeckej autonómie v modernej spoločnosti.

⁹ GAJDOŠOVÁ, M. Význam samosprávy v advokácii pre právny štát. In *Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2020, s. 95.

Do súčasnosti pretrvávajú rozdielne názory predstaviteľov teórie či akademickej obce ohľadom akademickej slobody a akademickej samosprávy. Ide o otázku, ktorá je rozdielne vnímaná akademikmi na fakultách s rôznym zameraním v rámci univerzít. Predovšetkým sa tu dostáva do popredia otázka, či má byť vedenie univerzity primárne zodpovedné za nastavenie akademických štandardov vzdelávania a kritériá ich propagácie. Druhá otázka je, do akej miery by mali byť členovia akademickej obce aktívni pri kreácii orgánov či predstaviteľov univerzity, resp. fakulty. Diskusia na uvedené témy nebola predmetom odbornej diskusie len v európskom priestore, ale aj na anglo-americkom kontinente.¹⁰ Vzťah akademickej slobody ako práva, ktoré patrí jednotlivcovi – akademikovi, ale má aj inštitucionálnu dimenziu – akademická sloboda univerzity je úzko naviazaná na autonómiu univerzity. Poslaním univerzity by mala byť podpora dialógu a výmena skúseností a dobre informovaných názorov, aj keď sú v rozpore s pozíciami a/alebo presvedčením vládnej moci v štáte. Táto funkcia je neodmysliteľne spojená s prijímaním akademickej slobody, najmä pokiaľ ide o ochranu ľudských práv členov akademickej komunity.¹¹

V našom právnom poriadku je popri implicitne vyjadrených ústavných garanciách postavenia univerzít, vysokých škôl ako nositeľov akademickej samosprávy potrebné zohľadniť právnu úpravu obsiahnutú v zákone č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách (ďalej aj „zákon o vysokých školách“). Vzhľadom na posledné novelizácie tejto úpravy z roku 2022 možno konštatovať, že sa zosilnil vplyv štátu najmä čiastočným posilnením vplyvu Správnej rady verejnej vysokej školy pri rozpočte verejnej vysokej školy, metodike rozpisu a rozpise dotácie zo štátneho rozpočtu z kapitoly ministerstva školstva a nepriamo aj pri kreovaní orgánov univerzity, osobitne pri kandidátovi na rektora verejnej vysokej školy.¹²

¹⁰ Poukázal na to napríklad Lionel S. Lewis vo svojom príspevku LEWIS, L. S. Faculty Support of Academic Freedom and Self-Government. In *Social Problems*. 1966, vol. 13, no. 4, s. 455 – 456, podobne HUNTER, H. O. Academic Self-Government in the United States. In *Minerva*. 1985, vol. 23, no. 1, s. 1 – 28; SHATTOCK, M. *International Trends in University Governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority*. London : Routledge, 2016.

¹¹ TRELLOVÁ, L., BALOG, B. Akademická sloboda a akademická samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory). In *Justičná revue*. 2022, roč. 74, č. 3, s. 322. Pozri k tomu aj časť 2.1 Záverečnej správy prijatej na Svetovej konferencii UNESCO o vyššom vzdelávaní – 2009 World Conference on Higher Education – The New Dynamics of Higher Education and Research for Societal Change and Development, Paris, 2009. Dostupné na: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189242?3=null&queryId=N-EXPLORE-7cd5858b-57a8-403e-8fcf-73ccb6833d9d>>.

¹² Podľa § 10 ods. 3 zákona o vysokých školách: „Kandidáta na rektora volí volebné zhromaždenie, ktorého členmi sú všetci členovia akademickeho senátu verejnej vysokej školy a všetci členovia správnej rady verejnej vysokej školy, nadpolovičnou väčšinou všetkých členov volebného zhromaždenia. Volebné zhromaždenie zvoláva a riadi predseda akademickeho senátu verejnej vysokej školy. Na prijatie návrhu na odvolanie rektora sa vyžaduje súhlas nadpolovičnej

S ohľadom na recentný vývoj považujeme za vhodné ústavnoprávne zakotviť právo na záujmovú samosprávu (čo by inkorporovalo aj právo na akademickú samosprávu) a tým by sa vytvorili ich ústavnoprávne garancie. Nie je to, samozrejme, nevyhnutnosť, no veľká nevôľa na strane akademickej obce a odbornej verejnosti v kontexte posledných noviel zákona o vysokých školách ukázala, že je ťažko ustrážiť, aby sa v štáte s prebiehajúcimi politicko-spoločenskými zmenami robili zásahy do imanentnej súčasti demokratického a právneho štátu, akou nepochybne je akademická samospráva, zodpovedne a s ohľadom na jej účel. Je ťažšie polemizovať o kvalite zaručenej úrovne akademickej samosprávy, keď ústavodarca len implicitne naznačuje jej garancie. Ešte ťažšie je za takýchto okolností zabezpečiť, aby legislatívne zmeny akademickej samosprávy prispeli k vyššej miere transparentnosti jej fungovania a tiež kvalite poskytovaného vzdelania tak, aby nešlo len o odraz aktuálneho rozdelenia politických síl v štáte.

3 Územná samospráva

Základom slovenskej územnej samosprávy je obec ako územné spoločenstvo jej obyvateľov. Predstavuje verejnoprávnu korporáciu, spoločenstvo, ktoré sa úplne prirodzene sformovalo na našom území a je prirodzene späté s prejavom demokratickej a samosprávnej tradície. Svojím vznikom predchádza vzniku štátu a právneho formalizovania inštitúcií. Idea samosprávy sa v teórii práva spája s ideou demokracie, čo potvrdzuje aj prax na našom území v minulosti (obdobie rokov 1945, najmä po roku 1948 až do roku 1990, kedy existovala sústava národných výborov ako orgánov štátnej moci, ktoré nahrádzali úlohy územnej samosprávy). Nedemokratický charakter sústavy národných výborov bol na našom území odstránený až po roku 1989, čo súviselo s radikálnymi spoločenskými zmenami smerujúcimi k demokratizácii štátu. Základ územnej samosprávy, ako ju poznáme dodnes v podmienkach Slovenskej republiky, zakotvila úprava štvrtej hlavy Ústavy SR. Prítomnosť a existencia demokracie na úrovni štátu je hlboko prepojená s existenciou územnej samosprávy.

väčšiny všetkých členov akademického senátu verejnej vysokej školy a nadpolovičnej väčšiny všetkých členov správnej rady verejnej vysokej školy. Návrh na odvolanie rektora sa prerokúva na spoločnom zasadnutí akademického senátu verejnej vysokej školy a správnej rady verejnej vysokej školy. Kandidát na rektora sa volí a o návrhu na odvolanie rektora sa rozhoduje tajným hlasovaním. Hlasovanie o návrhu na odvolanie rektora možno uskutočniť aj mimo spoločného zasadnutia akademického senátu verejnej vysokej školy a správnej rady verejnej vysokej školy.“

Samosprávu možno vo funkčnom poňatí charakterizovať ako formu verejnej správy, na ktorej výkon má ústavou alebo (aspoň) zákonom zaručené právo určité územné alebo inak organizované spoločenstvo ľudí (korporácia). Samospráva je úplne alebo čiastočne samostatné, od odborných pokynov nezávislé vykonávanie verejných záležitostí neštátnym nositeľom verejnej správy v jeho vlastnom mene.¹³

Ústavodarca zvolil pri koncipovaní Ústavy SR osobitný prístup v tom zmysle, že zaradil územnú samosprávu do samostatnej štvrtej hlavy, ktorej úprava predchádza úprave zákonodarnej moci (piata hlava), výkonnej moci (šiesta hlava) a súdnej moci (siedma hlava), čím zrejme naznačil aj svoj úmysel vyzdvihnúť význam územnej samosprávy v štáte a v jeho ústavnom systéme.¹⁴

Obec ako prirodzené spoločenstvo ľudí obývajúcich určité územie má svoj určitý historický pôvod a vyznačuje sa trvalou povahou. Ústavodarca priamo v texte štvrtej hlavy Ústavy SR vymedzil obec ako základ územnej samosprávy, pričom vyšší územný celok, t. j. samosprávny kraj, označil ako jej druhú vrstvu (pri absencii existencie vzájomných vzťahov nadriadenosti a podriadenosti). Zároveň podrobnejšie upravil formy uskutočňovania obecnej aj regionálnej samosprávy, vrátane spôsobu kreácie orgánov územných celkov, a tiež odlišenie jej pôvodnej, samostatnej normotvorby (čl. 68 Ústavy SR) a normotvorby v rámci preneseného výkonu štátnej správy (čl. 71 ods. 2 Ústavy SR).

Tak pri obci, ako aj pri samosprávnom kraji sa na ústavnom základe kreujú len dva typy orgánov. Pri obci sú to obecné zastupiteľstvo a starosta obce (čl. 69 ods. 1 Ústavy SR) a orgánmi vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) sú zastupiteľstvo vyššieho územného celku a predseda vyššieho územného celku (čl. 69 ods. 4 Ústavy SR). Všetky ďalšie typy orgánov, ktoré sa v územných celkoch kreujú, sú orgánmi zastupiteľstva. Ústava SR v čl. 69 ods. 3 definuje starostu obce ako štatutárny orgán, t. j. výkonný orgán obce, ktorý vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok. V štruktúre obecnej samosprávy možno starostu obce vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu charakterizovať ako rovnocenný orgán. Obecné zastupiteľstvo predstavuje zastupiteľský zbor obyvateľov obce, možno ho označiť ako jednu z foriem realizácie reprezentatívnej demokracie, ako primárnu formu správy vecí verejných. Obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán je nositeľom *pouvoir constituant*, moci ustanovujúcej. Obecné zastupiteľstvo však nemá oprávnenie ukladať povinnosti starostovi obce. Ich vzájomný

¹³ ERICHSEN, H. U., MARTENS, W. et al. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9. neubearbeitete Auflage. Berlin, New York : de Gruyter, 1991, s. 72.

¹⁴ Na známu tzv. ústavnú triádu „občan – obec – štát“ poukázali medzi prvými P. Kukliš a V. Virová. KUKLIŠ, P., VIROVÁ, V. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 21.

vzťah možno označiť ako koordinačný vzťah, resp. vzťah založený na spolupráci a nie organizačnej podriadenosti. Zabezpečuje sa tak rovnováha a spoluzodpovednosť pri výkone samosprávy. Dlhodobou uvedená formulácia uvedená v § 13 ods. 1 zákona č. 360/1990 Zb. o obecnom zriadení, kde sa uvádza „*Predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce je starosta.*“, sa potom kvôli použitej formulácii „najvyšší výkonný orgán obce“ javí ako nevhodná. Zákonnodarca akoby chcel vytvoriť niekoľko úrovní výkonných orgánov obce, ktoré sú podriadené starostovi, pričom ústavná úprava obce jasne stanovuje, že jediným výkonným orgánom obce je starosta.¹⁵ Obecne zastupiteľstvo je koncepčným a normotvorným orgánom obce.

Práve spomenutý osobitný charakter výkonu územnej samosprávy v rámci normotvorby územnej samosprávy je jedným z prejavov a podstatných foriem činnosti územnej samosprávy. Normatívna právomoc a pôsobnosť je priznaná obci a samosprávnym krajom priamo v Ústave SR spôsobom, že obci, ako aj samosprávnemu celku patrí oprávnenie vydávať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona (čl. 68 Ústavy SR). Delenie samosprávnych nariadení na tie vo veciach „*územnej samosprávy*“ a tie, ktoré sa vydávajú na „*zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona*“, zaviedol zákonodarca ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Vymedzením samostatnej (samosprávnej) normotvornej pôsobnosti ústavodarca určil rámec umožňujúci vydávať všeobecne záväzné nariadenia obciam či samosprávnym krajom aj bez zákonného splnomocnenia, pokiaľ sú vydávané vo veciach územnej samosprávy, ako aj na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Ide o originálnu normotvorbu samosprávnych celkov, preto pri vydávaní samosprávnych nariadení nie je potrebné zákonné splnomocnenie na ich prijatie a možno nimi upraviť aj nové, dosiaľ neupravené právne vzťahy. S pôvodnou normotvorbou územných samosprávnych celkov však súvisí aj pretrvávajúci ústavnoprávny problém v podobe možnosti ukladať nové právne povinnosti bez výslovného splnomocnenia ustanoveného v osobitnom právnom predpise. Podľa reštriktívneho výkladu Ústavného súdu SR, správnych súdov a prokuratúry vo veci ústavných limitov a obmedzení, ktoré súvisia s ochranou základných práv a slobôd, resp. vyplývajú z čl. 2 ods. 2 a 3 a čl. 13 ods. 1 a 2 Ústavy SR, je územným samosprávnym celkom znemožnené ukladať nové právne povinnosti bez výslovného splnomocnenia v zákone.

¹⁵ Možno rozlišovať medzi najvyšším výkonným orgánom obce a výkonnými orgánmi obecného zastupiteľstva, kde možno zaradiť napríklad obecnú radu. Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 360/1990 Zb. o obecnom zriadení: „*Obecná rada je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva. Plní úlohy podľa rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu.*“

Takýto prístup do značnej miery relativizuje normotvorbu územných samosprávnych celkov ako efektívny nástroj výkonu územnej samosprávy.¹⁶

Na rozdiel od samosprávnych nariadení môže obec alebo samosprávny kraj podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy SR pri tzv. prenesenom výkone štátnej správy vydávať na základe zákona v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom. Ústavodarca tak prejavil vôľu rozlišovať medzi týmito typmi nariadení samosprávnych celkov z hľadiska ich účelu, povahy a tiež právnej sily.

Ako dlhodobý problém pri obecnej samospráve a osobitne vo vzťahu k jej normotvorbe sa javí to, že klasifikáciu, čo možno považovať za originálnu právomoc a čo za odvodenú, prenesenú právomoc, pomerne všeobecne a rámcovo určuje § 4 ods. 4 zákona č. 360/1990 Zb. o obecnom zriadení. V uvedenom ustanovení sa stanovuje: „*Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.*“ Ide o tzv. generálne interpretačné pravidlo, pričom dodnes spôsobuje ťažkosti pri identifikácii niektorých kompetencií, keďže zákonodarca ich presne nekategorizoval, resp. moderné situácie si vyžadujú právomoci, ktoré je problematické zaradiť, a je potrebné s nimi pracovať pod vplyvom vývoja.

4 Právo na územnú samosprávu

V Ústave SR sa týmto spôsobom priznali obci (samosprávnemu kraju) určité práva, no nie je tam obsiahnutá výslovná formulácia práva na územnú samosprávu. Hoci už v dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. sa uvádza, že: „... *Všeobecne záväzné nariadenia obce a vyššieho územného celku vydané podľa čl. 68 sú prejavom ich práva na samosprávu, do ktorého štát môže zasahovať len ústavou ustanoveným spôsobom (t. j. na základe zákona). Z uvedeného vyplýva, že tieto musia byť v súlade s ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom a so zákonmi [vyplýva to tiež z navrhovanej dikcie čl. 125 ods. 1 písm. c)]. Všeobecne záväzné nariadenia podľa čl. 68 môže obec a vyšší územný celok pritom vydávať z vlastnej iniciatívy, bez výslovného splnomocnenia v zákone. (...) Z práva na samosprávu obcí a vyšších územných celkov vyplýva, že samosprávne územné celky vydávajú vo veciach územnej samosprávy všeobecne záväzné nariadenia*

¹⁶ TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 285.

z vlastnej iniciatívy a na zabezpečenie úloh, ktoré vyplývajú pre samosprávu zo zákona (tiež vo veciach územnej samosprávy).“

Zámer autorov novelizácie Ústavy SR z roku 2001 sa nenaplnil pokiaľ išlo o zakotvenie práva na územnú samosprávu pre samosprávne územné celky, no podaril sa v tom zmysle, že po vzore Spolkovej republiky Nemecko sa upravila tzv. komunálna ústavná sťažnosť. Neskôr bolo ponechané na Ústavnom súde SR a jeho rozhodovacej činnosti, či vôbec a keď tak, kedy potvrdí existenciu práva na územnú samosprávu.

Ešte predtým Ústavný súd SR vo svojej judikatúre potvrdil, že „*princíp územnej samosprávy*“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt „*demokratického právneho štátu*“, je v Ústave SR vyjadrený, a ktorý preto ako ústavný princíp musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.¹⁷ Ústavný súd SR v tomto rozhodnutí kvalifikoval územnú samosprávu ako ústavný princíp. Musíme však zároveň poukázať na nález z 31. mája 2017, sp. zn. PL. 7/2017, v ktorom Ústavný súd SR demonštratívne vymenoval ústavné princípy, ktoré vo svojej doterajšej judikatúre subsumoval pod pojem „*princípy demokratického a právneho štátu*“, no princíp územnej samosprávy v tomto výpočte uvedený nie je. Keďže nejde o taxatívny výpočet princípov, môže byť dôvod prozaický, že sa vzhľadom na obsah spomínaného rozhodnutia (jeho predmetom bola otázka ústavnej akceptovateľnosti zrušenia tzv. Mečiarových amnestií a rozhodnutia prezidenta M. Kováča o udelení milosti) tento ústavný princíp tematicky nehodil, a preto bol opomenutý, no formulácia princípov prostredníctvom demonštratívneho výpočtu nevyklučuje jeho zaradenie.¹⁸

Artikulovanie ústavného princípu územnej samosprávy Ústavným súdom SR viedlo k potvrdeniu, že ústavný princíp je nositeľom ústavnej hodnoty, ktorú možno zaradiť medzi základné demokratické hodnoty demokratického a právneho štátu. Táto ústavná hodnota musí mať vzhľadom na svoj význam a dôležitosť pre spoločnosť priznanú ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.¹⁹

Istý čas trvalo kým sa zámer priznať právo na územnú samosprávu pretavil do konštatácie jeho existencie zo strany Ústavného súdu SR. Ústavná úprava len rámcovo vymedzuje možný obsah tohto ústavného práva vyjadreného v obsahu štvrtej hlavy Ústavy SR, pričom priblíženie jeho obsahu je ponechané na rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR. Právo obce na samosprávu patrí

¹⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 19. decembra 2000, sp. zn. I. ÚS 55/00, podobne nález Ústavného súdu SR z 22. januára 2014, sp. zn. PL. ÚS 5/2012.

¹⁸ TRELLOVÁ, L. Územná samospráva a jej vyjadrenie v podobe ústavného práva. In *Justičná revue*. 2018, roč. 70, č. 11, s. 6 – 7.

¹⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 19. decembra 2000, sp. zn. I. ÚS 55/00, podobne nález Ústavného súdu SR z 22. januára 2014, sp. zn. PL. ÚS 5/2012.

k implikovaným ústavným normám, ktoré napĺňa pojmové zložky každého subjektívneho práva, t. j. oprávnenie obce na výkon územnej samosprávy, oprávnenie obce požadovať od iných subjektov (vrátane štátu) určité správanie, ako aj oprávnenie obce domáhať sa právnej ochrany zo strany štátu v prípade, ak došlo k neoprávnenému zásahu do práva na výkon územnej samosprávy.

Osobitnú povahu práva na územnú samosprávu potvrdil Ústavný súd SR, keď konštatoval: „...*bolo by nelogické a v zrejmom rozpore s prirodzenou koncepciou ľudských práv a základných slobôd, z ktorej vychádza aj ústavná úprava základných práv a slobôd (pozri napr. PL. ÚS 18/95, PL. ÚS 4/97, PL. ÚS 6/01), ak by ich nositeľom mohli byť aj orgán verejnej moci alebo právnická osoba, ktorá má fundament vo verejnom práve, či inak je ju možné považovať za právnickú osobu verejného práva...*“²⁰

Míľnikom vo vývoji vnímania ústavného práva na územnú samosprávu je nález Ústavného súdu SR z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 4/2016.²¹ Týmto nálezom sa potvrdila existencia tohto ústavného práva na samosprávu bez ohľadu na to, že nie je v Ústave SR výslovne formulované, no inkorporuje regulačnú materiu, z ktorej možno jedinečné črty územnej samosprávy vyvodiť. Je vyvoditeľné z obsahu čl. 64 a čl. 64a Ústavy SR v spojení s demokratickým charakterom Slovenskej republiky a v spojitosti s čl. 1 ods. 1 Ústavy SR.²² Podľa názoru Ústavného súdu SR právo na samosprávu „*prináleží ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu (čl. 64a ústavy – ,zduružujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt‘), obci a vyššiemu územnému celku, ktorým ústavodarca priznáva právnu subjektivitu (čl. 65 ods. 1 ústavy). Neoddeliteľnou črtou práva na samosprávu prináležiaceho obci ako subjektu právne inštitucionalizovanému do podoby právnickej osoby verejného práva je výkon jej vlastných (pôvodných) kompetencií, ktoré sa formujú decentralizáciou štátnej moci. Obec ich realizuje v záležitostiach obecného (miestneho) významu na báze relatívnej nezávislosti od štátu. Vlastné kompetencie vykonávajú volené orgány obce v mene a na zodpovednosť obce. Tento výkon je v regulačnej materii podľa čl. 64a ústavy dotvorený personálnym základom (,zduružujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt‘) a základom územným (,sú ...územné... celky‘), ktoré právo obce na samosprávu realizačne rámcujú.*“²³

Pokiaľ ide o kvalitu tohto typu základného práva, ktoré sa viaže na obec a samosprávny kraj ako orgán územnej samosprávy, je potrebné ho diferencovať

²⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 28. mája 2003, sp. zn. I. ÚS 103/03.

²¹ TRELLOVÁ, L., VRABKO, M. *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha : Leges, 2022, s. 69 – 70.

²² Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 4/2016.

²³ Tamže.

od práv, ktorým sa poskytuje ústavná ochrana prostredníctvom individuálnej ústavnej sťažnosti a mechanizmu jej prejednávania na základe čl. 127 Ústavy SR. Naopak, v čl. 127a ods. 1 Ústavy SR je upravená aktívna procesná legitimácia orgánov územnej samosprávy na podanie tzv. komunálnej ústavnej sťažnosti. Komunálne ústavné sťažnosti podané inými orgánmi pre nedostatok aktívnej procesnej legitimácie Ústavný súd SR odmieta.²⁴ Komunálne ústavné sťažnosti sú inštitútom, ktorý existuje v ústavnom systéme od roku 2001, no dosiaľ v praxi nezaznamenal väčšiu efektívnosť. Dosiaľ podané komunálne ústavné sťažnosti spravidla skončili odmietnutím z rôznych dôvodov. Indikuje nám to, že dlhodo- bo nedochádza k plnohodnotnému využívaniu potenciálu tohto ústavnoprávneho inštitútu ako nástroja ochrany práva na územnú samosprávu, čím sa v konečnom dôsledku ukracuje zas len beneficiár práva na územnú samosprávu.

5 Záver

Tridsať rokov od prijatia Ústavy SR prinieslo len nepatrné zmeny v oblasti vývoja ústavných foriem, prejavov a foriem samosprávy. Záujmová samospráva dodnes nenašla explicitné vyjadrenie v ústavnom texte a rovnako to platí pre akademickú samosprávu. Iná je situácia pri územnej samospráve, kde nastali zásadnejšie zmeny najmä pod vplyvom tzv. euronovely Ústavy SR (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.) a judikatúry Ústavného súdu SR. Pri územnej samospráve možno hovoriť o principiálne dobre nastavenom ústavnom vyjadrení základných prvkov, prejavov a foriem činnosti subjektov územnej samosprávy. Ústavodarca nezvládol dať úspešnú legislatívnu koncovku právu na územnú samosprávu, čo však po pomerne dlhom čase napravil Ústavný súd SR vo svojich rozhodnutiach. Tento príspevok si nekládol za ambíciu pregnantne pojednávať o jednotlivých prvkoch práva na územnú samosprávu, ani jeho obsahom naplnení a problémoch s identifikáciou parciálnych práv spadajúcich do jeho obsahu. Skôr tu bola ambícia naznačiť to, že právo na územnú samosprávu je tak trošku „zanedbávané“ a zrejme ešte len čaká na svoju zlatú éru efektívneho uplatnenia a ústavnej ochrany.

Použitá literatúra:

CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017.

²⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 24. marca 2011, sp. zn. IV. ÚS 102/2011, m. m. rozhodnutie Ústavného súdu SR z 11. júna 2002, sp. zn. III. ÚS 84/02, rozhodnutie Ústavného súdu SR z 27. novembra 2002, sp. zn. III. ÚS 177/02.

- ERICHSEN, H. U., MARTENS, W. et al. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9. neubearbeitete Auflage. Berlin, New York : de Gruyter, 1991.
- GAJDOŠOVÁ, M. Význam samosprávy v advokácii pre právny štát. In *Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2020, s. 95 – 107.
- HUNTER, H. O. Academic Self-Government in the United States. In *Minerva*. 1985, vol. 23, no. 1, s. 1 – 28.
- KLIMOVSKÝ, D. *Základy verejnej správy*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2014.
- KOUDELKA, Z. Vysokoškolská samospráva. In *Dny práva 2008*. Brno : Tribun EU, Masarykova univerzita, 2008.
- KUKLIŠ, P., VIROVÁ, V. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava : Eurokódex, 2012.
- LEWIS, L. S. Faculty Support of Academic Freedom and Self-Government. In *Social Problems*. 1966, vol. 13, no. 4.
- OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2021.
- SHATTOCK, M. *International Trends in University Governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority*. London : Routledge, 2016.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013.
- TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.
- TRELLOVÁ, L. Územná samospráva a jej vyjadrenie v podobe ústavného práva. In *Justičná revue*. 2018, roč. 70, č. 11, s. 1190 – 1201.
- TRELLOVÁ, L., BALOG, B. Akademická sloboda a akademická samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory). In *Justičná revue*. 2022, roč. 74, č. 3, s. 313 – 331.
- TRELLOVÁ, L., VRABKO, M. *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha : Leges, 2022.
- VERNARSKÝ, M. Akademická samospráva verejných vysokých škôl v aktuálnej právnej úprave. In *Úloha univerzít v regionálnom rozvoji*. Košice : Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2009.
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012.
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2018.
- ZHU, CH., ZAYIM-KURTAY, M. (eds.) *University Governance and Academic Leadership in the EU and China*. IGI Global, 2019.

KONTROLNÝ MECHANIZMUS OCHRANY OSOBNÝCH ÚDAJOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Control mechanism of the protection of personal data in the Slovak Republic

Zuzana Olexová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: Ochrana osobných údajov naberá na dôležitosť a pozornosť najmä v posledných rokoch. Je to dané viacerými faktormi, predovšetkým prijatím Všeobecného nariadenia o ochrane osobných údajov na úrovni Európskej únie, ktoré je záväzné pre všetky členské štáty Európskej únie, ale aj narastajúcim počtom prípadov porušenia tohto práva najmä v online priestore. Európsky súd pre ľudské práva prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti reaguje na výzvy, ktoré so sebou prináša porušenie práva na ochranu osobných údajov. V Slovenskej republike má túto úlohu viacero inštitúcií, no na vrchole ochrany stojí Ústavný súd SR. Tento príspevok sa venuje rozhodovacej činnosti a kontrolnému mechanizmu Ústavného súdu SR v súvislosti so základným právom na ochranu osobných údajov.

Abstract: Data protection has been gaining importance and attention especially in recent years. This is due to a number of factors, in particular the adoption of the General Data Protection Regulation at European Union level, which is binding on all Member States of the European Union, but also the increasing number of cases of breaches of this right, particularly in the online space. The European Court of Human Rights, through its case law, has responded to the challenges posed by breaches of the right to the protection of personal data. In the Slovak Republic, a number of institutions have this role, but the Constitutional Court of the Slovak Republic stands at the apex of protection. This paper examines the decision-making activities and control mechanism of the Constitutional Court of the Slovak Republic in relation to the fundamental right to the protection of personal data.

Kľúčové slová: právo na ochranu osobných údajov, právo na súkromie

Key words: the right to data protection, the right to privacy

1 Úvod

Technologický pokrok, nové metódy sledovania, používanie informačných a komunikačných technológií značným spôsobom zasahujú do práva na súkromie a často aj do práva na ochranu osobných údajov. Do mája 2018 nebola právna úprava na úrovni Európskej únie jednotná, a tým pádom v jednotlivých členských štátoch platili rôzne právne úpravy. Táto skutočnosť spôsobovala mnohé problémy v prípade porušenia základného práva na ochranu osobných údajov a vymáhania nápravy v prípade jeho porušenia. Z tohto dôvodu došlo k prijatiu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (ďalej aj „GDPR“ alebo „Všeobecné nariadenie o ochrane údajov“), ktoré sa stalo priamo záväzným pre členské štáty. Reakcia slovenského zákonodarcu vyústila do prijatia zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov (ďalej aj „zákon o ochrane osobných údajov“). Zároveň sa prijatím zákona transponovala smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/680 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení rámcového rozhodnutia Rady 2008/977/SVV do právneho poriadku Slovenskej republiky. Dôvodov na prijatie jednotnej právnej úpravy na úrovni Európskej únie bolo viacero, hlavným dôvodom však bola čoraz väčšia miera spracúvania údajov tak v rámci verejného, ako aj súkromného sektora, a s tým súvisiaci pohyb údajov nielen v rámci krajín Európskej únie, ale aj tretích krajín, či už garantujúcich primeranú ochranu osobných údajov na základe rozhodnutí Európskej Komisie o primeranosti a tiež medzinárodným organizáciám.¹

2 Právo na ochranu osobných údajov

Právnu úpravu v Slovenskej republike nachádzame najmä v Ústave Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb.; ďalej aj „Ústava“), zákone o ochrane osobných údajov a ďalších právnych predpisoch, a na úrovni Európskej únie v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, vo Všeobecnom

¹ Dôvodová správa k zákonu č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov.

nariadení o ochrane údajov a v ďalších medzinárodných dohovoroch o ľudských právach. Osobné údaje sú chránené generálnou normou zakotvenou v čl. 16 ods. 1 Ústavy a následne v špeciálnom spôsobe úpravy v čl. 19 ods. 3 a čl. 22 Ústavy. V tomto prípade sa naskytá otázka, či ide o dve rozdielne práva alebo čo touto duplicitnou úpravou ústavodarca sledoval. Článkom 22 Ústavy sa identifikuje predmet ochrany, ktorým v okolnostiach prípadu sú osobné údaje. Článok 22 Ústavy neurčuje charakter ochrany, jej obsah ani rozsah. Článok 19 ods. 3 Ústavy používa pojem „údaje o osobe“, zatiaľ čo v čl. 22 ods. 1 Ústavy sa hovorí o „osobných údajoch“. Aj túto situáciu vyriešil Ústavný súd SR, keď oba tieto pojmy označil za synonymá. Článok 19 ods. 3 Ústavy určuje správanie, pred akým sa zaručuje ústavná ochrana predmetu ochrany uvedenému v čl. 22 ods. 1 Ústavy. Článok 22 ods. 1 Ústavy sa preto musí interpretovať a aplikovať v spojení s čl. 19 ods. 3 Ústavy.² Ústavný súd SR v náleze zo 7. októbra 2015, sp. zn. I. ÚS 290/2015, uviedol, že „... v súlade so základným interpretačným pravidlom aplikácie a výkladu Ústavy vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem treba spojiť ochranu osobných údajov podľa čl. 22 ods. 2 a ustanovením čl. 19 ods. 3 Ústavy“.

Tak čl. 19 ods. 3, ako aj čl. 22 ods. 1 Ústavy zakotvujú právo jednotlivca na informačné sebaurčenie. „Cieľom práva na informačné sebaurčenie je zabezpečiť slobodný rozvoj osobnosti v kontexte modernej spoločnosti, ktorá je definovaná jednoduchým zhromažďovaním a automatizovaným spracúvaním informácií o jednotlivcovi. Nekontrolované spracúvanie osobných údajov by ohrozovalo nielen slobodu konania jednotlivca, pretože by sa nikdy necítil úplne voľný, ale v konečnom dôsledku aj samotné demokratické zriadenie, keďže jeho garantmi môžu byť len skutočne slobodní jednotlivci.“³ Nielen právna úprava týkajúca sa druhu a spôsobu zberu údajov musí byť určitá, ale zároveň musia byť určité aj dôvody, pre ktoré sa tak robí. Konkrétny cieľ, na ktorý je potrebný zber predmetných údajov, musí byť zrejmy už z legislatívneho procesu, ktorý musí presne definovať, na aký účel sa majú údaje použiť. V opačnom prípade sa nedá hovoriť o konkrétnom legitímnom ciele ich spracúvania.

Napriek tomu, že ide o totožný predmet ústavnej ochrany, existujú medzi jednotlivými článkami rozdiely. Prvý rozdiel spočíva vo forme zhromažďovania osobných údajov, kedy čl. 22 Ústavy poskytuje osobitnú ochranu pred tajným

² DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 510.

³ Nález Ústavného súdu SR z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 25/2019.

sledovaním komunikácie medzi osobami. Druhý rozdiel je zvýraznenie ochrany osobných údajov, keď sa tajné sledovanie dovoľuje výlučne na základe zákona.⁴

Obsah práva na ochranu osobných údajov predstavuje ochrana jednotlivca spočívajúca v zásadnej neprípustnosti získavania, uchovávanania, používania alebo ďalšieho spracúvania údajov týkajúcich sa súkromnej sféry života. Takto poňatá ochrana je nevyhnutným predpokladom na možnosť jednotlivca rozhodovať o tom, ktoré informácie týkajúce sa jeho súkromia zverejní, čím je v širších súvislostiach chránená možnosť jednotlivca slobodne a na vlastnú zodpovednosť robiť rozhodnutia týkajúce sa jeho súkromného života.⁵

Orgány verejnej moci sú povinné zabezpečiť ochranu osobných údajov v súlade s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky a ústavnými garanciami. Ochrana osobných údajov v Slovenskej republike poskytujú viaceré orgány. Jednak sú to súdy a zároveň bol pre tento účel vytvorený Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky.

2.1 Ústavný súd SR

Ústavný súd SR opakovane vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že účelom Ústavou priznaného práva na súkromie je zabrániť verejnej moci, aby zasahovala do správania jednotlivca nad nevyhnutnú mieru a príliš neprimerane riadila jeho súkromný život.⁶ Podstata teda spočíva v možnosti jednotlivca žiť podľa svojich predstáv bez zbytočných obmedzení, príkazov a zákazov ustanovených orgánmi verejnej moci. V najširšom význame ide teda o právo proti neprimeranému štátnemu dirigizmu.⁷ Okrem negatívnej povinnosti štátu zdržať sa mocenského zásahu, právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromnej sféry jednotlivca zahŕňa aj pozitívny záväzok prijať účinné opatrenia na zabezpečenie jeho efektívnej ochrany. Úlohou štátu je nielen zabezpečenie ochrany jednotlivca proti svojvoľnému zásahu verejnej moci do práva na súkromný a rodinný život, ale zároveň poskytnutie formálnych garancií v podobe prijatia účinnej právnej úpravy.

V prípade, ak štát potrebuje konkrétne údaje o občanoch, musí v prvom rade presne definovať, na aký konkrétny účel ich potrebuje. Ústava nepripúšťa možnosť len potenciálnej potreby zberu údajov do budúcnosti.

⁴ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 272.

⁵ Nález Ústavného súdu SR z 9. decembra 2010, sp. zn. II. ÚS 53/2010.

⁶ Nález Ústavného súdu SR z 10. septembra 1996, sp. zn. PL. ÚS 43/95; nález zo 4. decembra 2007, sp. zn. PL. ÚS 12/01; nález z 11. mája 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2020.

⁷ Nález Ústavného súdu SR z 11. mája 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2020.

Samotný čl. 16 ods. 1 druhá veta Ústavy pripúšťa obmedzenie základného práva len v prípadoch ustanovených zákonom. Obdobné ustanovenie nachádzame aj v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „Dohovor“), konkrétne v čl. 8 ods. 2. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre precizuje, že „*v súlade so zákonom*“ znamená, že právny predpis je dostatočne presný, že musí existovať prostriedok na ochranu pred ľubovoľnými zásahmi orgánov verejnej moci do záujmu, ktorému sa priznáva ochrana. Dohovor priznáva ochranu právu na súkromie a rodinný život vo väčšom rozsahu ako Ústava. Ústava chráni súkromie len do momentu, kým ho neobmedzí zákon, zatiaľ čo Dohovor umožňuje obmedziť súkromie iba z niektorého výslovne určeného dôvodu legitímneho záujmu. Tým, že je Slovenská republika viazaná Viedenským dohovorom o zmluvnom práve, musí zaručiť také základné právo na súkromie, ktoré sa nemôže zákonom obmedziť kedykoľvek, ale len v prípade, ak sa splnia podmienky uvedené v čl. 8 ods. 2 Dohovoru.⁸

Pri posudzovaní zásahov do práva na ochranu osobných údajov je potrebné vychádzať nielen z judikatúry Ústavného súdu SR, ale aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Ústavný súd SR v oblasti ochrany údajov nie je natoľko aktívny ako Európsky súd pre ľudské práva, napriek tomu sa aj jeho rozhodovacia činnosť čoraz častejšie zaoberá zásahmi do tohto základného práva. Kontrolné mechanizmy slúžiace na prevenciu pred zneužívaním tajného odpočúvania príslušnými službami musia v najvyššej možnej miere rešpektovať hodnoty demokratickej spoločnosti, predovšetkým výsadné postavenie práva, čo zahŕňa zabezpečenie účinnej kontroly zásahov výkonnej moci do práv jednotlivcov, prinajmenšom v poslednej inštancii, a to súdnou mocou, ktorá prináša najvyššie záruky nezávislosti, nestrannosti a regulárnosti konania.⁹

Ústavný súd SR v náleze z 29. novembra 2016, sp. zn. III. ÚS 400/2016, uviedol, že sa ochrana údajov o osobe obmedzuje na ochranu pred neoprávneným nakladaním s údajmi o osobe, tým pádom možno implicitne vyvodiť, že Ústava umožňuje oprávnené zadavažovanie údajov o osobe. K zásahu do práva môže dôjsť tajným sledovaním a k porušeniu zhromažďovaním a zverejňovaním či iným zneužívaním takto získaných údajov. Následne súd posudzuje, či došlo alebo nedošlo k zásahu do tohto práva podľa čl. 22 Ústavy. Ak súd dospeje k negatívnej odpovedi, môže vzhľadom na okolnosti prípadu tento zásah posudzovať z hľadiska využitia údajov získaných tajným sledovaním v zmysle čl. 19 ods. 3 Ústavy. Ústavný súd SR takto postupoval v náleze z 29. apríla 2015, sp. zn.

⁸ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 512.

⁹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo 4. mája 2000, *Rotaru proti Rumunsku*, sťažnosť č. 28341/95.

PL. ÚS 10/2014, v ktorom testoval ústavnosť niektorých ustanovení zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách. Návrhom skupina poslancov namietala nesúlady zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách a ďalších zákonov s Ústavou, Listinou a Dohovorom. Zákon ukladal povinnosť poskytovateľov elektronických komunikácií uchovávať prevádzkové údaje, lokalizačné údaje a údaje komunikujúcich strán odo dňa uskutočnenia komunikácie počas šiestich mesiacov, ak ide o pripojenie k internetu, internetovú elektronickú poštu a telefonovanie prostredníctvom internetu, a počas dvanástich mesiacov, ak ide o ostatné druhy komunikácie. Nešlo tak o sledovanie obsahu komunikácie.

V prvom kroku preskúmal Ústavný súd SR ústavnosť tejto zákonom prikázanej aktivity z hľadiska čl. 22 Ústavy. Napadnutý zákon implementoval smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/24/ES z 15. marca 2006 o uchovávaní údajov vytvorených alebo spracovaných v súvislosti s poskytovaním verejne dostupných elektronických komunikačných služieb alebo verejných komunikačných sietí, ktorú Súdny dvor EÚ vyhlásil za neplatnú, a tak napadnuté ustanovenia zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách spadali pod prvú situáciu, kedy konanie členských štátov spadá do rozsahu pôsobnosti práva Európskej únie, konkrétne, ak členské štáty preberajú právo Únie. Ústavný súd SR v súlade s princípom *pacta sunt servanda* konštatne judikuje, že základné práva a slobody podľa Ústavy je potrebné vykladať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách. Zároveň treba aj na tento prípad aplikovať Ústavu vykladanú „v zmysle a duchu charty a príslušnej judikatúry Súdneho dvora vydanéj k nej“. V prípade, ak Ústavný súd SR zistí a rozhodne, že napadnuté ustanovenia zákona nie sú v súlade s Ústavou, nie je potrebné preskúmať jeho súlad s normami Európskej únie. Pri posudzovaní toho, či došlo k zásahu do ochrany osobných údajov, Ústavný súd SR judikoval, že „... z uvedených údajov o užívateľoch, adresátoch, presnom dátume, čase a trvaní komunikácie, type komunikácie, údajov vzťahujúcich sa na identifikáciu koncového zariadenia či údajov potrebných na identifikáciu polohy mobilného zariadenie možno v ich vzájomnej kombinácii zostaviť pomerne podrobné informácie o spoločenskej alebo politickej príslušnosti, osobných záľubách, zdravotnom stave, sexualite, sklonoch či slabostiach jednotlivých osôb. Aj z údajov, ktoré majú poskytovatelia elektronických komunikácií povinnosť uchovávať, možno vyvodit' dostatočné obsahové závery spadajúce do súkromnej sféry jednotlivca.“

Po konštatovaní zásahu do práva na súkromie Ústavný súd SR posúdil ustanovenia zákona z hľadiska ústavnoprávnych požiadaviek kladených na právnu úpravu umožňujúcu zásah do tohto základného práva. Zároveň konštatoval vysokú intenzitu zásahu do práva na súkromie, preto predmetný prípad posudzoval podľa čo najprísnejších kritérií. Intenzitu zásahu navyše zvyšovala skutočnosť,

že sa dotýkala obrovského a nepredvídateľného počtu účastníkov komunikácie, ako aj možnosť prístupu príslušných orgánov k nim bez toho, aby tieto osoby boli o tom informované, čo by mohlo v povedomí dotknutých osôb vyvolať pocit, že ich súkromný život je predmetom neustáleho sledovania.

Následne Ústavný súd SR preskúmal primeranosť (proporcionalitu) zásahu. Jednak či napadnuté ustanovenia zákona boli vhodné na dosiahnutie legitímnych cieľov a jednak či boli nevyhnutné na ich dosiahnutie, t. j. či neprekročili hranice toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie týchto cieľov.

Vo vzťahu k nevyhnutnosti uchovávaní vybraných údajov na dosiahnutie verejnej bezpečnosti konštatoval: „... *hoci účinnosť boja proti závažnej trestnej činnosti môže vo veľkej miere závisieť od použitia moderných vyšetrovacích technológií, ani tento cieľ všeobecného záujmu, nech je akokoľvek zásadný, nemôže sám osebe odôvodniť to, aby sa opatrenie uchovávaní zavedené napadnutými ustanoveniami zákona o elektronických komunikáciách považovalo za nevyhnutné na účely uvedeného boja*“. Ústavný súd SR nepovažoval túto úpravu za nevyhnutnú na dosiahnutie sledovaného cieľa, pričom za primeranejší nástroj dosiahnutia sledovaných cieľov navrhol napríklad tzv. *data freezing*, ktorý po splnení stanovených podmienok umožňuje sledovať a uchovávať potrebné a vybrané údaje iba u konkrétneho, vopred určeného účastníka komunikácie.

Z predmetného prípadu je zjavné, že východiskom pre ochranu osobných údajov je definovanie predmetu ochrany, ktorým je „osobný údaj“. Definícia uvedená v zákone o ochrane osobných údajov je len prvotným vymedzením tohto pojmu, tak judikatúra Ústavného súdu SR a Európskeho súdu pre ľudské práva si formuje vlastné kazuistické vymedzenie, pri ktorom možno legálnu definíciu pojmu „osobný údaj“ považovať za minimálny rozsah ústavnej ochrany osobných údajov.

Jednu z najbežnejších foriem zásahu do osobných údajov predstavuje odpočúvanie, tajné sledovanie. Samotný charakter tajného sledovania spočíva v tom, že osoba, ktorá je sledovaná, sa počas tohto obdobia nemá dozvedieť o zásahu do práva na súkromie. Práve preto je ochrana v individuálnych prípadoch komplikovaná a spravidla je len *ex post*. Z toho dôvodu je dôležitá preventívna ochrana, ktorá závisí najmä od kvality právnej úpravy, no tradičná ochrana jednotlivcov je založená na konkrétnej kontrole ústavnosti a aktívne legitimovanou osobou v prípade ústavnej sťažnosti je individuálna poškodená osoba, ktorá bola zásahom do základných práv priamo poškodená.¹⁰ Článok 22 Ústavy chráni individuálne osoby pred sledovaním zo strany orgánov verejnej moci, a zároveň vo vzťahu k súkromným osobám. V prípade, ak súkromný subjekt poruší tajomstvo

¹⁰ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 329.

prepravovaných správ, môže sa dopustiť trestného činu porušovania tajomstva prepravovaných správ podľa Trestného zákona.

3 Záver

Zhromažďovanie a uchovávanie osobných údajov nevykonávajú len orgány verejnej moci, práve naopak, väčšina našich osobných údajov je v rukách nadnárodných súkromných spoločností a v podobe tzv. *big data* sa dostávajú k ďalším subjektom bez toho, aby dotknuté osoby boli informované o takomto pohybe ich údajov. Ochrana osobných údajov je stále vo svojich začiatkoch, no už teraz môžeme badať, akým smerom sa Ústavný súd SR a Európsky súd pre ľudské práva vo svojich rozhodnutiach vydajú. Zásahy do práv nemôžu byť svojvoľné a sledovať nelegitímny cieľ. Ochrana jednotlivca musí byť vždy prvoradá. Spôsoby, akými dochádza a bude dochádzať do zásahu do osobných údajov, budú čoraz sofistikovanejšie a vypátranie subjektov zasahujúcich do práv čoraz komplikovanejšie. V predmetnom rozhodnutí, ktorému sme sa v príspevku venovali, vidíme prístup, ktorý uplatňuje Ústavný súd SR pri skúmaní zásahu do práva na ochranu osobných údajov, pričom sa pri svojom rozhodovaní opiera o judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Základné práva jednotlivca by mali požívať ochranu a Ústavný súd SR bude musieť naďalej veľmi opatrne rozhodovať o porušení ľudských práv a základných slobôd.

Použitá literatúra:

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, 1792 s.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, 892 s.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES.

Dôvodová správa k zákonu č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov.

Nález Ústavného súdu SR z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 25/2019.

- Nález Ústavného súdu SR z 9. decembra 2010, sp. zn. II. ÚS 53/2010.
Nález Ústavného súdu SR z 29. apríla 2015, sp. zn. PL. ÚS 10/2014.
Nález Ústavného súdu SR zo 7. októbra 2015, sp. zn. I. ÚS 290/2015.
Nález Ústavného súdu SR z 29. novembra 2016, sp. zn. III. ÚS 400/2016.
Nález Ústavného súdu SR z 11. mája 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2020.
Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo 4. mája 2000, *Rotaru proti Rumunsku*, sťažnosť č. 28341/95.

TEST LEGITÍMNEHO ÚČELU V JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU SR¹

Legitimate aim test in the Case-Law of the Slovak Constitutional Court

Tomáš Lalík

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Príspevok pojednáva o legitímnom účele v praxi Ústavného súdu SR. Legitímny účel a jeho identifikovanie je prvotným skúmaním, ak súd plánuje uplatniť test proporcionality pri obmedzovaní ľudských práv. V prvej časti príspevok ponúka všeobecné poznatky k legitímnemu účelu tak, ako sa vyvinuli v teórii testu proporcionality. Následná časť je exkurzom do praxe slovenského ústavného súdu o tom, ako on legitímny účel používa vo svojej judikatúre. Na záver sumarizujem poznatky ohľadom používania legitímneho účelu slovenským ústavným súdom.

Abstract: The paper discusses the legitimate aim test in the practice of the Slovak Constitutional Court. Legitimate purpose and its identification forms the initial stage when the court employs the test of proportionality in cases restricting human rights. In the first part, the paper outlines general knowledge about legitimate purpose as developed in the theory of the proportionality test. The subsequent part is an excursion into the practice of the Slovak Constitutional Court about how it uses the legitimate purpose. In conclusion, I summarize the approach of the Slovak Constitutional Court to the legitimate aim in the proportionality analysis.

Kľúčové slová: test proporcionality, legitímny účel, ústavný súd

Key words: test of proportionality, legitimate aim test, constitutional court

¹ Tento príspevok bol vypracovaný s podporou projektu VEGA č. 1/0585/21 „Obmedzovanie ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách“.

1 Úvod

Test proporcionality je univerzálne používaným nástrojom určeným na riešenie konfliktov v práve, ktoré sa viac alebo menej týkajú ľudských práv a slobôd, resp. ich obmedzenia. Zjednodušene pomáha zistiť, či je obmedzenie práva alebo slobody v súlade alebo už v rozpore s ústavou (medzinárodnou zmluvou), ktorá ľudské práva garantuje. Klasicky pozostáva z troch krokov (subtestov): vhodnosti, nevyhnutnosti a primeranosti v užšom význame. Test vhodnosti je rozdelený na dve časti – identifikáciu legitímneho účelu a skúmanie existencie racionálneho prepojenia medzi prostriedkom a legitímnym účelom. Vhodnosťou sa celý test proporcionality začína. V rámci neho je orgán aplikácie práva (ústavný súd) povinný identifikovať legitímny účel obmedzenia (porušenia/zásahu) do ľudského práva. Práve takto zistený legitímny účel predstavuje popri porušenom ľudskom práve a použitom prostriedku (ktorý je predmetom prieskumu) tretí prvok do celého testu proporcionality.

Predmetný príspevok pojednáva o legitímnom účele prevažne z hľadiska praxe na Ústavnom súde SR. Jej analýza tvorí nosnú časť článku a prináša aj originálne zistenia, pretože si nie som vedomý podobnej štúdie v slovenskej konštitucionalistike. Okrem praktickej orientácie a zhodnotenia praxe slovenského ústavného súdu (v závere článku) príspevok ponúka aj základné teoretické poznatky k tejto časti testu proporcionality. Nimi zároveň aj celý príspevok začíname.

2 K legitímnemu účelu všeobecne

Obsahom testu legitímneho cieľa je zisťovanie, či obmedzenie ľudského práva sleduje právom aprobovaný politický cieľ. Pýtame sa, čo je účelom právneho aktu (normatívneho alebo individuálneho), ktorý obmedzuje právo alebo slobodu? Môžeme hovoriť o logickej prvotnej podmienke testu proporcionality. Bez identifikovaného účelu nie je možné urobiť test proporcionality.² Uvedené potvrdzuje aj prax. Napríklad Spolkový ústavný súd v prípadoch, kedy pristúpil k použitiu testu proporcionality, dosiaľ vždy identifikoval ciele obmedzenia.³

² Porovnaj aj disontujúce stanovisko sudcu ESEP K. Wojtyczeka k rozsudku Veľkej komory z 23. júna 2016, *Baka proti Maďarsku*, sťažnosť č. 20261/12, § 11.

³ Porovnaj LANG, A. *Proportional Analysis by the German Federal Constitutional Court*. In KREMNITZER, M., STEINER, T., LANG, A. *Proportionality in Action: Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*. Cambridge : Cambridge University Press, 2020, s. 60.

Cieľ obmedzenia ľudských práv musí byť dohľadateľný, a teda určitý. Nemôže ísť o obmedzenie práva, ktoré by bolo svojvoľné – bez nejakého cieľu. Takéto obmedzenie práva by bolo bez ďalšieho v rozpore s ústavou, pretože ak neexistuje rozpor na ústavnej úrovni, obmedzenie práva je neústavné, keďže je v rozpore s ústavnou normou, ktorá chráni ľudské právo, pričom táto právna norma je hierarchicky nadradená.⁴ Test vhodnosti tak tvorí aj jeden z prejavov princípu právneho štátu, ktorý má zabráňovať svojvoľnému konaniu orgánov verejnej moci – v tomto prípade v oblasti obmedzovania práv a slobôd.

Pri skúmaní legitímneho účelu je dôležité uviesť cieľ obmedzenia *in genere*. Po prvé, ciele (účely) porušenia práva musia byť právom uznané. Spravidla ich právo formuluje v samotnej ústave. Legitímny účel tak skúma, čo je právne možné.⁵ Príkladom môžu byť účely formulované v čl. 29 ods. 3 slovenskej ústavy⁶, ktoré zahŕňajú nasledovné kategórie, ak sa porušuje združovacie právo: bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo ochranu práv a slobôd iných. Ciele však môžu vyplývať aj z podústavného práva.⁷

Po druhé, tieto ciele nemôžu byť právom zakázané. Príkladom, kedy by išlo o cieľ, ktorý by bol právom zakázaný, by predstavovala rasová diskriminácia. Podľa B. Schlinka, pokiaľ cieľ nie je ústavou zakázaný, je dovolený. Rovnako tak konanie jednotlivca, pokiaľ nie je zakázané, je dovolené, a to aj vtedy, ak porušuje práva či slobody iných.⁸

Spoločný menovateľ pre ciele, ktoré môžu byť legitímne pre zásah do ľudských práv a slobôd, predstavujú ideály a princípy demokratického a právneho štátu.

Nemali by sme zabúdať, že zisťovanie legitímneho účelu je otázkou prahovou. Sleduje sa len účel obmedzenia, nie jeho dôsledky či dôležitosť účelu. Tie sú predmetom analýzy v neskoršej fáze testu proporcionality. Orgán, ktorý test vhodnosti používa, sa pýta, či ústavné právo môže byť obmedzené na uskutočňovanie konkrétneho účelu.⁹ Odpoveď na otázku môže byť len áno alebo nie.

⁴ Porovnaj SILVA SAMPAIO, J. Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring the Intensity of Restrictions on Fundamental Rights. In DUARTE, D., SILVA SAMPAIO, J. (eds.) *Proportionality in Law: An Analytical Perspective*. Springer, 2018, s. 81.

⁵ Porovnaj KLATT, M., MEISTER, M. *The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford : Oxford University Press, 2014, s. 10.

⁶ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných predpisov (ďalej aj „ústava“).

⁷ R. Procházka hovorí v tejto súvislosti, že obmedzovanie jednej fundamentálnej hodnoty môže byť len za cenu naplnenia inej fundamentálnej hodnoty. PROCHÁZKA, R. *Dobrá vôľa, spravodlivý rozum*. Bratislava : Kalligram, 2005, s. 89.

⁸ SCHLÍNK, B. Proportionality (1). In ROSENFELD, M., SAJÓ, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford : Oxford University Press, 2013, s. 723.

⁹ BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012, s. 247.

Formovanie legitímneho účelu je vo svojej podstate zahrievacím cvičením, ktorým sa test proporcionality vlastne začína. Ako tvrdí J. S. Sampaio, tento test slúži na identifikáciu a formuláciu ústavného konfliktu.¹⁰

Z hľadiska identifikácie legitímneho účelu je dôležitá aj miera abstrakcie, na ktorej sa zistenie účelu odohráva. Cieľ možno charakterizovať na vysokej úrovni abstrakcie (napr. verejná bezpečnosť, ochrana práv a slobôd iných), strednom stupni abstrakcie (napr. ochrana zdravia všeobecnej populácie alebo ochrana spotrebiteľov pred potravinami, ktoré nespĺňajú hygienické normy)¹¹ či na nízkej úrovni všeobecnosti (ochrana pred nakazením sa vírusom COVID-19).

Vo všeobecnosti možno uviesť, že čím je legitímny účel formulovaný, resp. identifikovaný všeobecnejšie a abstraktnejšie, tak v ďalších fázach testu (vhodnosť a nevyhnutnosť) obmedzenie práva prejde ľahšie. A naopak, čím je legitímny účel formulovaný užšie a konkrétnejšie, tak obmedzenie môže mať problém ďalšie subtesty testu prejsť.

Ľudské práva a slobody sú však efektívnejšie chránené vtedy, keď je legitímny účel formulovaný konkrétnejšie. Inak povedané, čím bude legitímny účel určený na nižšej miere abstrakcie, tým bude vyššia pravdepodobnosť, že takto formulovaný účel buď nebude legitímny, resp. bude náročnejšie pre konkrétne formulovaný účel prejsť testom racionálneho prepojenia alebo testom nevyhnutnosti. Aj z týchto dôvodov je formulácia a konkretizácia legitímneho účelu pre test proporcionality kľúčová.

A nakoniec z metodologického hľadiska raz identifikovaný legitímny cieľ sa ďalej v teste proporcionality nemá meniť alebo dopĺňať.

3 Legitímny účel v praxi Ústavného súdu SR

Celkom prirodzene sa otázka existencie legitímneho účelu viaže na jeho zisťovanie aj v judikatúre slovenského ústavného súdu, ktorá sa dotýka obmedzovania ľudských práv. V tomto smere je normatívna štruktúra ľudskoprávneho

¹⁰ SILVA SAMPAIO, J. Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring the Intensity of Restrictions on Fundamental Rights. In DUARTE, D., SILVA SAMPAIO, J. (eds.) *Proportionality in Law: An Analytical Perspective*. Springer, 2018, s. 81.

¹¹ Napríklad Spolkový ústavný súd vo svojej aktuálnej judikatúre klasifikuje účel na strednom stupni všeobecnosti. Porovnaj LANG, A. Proportional Analysis by the German Federal Constitutional Court. In KREMNITZER, M., STEINER, T., LANG, A. *Proportionality in Action: Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, s. 68, s poznámkou, že veľmi abstraktne identifikované účely Spolkový ústavný súd používal v 60. a 70. rokoch 20. storočia.

katalógu nachádzajúceho sa v slovenskej ústave problematická. Článok 13 ods. 4 *in fine* ústavy postuluje, že obmedzenia práv a slobôd sa môžu použiť len na stanovený cieľ. Formulácia teda predvída, že cieľ (účel) obmedzenia je explicitne stanovený v ústave. Niektorí autori hovoria o tom, že normatívny význam tohto ustanovenia spočíva v stanovení reálneho a nie fingovaného cieľa pri obmedzovaní práva či slobody. Ústavné garancie práv a slobôd sa nemôžu obchádzať predstieraným cieľom obmedzenia ľudských práv, ktorý by nerešpektoval podstatu a zmysel práva.¹² Článok 13 ods. 4 ústavy tak poskytuje garancie pred fiktívnymi alebo fingovanými účelmi obmedzenia ľudských práv či slobôd.

Cieľ obmedzenia možno hľadať aj v zákonoch, kde by bol rovnako explicitne stanovený. Pri mnohých relatívnych právach na úrovni ústavy však explicitne formulovaný legitímny účel absentuje. Väčšina osobných práv uvedených v druhom oddiele, vrátane práva na život, súkromie alebo rodinný život, neobsahuje účely, pre ktoré možno do toho-ktorého práva alebo slobody zasiahnuť. V týchto prípadoch ústava odkazuje len na zákonnú formu. Podobná situácia panuje pri právach príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín, ako aj sociálnych, kultúrnych či hospodárskych právach. Čiastočnou výnimkou, ktorá obsahuje legitímne účely, sú politické práva a slobody (aj to nie vo všetkých prípadoch), pri ktorých ústavodarca predvída konkrétne legitímne ciele ich obmedzenia.

Tento nedostatok zo strany ústavodarcu bol pomerne jednoducho prekonaný praxou ústavného súdu, ktorý legitímny účel pre obmedzenie práv a slobôd, kde absentujú konkrétne legitímne dôvody pre obmedzenie, nechápe úzko ale, naopak, široko; akceptuje ho, ak sa dá nájsť na ústavnej úrovni, ale pomerne často nachádza legitímny účel aj na zákonnej úrovni. Vo všeobecnosti možno uviesť, že ústavný súd ponecháva osobitne parlamentu pomerne široký priestor na identifikáciu legitímneho účelu.¹³

Takýto prístup vyvoláva pochybnosti o ústavnej garancii ľudských práv a slobôd. Ak je zákonodarca oprávnený stanoviť legitímny účel aj v podústavnej normotvorbe, garancia dodržiavania ľudských práv, ktorá má ústavnú povahu, je spochybnená. Hierarchia právnych predpisov je narušená, ak podústavné právo

¹² Porovnaj DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 396 – 397, ktorý pléduje za záver o systematickom výklade oboch viet z čl. 13 ods. 4 ústavy. K tomu uvádza aj príklad obmedzenia zhromažďovacieho práva za účelom ochrany majetku (legitímny účel podľa čl. 29 ods. 3 ústavy), ktorý by ale slúžil na ochranu majetku zhromaždených osôb pred vreckovými zlodejmi, ktorí by využili zhromaždenie na okradnutie prítomných. Takýto účel by bol bez ďalšieho nelegitímny.

¹³ Porovnaj nález ústavného súdu zo 17. septembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 8/2013, kde sa súd vyjadril, že je raritné konštatovanie nelegitímneho účelu, čo „vyjadruje istú umiernenosť k činnosti demokratickej legislatívy, resp. zdržanlivosť k súdnemu spochybňovaniu jej cieľov“.

umožňuje formulovať a vytvárať ciele pre obmedzovanie práv a slobôd, ktoré majú ústavnú rovinu. Preto najlepším riešením by bolo stanoviť všetky legitímne účely taxatívnym spôsobom priamo v ústave. Takýto prístup by však viedol k tomu, že (i) predmetné účely by boli formulované na vysokej miere abstrakcie, (ii) čo by paradoxne oslabovalo efektívnu ochranu ľudských práv. Zdá sa, že otázka legitímneho účelu a jeho konkrétneho miesta z hľadiska prameňov práva nemá ideálne riešenie.

V nasledujúcej časti priblížim niekoľko prípadov ako ústavný súd chápe legitímny účel pri obmedzovaní tých-ktorých ústavných práv. V prípade posudzovania povinného očkovania účelom zásahu práva do súkromia (čl. 16 ods. 1 ústavy) boli iné ľudské práva a slobody – právo na život (čl. 15 ústavy) a právo na ochranu zdravia (čl. 40 ústavy).¹⁴ Vo veci ústavného prieskumu tzv. konkurenčnej doložky zo Zákonníka práce (zákon č. 311/2001 Z. z.) ústavný súd našiel legitímny účel obmedzenia práva na prácu a práva na podnikanie v dôvodovej správe k novele Zákonníka práce, ktorým bola ochrana originálnych výsledkov činnosti zamestnávateľa pred prezradením konkurencii zo strany bývalého zamestnanca.¹⁵ Z uvedeného možno prísť k záveru, že pokiaľ ide o relatívne právo, ktoré neobsahuje konkrétne legitímne účely pre svoje obmedzenie, ústavný súd je z hľadiska naplnenia legitímneho účelu benevolentný a účel môže byť identifikovaný v iných ústavných hodnotách alebo konkretizovaný aj na zákonnej úrovni.¹⁶ Takto postupuje ústavný súd aj pri zásahoch do hospodárskych, sociálnych či kultúrnych práv.¹⁷

Dôležitým právom, ktoré s výnimkou konkrétnych situácií v čl. 20 ods. 5 ústavy neobsahuje špecifické účely svojho obmedzenia, je vlastnícke právo. Vo veciach, kde je toto právo predmetom abstraktného prieskumu v konaní o súlade právnych predpisov, je ústavný súd veľkorysý k formulovaniu účelu obmedzenia. Jednak postuluje, že pri absencii takejto klauzuly má zákonodarca široký

¹⁴ Porovnaj nález ústavného súdu z 10. decembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 10/2013.

¹⁵ Porovnaj nález ústavného súdu z 3. júla 2013, sp. zn. PL. ÚS 1/2012, bod 2.3.

¹⁶ Porovnaj aj nález ústavného súdu z 19. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 1/09, týkajúci sa zverejňovania určitých údajov o verejných funkcionároch podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Ústavný súd uviedol, že pokiaľ právo na ochranu súkromia (čl. 16 ods. 1 či čl. 22 ústavy) neobsahuje legitímne účely, neznamená to, že obmedziť tieto práva nie je možné. Naopak, treba vychádzať zo systematickej interpretácie ústavy. V konkrétnej veci legitímny účel pre zásah do súkromia bol slobodný prístup k informáciám, no neskôr tento účel doplnil/precizoval na kontrolu a transparentnosť využívania verejných financií (pre kritiku tohto postupu porovnaj časť 3.5 príspevku).

¹⁷ Porovnaj napríklad nález ústavného súdu zo 14. novembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 9/2016 (slovenské hudobné diela), kde obmedzenie práva podnikat' na trhu rozhlasového vysielania dané povinnosťou hrať slovenské hudobné diela v určitom rozsahu, sledovalo legitímny účel v podobe podpory kultúrneho dedičstva slovenského národa (bod 23.3).

diapazón diskrecie na identifikáciu legitímneho účelu. Ústavný súd postupuje textualisticky: „Právo na ochranu majetku neobsahuje takú limitačnú klauzulu (okrem špecifického čl. 20 ods. 5 ústavy), ktorá by explicitne zužovala legitímne dôvody obmedzenia, a tak dáva zákonodarcovi relatívne široký priestor na diskreciu.“¹⁸

Dokonca relevantný účel môže vyplývať z právnej úpravy aj implicitne. Paradigmatické sú v tomto smere opäť zásahy do vlastníckeho práva, kde ústavný súd umožňuje obmedzenie tohto práva aj na účely, ktoré nie sú explicitne predvídané v čl. 20 ústavy. V konaní, kde ústavný súd posudzoval zákaz zisku pre zdravotné poisťovne, konštatoval, že aj keď vláda nevedela preukázať cieľ obmedzenia vlastníckeho práva, z právnej úpravy tento cieľ implicitne vyplýval. Bola ním efektívnejšia a kvalitnejšia zdravotná starostlivosť pre pacientov.¹⁹ Podobne vo veci procesnej ochrany dlžníka pred narastaním úrokov na príslušenstvo pohľadávky judikoval, že procesná ochrana dlžníka a jeho vlastníckeho práva limitovaním priestoru na výkon rozhodnutia s úrokmi je implicitným a legitímnym cieľom právnej úpravy.²⁰

Podobne ani volebné právo na ústavnej úrovni neobsahuje limitujúcu klauzulu okrem výhrady zákona (čl. 30 ods. 3 ústavy). Vo veci stredoškolského vzdelania ako podmienky výkonu pasívneho volebného práva pri voľbách starostov obcí ústavný súd považoval za legitímny cieľ obmedzenia práva byť volený riadny výkon funkcie starostu a dodržiavanie právneho poriadku.²¹ Legitímne účely obmedzujúce volebné právo sú rovnako ako pri vlastníckom práve formulované široko.

Ako kontrast k tomuto prístupu možno uviesť relatívne práva, ktoré výslovne obsahujú legitímne dôvody pre zásah. Pri nich je ústavný súd striktný a vychádza zo samotného znenia ústavy. V týchto prípadoch je legitímny účel stanovený taxatívne samotnou ústavou a obsiahnutý priamo pri obmedzení toho-ktorého práva alebo slobody. Napríklad pri obmedzovaní slobody prejavu ústavný súd vníma legitímne účely obmedzenia tejto slobody výlučne tak, ako ich formuluje

¹⁸ Nález ústavného súdu z 19. júna 2013, sp. zn. PL. ÚS 13/2012 (platy zdravotných sestier), bod 122. V tomto náleze na konci uvedenej časti odôvodnenia ústavný súd uvádza odkaz na nález vo veci vyvlastnenia pozemkov (nález ústavného súdu z 26. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 19/09) a konkrétne bod 92 odôvodnenia. Po viacnásobnom prečítaní uvedeného bodu 92 tohto nálezu nemám pocit, že by tam ústavný súd hovoril, že legitímne účely na obmedzenie vlastníckeho práva sú širšie v porovnaní s inými právami, ktoré obsahujú konkrétne dôvody pre obmedzenie práva či slobody. Naopak, v tomto bode charakterizuje účel „vytvárania tlaku na vlastníkov pozemkov, aby sa dohodli so štátom pred iniciovaním vyvlastňovacieho konania“ ako nelegitímny.

¹⁹ Porovnaj nález ústavného súdu z 26. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 3/09.

²⁰ Napríklad nález ústavného súdu z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 6/2016, bod 123 vo vzťahu k vlastníckemu právu podľa čl. 20 ods. 1 ústavy.

²¹ Nález ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 18/2014, bod 76.

čl. 26 ods. 4 ústavy.²² Paradoxne, politické práva, ktoré majú explicitne vyjadrené legitímne účely svojho obmedzenia, sú na ústavnej úrovni chránené z hľadiska legitímneho účelu intenzívnejšie ako osobné práva, čo nie je správny prístup, pretože obe skupiny práv by mali mať rovnako intenzívnu ústavnú ochranu.

V niektorých prípadoch ústavný súd posudzuje aj skrytý účel.²³ Keď sa ústavnému súdu nepozdáva oficiálne deklarovaný účel, tak sa snaží hľadať skutočný účel predmetnej regulácie. Ako nelegitímny cieľ ústavný súd zhodnotil vytvorenie tlaku na tých vlastníkov pozemkov, ktorí odmietali predať štátu svoje pozemky určené na urýchlenú výstavbu diaľnic.²⁴

Čo sa týka spôsobu zisťovania legitímneho účelu, tradične ústavný súd v prípade pochybností o existencii legitímneho účelu vychádza z dostupných dokumentov (napr. legislatívneho procesu vrátane rozpravy v parlamente, dôvodovej správy k právnomu predpisu).²⁵ Cieľ musí byť reálny a nie fingovaný.²⁶

Ústavný súd uvádza, že len tvrdý legitímny účel v niektorých prípadoch postačovať nebude. Osobitne treba legitímny účel preukazovať pri legislatíve, ktorá je založená na faktických argumentoch a dôvodoch vyplývajúcich z empirie, pričom tieto skutočnosti nie sú ústavnému súdu známe z činnosti, resp. nejde o notoriety.²⁷ Aj z tohto prístupu ústavného súdu vidieť, že test vhodnosti sa zaraďuje do sveta fakticity. Ak ústavný súd nemá o určitej veci vedomosť, resp. nejde o notoriety, môže sa obrátiť na iné orgány verejnej moci, právnické či fyzické osoby, ktoré disponujú vhodnou expertízou a potrebné informácie si zadovážiť.²⁸ Možnosťou zostáva využívať všeobecne prístupné dáta, informácie, štatistiky, štúdie alebo expertízy.

3.1 Miera abstrakcie legitímneho účelu

V judikatúre z ostatného obdobia začína ústavný súd diferencovať medzi všeobecným (abstraktným) účelom obmedzenia práva a konkrétnym účelom. Ústavnému súdu nestačí k úspešnému prejdeniu testu legitímneho účelu záver,

²² „Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie na iný cieľ ako stanovený v čl. 26 ods. 4 ústavy alebo bez cieľa nie je prípustné.“ Nález ústavného súdu z 26. mája 2021, sp. zn. PL. ÚS 26/2019, bod 100.

²³ Nález ústavného súdu z 19. júna 2013, sp. zn. PL. ÚS 13/2012, bod 122 *in fine*; či nález ústavného súdu z 19. septembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 8/2013.

²⁴ Porovnaj nález ústavného súdu z 26. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 19/09, bod 82.

²⁵ Napríklad nález ústavného súdu z 12. decembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 8/2016, bod 109.

²⁶ Porovnaj nález ústavného súdu z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 14/2018, body 59 – 60.

²⁷ Tamže, bod 65.

²⁸ Porovnaj najmä znenie § 86 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky.

že obmedzenie práva sleduje akokoľvek abstraktný účel. Pre akceptáciu legitímneho účelu obmedzenia práva ústavný súd vyžaduje identifikáciu konkrétneho účelu, ktorý je obmedzením práva či slobody sledovaný. Tento prístup, ako som uviedol vo všeobecnej časti, je pre intenzívnejšiu ochranu ľudských práv efektívnejší.

Vo veci sprísnení pravidiel pri obchodovaní s minerálnymi olejmi ústavný súd cieľ obmedzenia práva podnikat' najprv identifikoval na všeobecnej úrovni v podobe predchádzania daňovým únikom a ochrany životného prostredia. Takto identifikovaný cieľ na všeobecnej úrovni akceptoval ako legitímny. Následne však prešiel k posudzovaniu cieľa na konkrétnej úrovni. Ten už ale identifikovať nevedel ani z legislatívneho procesu, dôvodovej správy, návrhov účastníkov konania či vyjadrení vedľajších účastníkov.²⁹ Právna úprava tak bola protiústavná.

Podobne ústavný súd postupoval vo veci niektorých ustanovení zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice. V náleze derogoval ustanovenie určujúce povinnosť pre predávajúcich uchovávať unikátne identifikačné údaje o kupujúcich (fyzických či právnických osobách), ak tieto údaje pri nákupe použili a následne boli odoslané do systému e-kasa. Zákonodarcia ani finančná správa nevedeli identifikovať konkrétny cieľ, pre ktorý treba tieto údaje zbierať, čím legitímny účel právnej úpravy nebol naplnený. Podľa súdu len budúce plány nie sú pre naplnenie legitímneho účelu dostatočné. Opätovne prišlo k zdôrazneniu identifikácie legitímneho účelu už v legislatívnom konaní (najmä v právnej úprave a v dôvodovej správe k právnomu predpisu).³⁰

3.2 Legitímne vs. nelegitímne ciele

Identifikácia legitímneho účelu je dôležitá aj z toho pohľadu, že diferencuje medzi cieľmi, ktoré sú legitímne, a tými, ktoré túto požiadavku nespĺňajú. Najprv poukážem na ciele, ktoré ústavný súd považoval za legitímne na účely obmedzenia práv a slobôd, a potom na ciele, kde bol cieľ sledovaný obmedzením ľudského práva považovaný za rozporný s ústavou.

Automatické zasielanie údajov ministerstvu dopravy o inštruktorovi, žiakovi a údajov o jazdách pri výučbe v autoškole, ktoré sledovalo ciele riadneho absolvovania kurzu, transparentnosti, kontroly či následnej kvality budúcich vodičov, ústavný súd identifikoval ako relevantný účel z hľadiska obmedzenia práva na súkromie.³¹ Ústavný súd rovnako akceptoval argument vlády, že elektorát musí

²⁹ Nález ústavného súdu z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 14/2018, body 61 – 63.

³⁰ Nález ústavného súdu z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 25/2019, body 69 – 73.

³¹ Nález ústavného súdu z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2016, body 90 – 94.

byť racionálny a poznať dôsledky svojej voľby, ako aj účelu volieb. Uvedené uznal ako legitímny účel pri posudzovaní až 50-dňového moratória na volebné prieskumy.³² Podobne aj zvyšovanie platov pre nízkopríjmové skupiny (zdravotné sestry či pôrodné asistentky) formou normatívneho právneho aktu je legitímnym účelom.³³

Korektne k testu legitímneho účelu pristúpil ústavný súd aj vo veci exenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa. V náleze z 8. apríla 2015, sp. zn. PL. ÚS 31/2015, uviedol, že cieľom obmedzenia vlastníckeho práva „*je vytvorenie porovnateľných pracovných podmienok zamestnancov garantovaných v čl. 36 ústavy pri výkone porovnateľnej práce aj s cieľom zachovania sociálneho zmiernu*“. Tieto ciele súd uznal za legitímne (ústavne akceptovateľné) a právnu úpravu rozšírenia kolektívnych zmlúv za spôsobilý nástroj na dosiahnutie tohto cieľa.

Rovnako postupoval aj v kvázi-meritórnom uznesení zo 16. decembra 2015, sp. zn. PL. ÚS 53/2015, ktoré pojednávalo o sprísnení vzdelanostných podmienok pre advokátskych koncipientov (diplom bakalárskeho aj magisterského štúdia musel byť v odbore právo) a jeho dopadu na právo na súkromie, resp. slobodnú voľbu povolania. Legitímnym účelom regulácie bola snaha zákonodarcu zvýšiť kvalitu poskytovaných advokátskych služieb a riadny výkon spravodlivosti: „*Aj podľa názoru ústavného súdu zavedením sprísnenej podmienky nadobudnutia vzdelania pre výkon advokácie napadnutým ustanovením zákonodarca nepochybne sleduje legitímny cieľ a na sprísnenie podmienok odbornosti, resp. špecifikáciu druhu vzdelania potrebného pre výkon advokácie existujú objektívne dôvody, pre ktoré uvedené opatrenie zákonodarcu obmedzujúce označené základné práva možno považovať za primerané a logické.*“ Ústavný súd pri tomto konštatovaní vychádzal z dôvodovej správy k zákonu č. 586/2003 Z. z. o advokácii.

V prípade posudzovania súladu tzv. daňových licencií pre právnické osoby s právom na podnikanie ústavný súd v náleze zo 4. novembra 2015, sp. zn. PL. ÚS 14/2014, identifikoval legitímny účel ako verejný záujem na riadnom platení daní, resp. zníženie daňových únikov. Aj keď tento účel nevyplýval z dôvodovej správy k zákonu, v rámci zisťovania relevancie zobral ústavný súd do úvahy empirické údaje (informácie Finančného riaditeľstva), vyjadrenie navrhovateľa (poslancov Národnej rady SR), ktorí tento účel identifikovali, predkladaciu správu vlády k novele zákona, ako aj prítomnosť tohto účelu pri schvaľovaní zákona v parlamente (body 80 a 81), resp. aj komparatívnu skúsenosť. Z týchto informácií sa odrazil k záveru, že legitímny účel obmedzenia práva na podnikanie existoval a mal racionálny základ (bod 83).

³² Nález ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016, bod 118.

³³ Nález ústavného súdu z 19. júna 2013, sp. zn. PL. ÚS 13/2012, bod 122.

Ochrana bezpečnosti štátu je legitímnym účelom obmedzenia základných práv a slobôd.³⁴ Podobne aj urýchlené vymáhanie prostriedkov neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci.³⁵

V niektorých rozhodnutiach ústavný súd uviedol, že predmetné kritérium legitímneho účelu obmedzenie práv či slobôd nespĺnilo.³⁶ Ako nelegitímny cieľ označil napríklad boj proti dezinformáciám či skresleným informáciám vo volebnom zákone (zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani), ktorý predlžoval volebné moratórium na 50 dní.³⁷ Podobne právnu reguláciu, na základe ktorej zákonodarca podmienil, aby obce či vyššie územné celky pri poskytovaní sociálnych služieb obligatórne využívali nimi zriadené subjekty, resp. verejných poskytovateľov a súkromných poskytovateľov mali využívať až ako posledných v poradí, ústavný súd považoval za takú, ktorá nemá legitímny účel. Argumenty vlády aj Národnej rady SR o nemožnosti cenovej regulácie poskytovaných služieb u súkromných poskytovateľov, ani argument o finančnom zvýhodnení obcí či vyšších územných celkov ústavný súd nepovažoval za legitímne účely obmedzenia práva na podnikanie (aj keď v tomto prípade neprišlo k použitiu testu proporcionality).³⁸ V prípade posudzovania prekážky práva voliť pre osoby odsúdené za obzvlášť závažný zločin považoval ústavný súd cieľ právnej úpravy spočívajúci na dodatočnom potrestaní odsúdených osôb za nelegitímny.³⁹

Dôležitým nelegitímnym účelom zásahov do ľudských práv predstavuje šetrenie verejných finančných prostriedkov. V najnovšej judikatúre ústavného súdu to nie je legitímny cieľ pre obmedzenie osobných a politických práv.⁴⁰ Symptomatický prípad je nález z 2. apríla 2020, sp. zn. PL. ÚS 16/2018, ktorý sa týkal diskriminácie podľa veku, keď osoby s ťažkým zdravotným postihnutím mladšie ako 6 rokov a staršie ako 65 nemali nárok na príspevok na osobnú asistenciu, resp. príspevok na kúpu motorového vozidla, pokiaľ nespĺňali predmetnú vekovú hranicu. Ústavný súd celkom zvláštne vec posudzoval nie prizmou obmedzenia hospodárskych a sociálnych práv, resp. klasicky testom diskriminácie pri akcesorickej rovnosti, ale uplatnil tzv. prísny (plný) test proporcionality vychádzajúci

³⁴ Nález ústavného súdu z 12. decembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 8/2016, bod 109.

³⁵ Nález ústavného súdu z 12. decembra 2012, sp. zn. PL. ÚS 115/2011, bod 14.

³⁶ Napríklad rozhodnutia ústavného súdu z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 14/2018, alebo z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 25/2019.

³⁷ Nález ústavného súdu z 26. mája 2021, sp. zn. PL. ÚS 26/2019, bod 110.

³⁸ Nález ústavného súdu z 18. mája 2010, sp. zn. PL. ÚS 13/09. Argumenty vlády aj Národnej rady SR o nemožnosti cenovej regulácie poskytovaných služieb u súkromných poskytovateľov neobstáli podľa súdu z dôvodu výberu sociálnej služby jednotlivcom, resp. z dôvodu trhového prostredia.

³⁹ Nález ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016, bod 85.

⁴⁰ Nález ústavného súdu zo 4. novembra 2020, sp. zn. PL. ÚS 14/2020, bod 51.

pri tom implicitne z argumentu o neakcesorickej rovnosti uvedenej v čl. 12 ods. 1 ústavy.⁴¹ Následne však ako účel nerovnakého zaobchádzania identifikoval šetrenie verejných finančných prostriedkov, pričom tento dôvod neuznal ako možnosť obmedzovať právo na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 1 ústavy.⁴²

Iný legitímny účel obmedzenia práva ústavný súd nenašiel. Vo všeobecnosti možno uzavrieť, že ak sa však k šetreniu finančných prostriedkov pridá ďalší účel, napríklad ochrana zdravia či života, ústavný súd uvedené akceptuje ako legitímny cieľ.⁴³ Naopak „*samotné šetrenie, ktoré je zásahom do práva na majetok, by malo mať aj dostatočne konkrétny cieľ, resp. mali by si ho vyžadovať konkrétne okolnosti,*“⁴⁴ aby mohlo byť šetrenie legitímnym účelom.

V minulosti však ústavný súd uznal šetrenie verejných financií ako legitímny účel. Stalo sa tak v náleze z 27. októbra 2010, sp. zn. PL. ÚS 16/09, ktorý sa týkal zníženia príplatku za funkciu sudcu bývalým sudcom-dôchodcom. V teste vhodnosti ústavný súd šetrenie verejných financií uznal za legitímny účel (aj keď k nemu pridal faktor personálnej stability justície, ktorý mal však v teste primeranosti len sekundárny význam, pretože s ním ústavný súd ďalej vôbec nepochoval).⁴⁵ Ak by ústavný súd uvedenú právnu úpravu posudzoval dnes, právna úprava by nemohla prejsť testom legitímneho účelu a bola by neústavná.

⁴¹ Uvedené ústavný súd urobil na základe argumentu, že (i) aj oblasť sociálnych práv musí spĺňať princíp rovnosti a zákaz diskriminácie, ktorý (ii) ústavný súd považuje za právo prvej generácie (body 107 a 108 nálezu ústavného súdu z 2. apríla 2020, sp. zn. PL. ÚS 16/2018). Pravdou je, že ústavný súd bol z hľadiska argumentácie rovnosťou „zahaný do kúta“, pretože verejný ochranca práv ako navrhovateľ v petite návrhu uviedol len akcesoricnú rovnosť.

⁴² Nález ústavného súdu z 2. apríla 2020, sp. zn. PL. ÚS 16/2018, bod 116. K identickému záveru o neústavnosti predmetného ustanovenia by sa dopracoval aj za použitia menej prísneho testu proporcionality, resp. testu racionality, keďže posudzovanie legitímneho účelu je ich súčasťou. Alternatívne sa mohol vybrať cestou zákazu diskriminácie, kde svoju argumentáciu o sociálnej pomoci a účele konkrétnych dávok (osobná asistencia a kúpa motorového vozidla) mohol uplatniť v poslednom kritériu zdôvodnenia odlišného zaobchádzania. Postup ústavného súdu je tak metodologicky chybný a novátorský z hľadiska použitia neakcesorickej rovnosti uvedenej v čl. 12 ods. 1 ústavy; k rovnosti porovnaj LALÍK, T. *Rovnosť v Ústave SR a judikatúre Ústavného súdu SR*. In *Justičná revue*. 2016, č. 6 – 7, s. 657 a nasl.

⁴³ Nález ústavného súdu zo 4. novembra 2020, sp. zn. PL. ÚS 14/2020, bod 51.

⁴⁴ Porovnaj nález ústavného súdu z 25. apríla 2018, sp. zn. PL. ÚS 8/2017 (zmrazovanie platov niektorých verejných funkcionárov), bod 67. V tomto rozhodnutí však ústavný súd poskytol veľmi široký priestor pre zákonodarcu a šetrenie finančných prostriedkov v objeme cca 3,5 milióna eur aj napriek výhradám uznal za legitímny účel; konkrétne ním bolo zníženie schodku verejných financií.

⁴⁵ Túto skutočnosť kritizoval vo svojom disenzujúcom stanovisku sudca M. Lalík, ktorý poukázal na to, že rozpočet by bol zaťažený sumou v desiatkach tisíc eur, čo je zanedbateľná suma z hľadiska štátneho rozpočtu, pričom napadnutá právna úprava sa týkala niekoľko desiatok sudcov-dôchodcov.

3.3 Verejný záujem = legitímny účel?

Z praxe ústavného súdu som zistil, že v niektorých rozhodnutiach si legitímny účel zamenil s verejným záujmom. V náleze o exekučnej imunite štátu uviedol, že ak obmedzenie vlastnickeho práva sleduje verejný záujem (dostatok peňažných prostriedkov na existenciu štátu), ide zároveň aj o legitímny účel.⁴⁶ Ústavný súd tu nadviazal na staršiu rozhodovaciu líniu, podľa ktorej „*využívanie majetku pre potreby verejného záujmu môže byť dôvodom na obmedzenie nielen vlastnickeho práva, ale aj ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by tento majetok prestal slúžiť potrebám verejného záujmu. Ak je totiž verejný záujem ústavným dôvodom na obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa ‚podrobilo‘ celospoločenskému záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním už ‚prevládol‘ iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd.*“⁴⁷

Takýto názor, podľa môjho názoru, nie je správny, pretože výlučne identifikácia verejného záujmu (legitímneho účelu) nestačí na obmedzenie žiadneho ústavného práva. Nie každý verejný záujem predstavuje aj legitímny účel obmedzenia práva či slobody. Ak by sme sa predmetného prístupu identifikácie účelu držali, z práv a slobôd by sa stali kolektívne statky, kde záujem verejnosti prevážuje nad záujmom jednotlivca. To má bližšie k autoritárskemu než demokraticko-liberálnemu režimu.

Tento prístup kontrastuje s prístupom v iných veciach, kde ústavný súd zdôraznil, že nestačí akýkoľvek dôvod na obmedzenie základného práva. Musí ísť o dôvod, ktorému s ohľadom na ústavný poriadok možno priznať obdobnú právnu relevanciu, akú má obmedzované základné právo. V zásade tak bude týmto cieľom iné základné právo alebo iný ústavou ustanovený verejný záujem.⁴⁸

3.4 Skúmanie dôležitosti účelu

V niektorých rozhodnutiach ústavný súd pracuje aj s kategóriou dôležitosti účelu. Urobil tak napríklad v prípade nálezu z 28. novembra 2012, sp. zn. PL. ÚS 113/2011, kde posudzoval právnu úpravu lekárskeho pohotovostných služieb len pre súkromných lekárov (zubári, pediatri a všeobecní lekári pre

⁴⁶ Porovnaj napríklad nález ústavného súdu zo 4. júla 2012, sp. zn. PL. ÚS 111/2011 (exekučná imunita majetku štátu), bod 1.3.4.

⁴⁷ Nález ústavného súdu zo 4. marca 1998, sp. zn. PL. ÚS 11/96.

⁴⁸ Porovnaj nález ústavného súdu z 19. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 1/09.

dospelých). Pri skúmaní vhodnosti ústavný súd začal svoju úvahu tým, že právna norma musí spĺňať účel, ktorý je dostatočne dôležitý. K samotnému prieskumu dôležitosti potom uviedol, že: „*Účelom napadnutých ustanovení je vytvoriť systém, ktorým by sa zabezpečila nepretržitá dostupnosť všeobecnej ambulantnej starostlivosti pre dospelých, všeobecnej ambulantnej starostlivosti pre deti a dorast a špecializovanej zubno-lekárskej ambulantnej starostlivosti, čím dochádza k naplneniu práva na ochranu zdravia zaručeného čl. 40 ústavy. S ohľadom na uvedené možno konštatovať, že napadnutými ustanoveniami zákonodarca sledoval dostatočne dôležitý verejný záujem na ochrane života a zdravia obyvateľstva, pre ktorý došlo k obmedzeniu označených práv poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, a preto v tomto prípade možno podmienku vhodnosti testu proporcionality považovať za splnenú.*“

Podobne aj v náleze z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2016, ústavný súd použil kategóriu dôležitosti sledovaného cieľa. Prípado sa týkal právnej úpravy zákona č. 93/2005 Z. z. o autoškólach, kde sa pri príprave k získaniu vodičského preukazu zaviedol povinný monitoring trasy a trvania jazdy v autoškole vrátane spracúvania určitých údajov účastníka kurzu a inštruktora. Sledovaným cieľom bola transparentnosť prípravy absolvovania vodičských kurzov na absolvovanie odbornej skúšky viesť motorové vozidlo a konkrétne riadna príprava pre jazdenie v cestnej premávke, ochrana pred rastúcou aroganciou vodičov a zvýšené nároky na začínajúcich vodičov. Ústavný súd označil tento cieľ za dostatočne dôležitý (a nie bagatelný) pre zásah do ochrany súkromia.⁴⁹ V iných rozhodnutiach túto osobitnú kategóriu účelu tiež síce spomína, ale v ďalšom hodnotení sa otázke dôležitosti alebo naliehavosti cieľa vôbec nevenuje.⁵⁰

Z krátkeho prehľadu judikatúry k dôležitosti cieľa možno prísť k záveru, že kategória dôležitosti neplní žiadny osobitný účel pri hodnotení legitímneho účelu. Skôr ide o samotnú identifikáciu legitímneho cieľa. Aj v náleze z 28. novembra 2012, sp. zn. PL. ÚS 113/2011 (povinnosť lekárskej služby), v ktorom súd prvýkrát prišiel s kategóriou dôležitosti sledovaného cieľa, ústavný súd špeciálne nevenoval priestor argumentácii dôležitosti ochrany života a zdravia obyvateľstva. Z odôvodnenia možno prísť k záveru, že identifikácia čl. 40 ústavy ako legitímneho cieľa pre zásah do vlastníckeho práva naplnila aj podstatu kritéria dôležitosti. Podobne plénum ústavného súdu postupovalo aj pri náleze z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2016 (autoškoly), keďže identifikácia relevantných cieľov

⁴⁹ Nález ústavného súdu z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2016, bod 92.

⁵⁰ Napríklad nálezy ústavného súdu z 10. decembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 10/2013 (povinné očkovanie); z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 6/2016 (exekučná ochrana dlžníkov); z 19. júna 2013, sp. zn. PL. ÚS 13/2012 (platy zdravotných sestier); z 8. decembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 4/2021 (úhrada nákladov podľa zákona o zdravotnej starostlivosti), bod 164.

bola vlastne naplnením aj podmienok pre dôležitosť legitímneho účelu.⁵¹ Tým je kategória dôležitosti skôr synonymom pre legitimitu alebo ústavnosť sledovaného cieľa a v praxi neplní (zatiaľ) žiadnu úlohu.

Ústavnému súdu treba zrejme dať do pozornosti, že kategóriu dôležitosti legitimity cieľa je z teoretického hľadiska náležite posudzovať až v poslednom subteste (primeranosti *sensu stricto*). Dôležitosť (naliehavosť) účelu je totiž korelujúca k obmedzeniu práva a ako taká musí byť analyzovaná vo vzťahu k ľudskému právu, a nie hodnotená izolovane.⁵²

3.5 Problematické zisťovanie legitímneho účelu

Vo väčšine analyzovaných prípadov ústavný súd relatívne správne (aj keď nie jednotne) pristúpil k identifikovaniu legitímneho účelu obmedzenia práva alebo slobody. V praxi ústavného súdu sa však vyskytli aj také prípady, keď nesprávne identifikoval legitímny účel. Ako ilustráciu nesprávneho postupu pri identifikácii legitímneho účelu možno uviesť vec posudzovania prekážky výkonu aktívneho volebného práva pri osobách, ktoré boli právoplatne odsúdené za obzvlášť závažný zločin. V náleze z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016, ústavný súd skritizoval parlament za to, že v právnej úprave neuviedol žiadny účel, pre ktorý pristúpil k obmedzeniu aktívneho volebného práva pre osoby odsúdené za obzvlášť závažný zločin.⁵³

V tejto veci sa ústavný súd však zaoberal v odôvodnení aj eventualitou, že prekážka voliť týmto osobám by mohla byť akýmsi dodatočným morálnym trestom, čím by prišlo k posilneniu účelu trestnej sankcie. Vychádzal pri tom z legislatívnych materiálov k preskúvanému právnomu predpisu. K uvedenému ústavný súd uviedol, že takýto prístup je svojvoľný, keďže (i) ústavnému súdu nebol predložený žiadny argument, ktorý by plédoval v prospech takého záveru; (ii) dodatočný trest v podobe prekážky voliť nezodpovedá spáchanému trestnému činu, ktorý spravidla nemá žiadny vzťah ku konkrétnemu trestnému činu, a nakoniec (iii) prekážka výkonu volebného práva môže mať opačný efekt pre odsúdené osoby (vylúčenie z tvorenia všeobecných spoločenských pravidiel). Ako akési motto ústavného súdu k prekážkam výkonu volebného práva zaznieva,

⁵¹ Identicky ústavný súd postupoval aj v náleze z 26. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 3/09 (zákaz zisku pre zdravotné poisťovne), kde rovnako spomenul aj kategóriu dôležitosti, ale následne ju nikde ďalej nerozvádza, resp. v náleze ústavného súdu z 8. decembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 4/2021 (úhrada nákladov podľa zákona o zdravotnej starostlivosti), bod 164.

⁵² Tak napríklad GRIMM, D. Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence. In *University of Toronto Law Journal*. 2007, roč. 57, s. 388.

⁵³ Nález ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016, bod 83.

že odmietnutie aktívneho volebného práva z dôvodu morálneho odsúdenia osoby je v rozpore s ľudskou dôstojnosťou a nemá v demokratickom štáte miesto.⁵⁴

Predmetný prístup ústavného súdu je problematický z hľadiska existujúcej judikatúry ústavného súdu k požiadavke legitímneho účelu. Aby som bol konkrétny, súd nepoukázal na skutočnosť, že formulácia legitímneho cieľa sa v právnych predpisoch spravidla neuvádza. Ústavný súd v tomto náleze na jednej strane tvrdil, že legitímny cieľ absentuje a o niekoľko riadkov nižšie legitímny účel identifikoval vychádzajúc pri tom z pozmeňujúceho návrhu a rozpravy vo výbo- re Národnej rady SR. Tento prístup nerešpektuje skutočnosť, že legitímny účel môže byť implicitný alebo výslovne uvedený v zákone či v dôvodovej správe k nemu, môže vyplývať z legislatívneho procesu (pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, resp. diskusie) alebo môže byť identifikovaný účastníkmi konania či samotným ústavným súdom. Ústavný súd v tomto rozhodnutí nezobral do úvahy svoj tradičný prístup.

Ďalej v náleze z 19. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 1/09, kde posudzoval rozsah povinností zverejnených informácií o niektorých verejných funkcionároch podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám s právom na súkromie, za legitímny účel považoval právo na informácie podľa čl. 26 ústavy. V tomto rozhodnutí ústavný súd skúmal aj to, či je tento účel kompatibilný s ústavou, čo v neskorších rozhodnutiach prakticky nerobil.

Toto rozhodnutie je zaujímavé aj z hľadiska dotvárania legitímneho účelu počas testovania. Osobitne v poslednom subteste ústavný súd len v minimálnom rozsahu posudzoval legitímny účel slobodného prístupu k informáciám voči právu na súkromie. Namiesto identifikovaného účelu „do hry“ dostal nový legitímny účel – kontrolu a transparentnosť využívania verejných financií: *„Ďalším aspektom je totiž práve verejný záujem na verejnej kontrole a transparentnosti nakladania s verejnými prostriedkami z hľadiska jeho zákonnosti a účelnosti, ako aj preventívne pôsobenie takejto kontroly. Z tohto aspektu je nevyhnutné zdôrazniť, že základné právo na informácie slúži vo svojej podstate aj ako prekážka pre zneužívanie moci zo strany osôb podieľajúcich sa na jej výkone.“* Dovtedy však v argumentácii ústavného súdu takýto legitímny účel chýbal, pričom k doplneniu došlo v poslednej fáze. Okrem toho, že ústavný súd nevykonal váženie, keďže je zásah do práva na súkromie primeraný legitímnemu účelu, ide o metodologickú chybu, pretože práve všetky legitímne účely by mali byť identifikované už vo fáze hľadania legitímneho účelu a nie dotvárané počas testovania ako sa to ústavnému súdu hodí. Tento typ argumentácie vyvoláva pochybnosti o transparentnom procese používania testu proporcionality.

⁵⁴ Tamže, bod 85.

Osobitným prípadom z hľadiska (ne)identifikácie legitímneho účelu je nález o nadobúdaní poľnohospodárskej pôdy (zo 14. novembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 20/2014) podľa zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku. Ústavný súd v tomto prípade použil test proporcionality pri zásahu do vlastníckeho práva, ale čo je podstatné, legitímny účel neuviedol, resp. explicitne neidentifikoval. Ak by to bol urobil, tak legitímnym účelom zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskym pozemkom by bola preventívna ochrana poľnohospodárskej pôdy. Následne by musel korigovať svoje závery v teste vhodnosti aj v teste nevyhnutnosti a konkrétne, že alternatívne prostriedky z hľadiska skúmaného legitímneho účelu v právnom poriadku neexistujú – zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy pôsobí až následne. Aj z tohto príkladu je vidieť, aké dôležité je správne identifikovať legitímny účel obmedzenia toho-ktorého práva či slobody. Otázka znie, prečo to ústavný súd neurobil? Neuvedenie legitímneho účelu v teste proporcionality nebezpečne otvára dvere sudcovskej svojvôli.

4 Záver

Sumarizujúc poznatky k legitímnemu účelu v judikatúre ústavného súdu možno prísť k nasledujúcim záverom. Po prvé, ústavný súd je vo všeobecnosti dost' benevolentný k šírke legitímneho účelu, ktorou disponujú iné zložky moci pri obmedzovaní ľudských práv. V doterajšej judikatúre celkový počet rozhodnutí, kde ústavný súd konštatoval nelegitímny účel a nepokračoval v ďalších subtestoch, je relatívne malý. Ide o päť prípadov, kedy právna úprava nenapĺňala legitímny účel – nález ústavného súdu z 18. mája 2010, sp. zn. PL. ÚS 13/09 (verejní a neverejní poskytovatelia sociálnych služieb); nález ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016 (volebné právo odsúdených); nález ústavného súdu z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 14/2018 (obmedzenie pri obchodovaní s minerálnymi olejmi); nález ústavného súdu z 2. apríla 2020, sp. zn. PL. ÚS 16/2018 (osobná asistencia od 6 do 65 rokov); nález ústavného súdu z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 25/2019 (DÍČ a e-kasa). Ako dôsledok tohto prístupu sa v judikatúre vytvorili kategórie legitímnych cieľov, ako aj cieľov, ktoré nie sú legitímne z pohľadu obmedzenia práv a slobôd. Z kategórie tých druhých je namieste vyzdvihnúť šetrenie verejných finančných prostriedkov (aj keď nie bezvýnimčne).

Po druhé, v ostatnom období ústavný súd začína rozlišovať medzi vyššou a nižšou mierou abstrakcie pri identifikácii legitímneho účelu. Práve nižšia miera

abstrakcie legitímneho účelu je spôsobilá chrániť ľudské práva efektívnejšie v ďalších krokoch testu proporcionality.

Po tretie, ústavný súd v niektorých rozhodnutiach pracuje s kategóriou dôležitosti legitímneho účelu, resp. považuje legitímny účel za totožný s verejným záujmom. Oba prístupy sú nesprávne, pretože (i) kategória dôležitosti účelu má byť predmetom skúmania v poslednom subteste a (ii) verejný záujem nemôže byť *a priori* legitímnym účelom, pretože robí z ľudských práv kolektívne statky.

A nakoniec v niektorých prípadoch ústavný súd vôbec nezisťuje legitímny účel alebo ho identifikuje veľmi problematcky a nejasne. Vo väčšine prípadov však legitímny účel identifikuje správne.

Na záver možno konštatovať, že najväčšie výhrady možno vzniesť voči ústavnému súdu v oblasti spôsobu a prístupu k identifikovaniu legitímneho účelu, kde existuje značný priestor na zlepšenie. Za kľúčovú vec považujeme to, aby ústavný súd začal pristupovať k zisťovaniu účelu jednotným spôsobom vo všetkých prípadoch nielen čo sa týka formy účelu (deklarovaný, implicitný, zákonný, ústavný, fingovaný, reálny), ale aj spôsobu (miera abstrakcie) či prostriedkami zisťovania (legislatívny proces, vyjadrenia účastníkov konania, *ex offio*). Doterajší prístup je nekoherentný, čo následne vyúsťuje do nedostatku právnej istoty v oblasti obmedzovania práv a slobôd zo strany iných zložiek moci, a v konečnom dôsledku vedie k svojvôli ústavného súdu.

Použitá literatúra:

- BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012.
- CLÉRICO, L. Proportionality in Social Rights Adjudication: Making It Workable. In DUARTE, D., SILVA SAMPAIO, J. (eds.) *Proportionality in Law: An Analytical Perspective*. Springer, 2018.
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015.
- GRIMM, D. Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence. In *University of Toronto Law Journal*. 2007, roč. 57.
- KLATT, M., MEISTER, M. *The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford : Oxford University Press, 2014.
- LANG, A. Proportional Analysis by the German Federal Constitutional Court. In KREMnitzER, M., STEINER, T., LANG, A. *Proportionality in Action: Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*. Cambridge : Cambridge University Press, 2020.
- ĽALÍK, T. Rovnosť v Ústave SR a judikatúre Ústavného súdu SR. In *Justičná revue*. 2016, č. 6 – 7.

- PROCHÁZKA, R. *Dobrá vôľa, spravodlivý rozum*. Bratislava : Kalligram, 2005.
- SCHLINK, B. Proportionality (1). In ROSENFELD, M., SAJÓ, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford : Oxford University Press, 2013.
- SILVA SAMPAIO, J. Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring the Intensity of Restrictions on Fundamental Rights. In DUARTE, D., SILVA SAMPAIO, J. (eds.) *Proportionality in Law: An Analytical Perspective*. Springer, 2018.

VÝKON VOLEBNÉHO PRÁVA CHORÝMI VOLIČMI – VÝVOJ A AKTUÁLNY STAV PO 30 ROKOCH OD PRIJATIA DEMOKRATICKEJ ÚSTAVY¹

The exercise of the right to vote by sick voters –
development and current situation after 30 years since
the adoption of democratic constitution

Marek Domin

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Cieľom príspevku je priblížiť a zhodnotiť právnu úpravu týkajúcu sa výkonu volebného práva voličmi, ktorí vzhľadom na svoj zdravotný stav môžu predstavovať riziko pre verejné zdravie. Príspevok upriamuje pozornosť na v súčasnosti platnú zákonnú úpravu, ako aj na jej doterajší vývoj. Predmetná úprava je posudzovaná predovšetkým so zreteľom na jej zlučiteľnosť s ústavným princípom všeobecnosti volebného práva.

Abstract: The aim of the paper is to examine and evaluate legislation of the Slovak Republic concerning the exercise of the right to vote by voters who, due to their state of health, may pose a risk to public health. The paper draws attention both to the current legislation and its previous development to the date. The legal regulation in question is assessed primarily with regard to its compatibility with the constitutional principle of universal suffrage.

Kľúčové slová: ochrana verejného zdravia, prekážky výkonu volebného práva, všeobecnosť volebného práva

Key words: obstacles to the exercise of the right to vote, protection of public health, universal suffrage

¹ Príspevok je čiastočným výstupom z riešenia projektu „Obmedzovanie ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách“, ktorý bol podporený grantom VEGA č. 1/0585/21.

1 Všeobecnosť volebného práva a zdravotné obmedzenia jeho výkonu

Všeobecnosť predstavuje jeden z fundamentálnych princípov volebného práva, ktoré sú rešpektované, prinajmenšom „na papieri“, vo všetkých demokratických a právnych štátoch sveta. Inak to nie je ani v podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky.² K všeobecnosti volebného práva však nemožno pristupovať len formálne. Naopak, našim cieľom by mal byť skutočný a čo možno najľahší výkon volebného práva každou osobou, ktorej volebné právo formálne patrí. Dnes, kedy je volebné právo priznané takmer každému dospelému občanovi alebo obyvateľovi, by tak v centre pozornosti malo byť najmä jeho materiálne, čiže skutočné zabezpečenie.³

Jedna zo skupín voličov, čiže osôb s formálne priznaným volebným právom, ktorej v doterajšej slovenskej ústavnoprávnej debata nebola venovaná dostatočná pozornosť,⁴ sú osoby, ktoré vzhľadom na svoj zdravotný stav môžu predstavovať ohrozenie verejného zdravia a z tohto dôvodu zákonná úprava predpokladá ich možné obmedzenie či dokonca až vylúčenie z výkonu volebného práva. Sú to pritom osoby spĺňajúce podmienky volebného práva, ku ktorým v právnom poriadku Slovenskej republiky patrí štátne občianstvo Slovenskej republiky (alebo alternatívne trvalý pobyt na jej území) a dosiahnutie veku 18 rokov. Takéto osoby budú na ďalších riadkoch, najmä z dôvodu lepšej prehľadnosti a „úspory“ slov, spravidla označované ako tzv. „chorí voliči“.

Už skôr uvedené konštatovanie, a teda, že chorí voliči sú do značnej miery mimo pozornosti ústavnoprávneho diskurzu, čiastočne relativizovala celosvetová pandémia ochorenia COVID-19, ktorá v roku 2020 zasiahla aj Slovensko. Mali sme však to šťastie v nešťastí, že voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada“), so zreteľom na formu vlády nepochybne tie najvýznamnejšie spomedzi volieb do orgánov verejnej moci v Slovenskej republike, sa konali niekoľko dní predtým, než bol na našom území identifikovaný prvý

² Porovnaj čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. a § 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva.

³ Viac k formálnemu a materiálnemu prístupu k princípu všeobecnosti volebného práva napríklad v DOMIN, M. *Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018, najmä s. 87.

⁴ Jednou z mála výnimiek je práca L. Somorovej. Pozri SOMOROVÁ, L. Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike. In OROSZ, L., MAJERČÁK, T. (eds.) *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice : UPJŠ, 2015, s. 61 a 62.

pozitívne testovaný pacient.⁵ Keďže ďalšie voľby, nepočítajúc priebežne realizované doplnňovacie voľby do orgánov obecnej samosprávy, boli plánované až na jeseň 2022, riešenie toho, ako (príp. či vôbec) zabezpečiť účasť voličov pozitívnych alebo podozrivých na COVID-19 na voľbách, nebolo potrebné urgentne riešiť. Čas však pokročil a aj napriek skutočnosti, že pandémia do značnej miery „poľavila“, nemožno konštatovať, že v čase spracovania tohto príspevku by spoločnosť nad ňou už úplne zvíťazila. Aj z tohto dôvodu bol, ešte v máji 2022, prijatý osobitný zákon, ktorý mal zabezpečiť možnosť hlasovania v blížiacich sa spojených voľbách do oboch úrovní územnej samosprávy aj voličom pozitívnym na ochorenie COVID-19. Ako však ďalej ešte bude priblížené, toto riešenie, na prvý pohľad chvályhodné, je riešením len jednorazovým a vzťahujúcim sa len na ochorenie COVID-19. Ostatných chorých voličov sa totiž vôbec nedotýka.

Keďže po uplynutí troch dekád od prijatia demokratickej ústavy by štát a jeho právny poriadok zrejme mal byť dostatočne vyzretý, a to aj vo vzťahu k problematike materiálneho zabezpečenia volebného práva ako fundamentálneho politického práva, pri príležitosti osláv okrúhleho výročia Ústavy Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb.; ďalej aj „Ústava“) sa naskytá vhodný priestor na bilancovanie. Cieľom tohto príspevku je preto priblížiť a zhodnotiť právnu úpravu týkajúcu sa výkonu volebného práva voličmi, ktorí vzhľadom na svoj zdravotný stav môžu predstavovať riziko pre verejné zdravie. Príspevok pritom upriamuje pozornosť nielen na v súčasnosti platnú zákonnú úpravu, ale aj na jej doterajší vývoj. Predmetná úprava je posudzovaná predovšetkým so zreteľom na jej zlučiteľnosť s ústavným princípom všeobecnosti volebného práva.

2 Vývoj a súčasný stav právnej úpravy výkonu volebného práva chorými voličmi

Nasledujúca časť príspevku zameria pozornosť na zákonnú úpravu výkonu volebného práva chorými voličmi. Pozornosť bude upriamená nielen na súčasný stav, ale aj na vývoj, ktorý mu od vzniku samostatnej Slovenskej republiky doteraz predchádzal. Posúdenie platnej právnej úpravy, najmä so zreteľom na jej súlad s ústavným princípom všeobecnosti volebného práva, bude predmetom štvrtej časti príspevku.

⁵ Prvý prípad ochorenia COVID-19 bol na Slovensku potvrdený 6. marca 2020. Voľby do Národnej rady sa pritom konali len 29. februára toho istého roku. K prvému prípadu pozri *Slovensko zaznamenalo prvý potvrdený prípad ochorenia COVID-19*. [online] 6. marec 2020.

Ústava samotná eventúálne obmedzenia výkonu volebného práva z dôvodov týkajúcich sa zdravotného stavu voliča, resp. potenciálneho ohrozenia verejného zdravia zdravotným stavom voliča, žiadnym spôsobom nerieši. Relevantným je však jej čl. 30 ods. 3 Ústavy, t. j. rovnaké ustanovenie ako to, ktoré zakotvuje aj štyri základné princípy volebného práva, medzi nimi aj princíp jeho všeobecnosti. V zmysle druhej vety čl. 30 ods. 3 Ústavy má „*podmienky výkonu volebného práva*“ ustanoviť zákon. Citovanú normu možno interpretovať tak, že ústavodarca ňou vytvoril pre zákonodarcu priestor pre určenie aj ďalších podmienok výkonu volebného práva, ktoré zo samotného textu Ústavy výslovne nevyplývajú. Takéto podmienky však nesmú byť v rozpore s Ústavou,⁶ najmä s ústavnými princípmi volebného práva.

Zákonná úprava podmienok výkonu volebného práva, predpokladaná spomínaným čl. 30 ods. 3 Ústavy, tradične bola a stále je súčasťou zákonnej úpravy volieb. Zákonodarca pritom podmienky výkonu volebného práva, nazvime ich ako podmienky výkonu volebného práva v širšom zmysle, rozdelil na dve kategórie. Tou prvou sú podmienky volebného práva v užšom zmysle, tou druhou zas prekážky výkonu volebného práva. Zjednodušene možno konštatovať, že zatiaľ čo podmienky volebného práva (v užšom zmysle) predstavujú skutočnosti, ktoré musia nastať pre to, aby dotknutej osobe volebné právo patrilo, prekážky výkonu volebného práva zas sú takými skutočnosťami, ktoré ak nastanú, dotknutá osoba volebné právo vykonať nebude môcť, a to až dovtedy, kým daná prekážka neprestane existovať. Problematika, ktorá je v centre pozornosti tohto príspevku, a teda výkon volebného práva chorými voličmi, spadá práve do druhej z približených kategórií, čiže do oblasti prekážok výkonu volebného práva.⁷

Prekážku výkonu volebného práva vyplývajúcu zo zdravotného stavu voliča zákonodarca upravil už v prvých volebných zákonoch prijatých po zásadných spoločensko-politických zmenách, ktoré priniesol rok 1989.⁸ Oba volebné zákony prijaté v roku 1990, čiže ešte počas existencie spoločného československého štátu, t. j. **zákon o voľbách do Slovenskej národnej rady** [§ 2 ods. 2 písm. a)]⁹ a **zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí** [§ 2 ods. 3 písm. a)]¹⁰,

⁶ Porovnaj Čič, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 227.

⁷ Pre úplnosť sa žiada dodať, že zákonná úprava pozná tak prekážky výkonu aktívneho volebného práva, čiže práva voliť, ako aj prekážky výkonu pasívneho volebného práva, teda práva byť volený. Predmetom záujmu tohto príspevku je však len prvá rovina, t. j. aktívne volebné právo.

⁸ Predchádzajúca zákonná úprava volieb, napríklad zákon č. 55/1971 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady, prekážku výkonu práva voliť súvisiacu s ochranou verejného zdravia nepoznala.

⁹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o voľbách do Slovenskej národnej rady“).

¹⁰ Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí“).

výslovne ustanovovali, že prekážkou vo výkone volebného práva je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu (dôvodov) ochrany zdravia ľudu. To, čo treba považovať za obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudu, ani jeden z uvedených zákonov však nekonkretizoval. Súčasťou textu relevantných ustanovení bol len odkaz na osobitné predpisy z oblasti verejného zdravotníctva, ktoré sa v priebehu „života“ oboch volebných zákonov do určitej miery menili.

V rámci neskorších novelizácií, v oboch prípadoch realizovaných v roku 1998, došlo k miernemu pozmeneniu relevantných ustanovení zákona o voľbách do Slovenskej národnej rady i zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí, kedy ochranu „zdravia ľudu“ ako dôvod obmedzenia osobnej slobody nahradila ochrana „zdravia ľudí“.¹¹ Išlo však skôr o jazykovú korekciu než o nejaký obsahový posun.

Rovnako formulovanú prekážku výkonu práva voliť, t. j. obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí, obsahovali aj ďalšie volebné zákony, ktoré boli postupne s narastajúcim počtom volieb do orgánov verejnej moci prijaté. Z chronologického hľadiska išlo o **zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov** [§ 2 ods. 2 písm. a)]¹², **zákon o voľbách do Európskeho parlamentu** [§ 2 ods. 3 písm. a)]¹³ a **zákon o voľbách do Národnej rady** [§ 2 ods. 2 písm. a)]¹⁴, ktorý nahradil predchádzajúcu zákonnú úpravu parlamentných volieb. Výnimkou bol len **zákon o spôsobe voľby prezidenta**¹⁵, ktorý vo svojom texte žiadne prekážky výkonu aktívneho volebného práva neustanovil. Logickým dôsledkom tak bolo, že v prípade volieb prezidenta Slovenskej republiky by odopretie možnosti hlasovať osobe, ktorá spĺňala podmienky volebného práva v užšom zmysle (štátne občianstvo, vek a zdržiavanie sa v deň volieb na území Slovenskej republiky),¹⁶ aj keby predstavovala ohrozenie verejného zdravia, resp. zdravia ľudí, predstavovalo nielen porušenie zákona, ale aj zrejmy rozpor s Ústavou.

Zákonná úprava prekážok výkonu volebného práva, pokiaľ ide o skúmanú prekážku týkajúcu sa chorých voličov, sa nezmenila ani po (čiastočnej) kodifikácii

¹¹ K zmene došlo prostredníctvom novelizačných zákonov č. 187/1998 Z. z. a č. 233/1998 Z. z.

¹² Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov.

¹³ Zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov.

¹⁴ Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

¹⁵ Zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o spôsobe voľby prezidenta“).

¹⁶ Porovnaj § 1 ods. 2 zákona o spôsobe voľby prezidenta.

volebného práva, ktorá prebehla v roku 2014 a ktorej výsledkom bolo nahradenie všetkých uvedených volebných zákonov **volebným kódexom**¹⁷ a zákonom o volebnej kampani¹⁸. Z uvedenej dvojice to je práve volebný kódex, ktorý prekážku výkonu práva voliť týkajúcu sa chorých voličov prebral. Konkrétna formulácia predmetnej prekážky znela nasledujúco: „*Prekážkou práva voliť je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia*“ [§ 4 písm. a)].¹⁹ Rovnako ako v prípade predchádzajúcich zákonov, aj v prípade volebného kódexu absentovala akákoľvek ďalšia konkretizácia.

Predmetná prekážka zostala v texte volebného kódexu v nezmenenej podobe, pokiaľ nepočítame isté formálne zmeny v § 4 spôsobené zásahom Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd“) do iných prekážok výkonu aktívneho volebného práva, až do roku 2022. Pomerne rozsiahla novela oboch volebných zákonov, t. j. volebného kódexu i zákona o volebnej kampani, realizovaná prostredníctvom zákona č. 512/2021 Z. z., totiž s účinnosťou od 1. januára 2022 skúmanú prekážku práva voliť naformulovala nasledujúcim spôsobom: „*Prekážkou práva voliť je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, ak osobitný zákon v čase pandémie neustanoví inak.*“²⁰ Z citovaného (nového) znenia relevantného zákonného ustanovenia vyplýva, že zákonodarca určil obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia ako všeobecné pravidlo, z ktorého však môže sám, prostredníctvom osobitného zákona, ustanoviť výnimku (alebo výnimky). Táto výnimka by sa však mala vzťahovať výlučne na obdobie pandémie. Pandémia sa pritom do textu volebného zákona, mimochodom po prvý raz (prinajmenšom v rámci skúmaného obdobia), nedostala náhodou. Naopak, išlo o reakciu na pandémiu ochorenia COVID-19, ktorá v čase prijímania zákona č. 512/2021 Z. z. síce pravdepodobne bola na ústupe, no ochorenie, ktoré ju spôsobilo, zatiaľ úplne nevymizlo. Previazanosť priblíženej zmeny s pandémiou ochorenia COVID-19 potvrdzuje aj dôvodová správa k predmetnému zákonu.²¹

¹⁷ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „volebný kódex“).

¹⁸ Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o volebnej kampani“).

¹⁹ Zaujímavosťou je, že podľa pôvodného návrhu volebného kódexu mala byť skúmaná prekážka jedinou prekážkou výkonu práva voliť. Porovnaj OROSZ, L., MOLEK, P., SVÁK, J., ŠIMÍČEK, V. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 297.

²⁰ Podčiarknutím zvýraznil autor.

²¹ Dôvodová správa uvádza, že „*cieľom úpravy je umožniť hlasovať aj voličom, ktorí by sa za iných okolností z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 nemohli zúčastniť volieb*“. Porovnaj osobitnú časť dôvodovej správy (K bodu 1) k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon

Ako už bolo uvedené, ani volebný kódex, rovnako ako ani predchádzajúce volebné zákony v minulosti, neustanovuje žiadne podrobnosti o tom, čo treba považovať za obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia (resp. predtým z dôvodu ochrany zdravia ľudu či ľudí). Skúmaná prekážka výkonu volebného práva, zakotvená vo volebnom kódexe, preto musí byť prepojená s inými ustanoveniami právneho poriadku, ktoré obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia predpokladajú. Takéto ustanovenia v súčasnosti tvoria súčasť **zákona o ochrane verejného zdravia**²², ktorý upravuje, okrem iného, aj opatrenia orgánov štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva pri ohrozeniach verejného zdravia a povinnosti fyzických osôb s tým spojených.²³

Nevyhnutným predpokladom možnosti uloženia opatrenia pri ohrození verejného zdravia je, isteže, vymedzenie toho, čo sa za ohrozenie verejného zdravia vôbec má považovať. V zmysle zákona o ochrane verejného zdravia ohrozenie verejného zdravia nastáva pri 1) úniku mikroorganizmov alebo toxínov z uzavretých priestorov, pri 2) uvoľnení chemických látok ohrozujúcich život a zdravia (ale aj životné prostredie a majetok) alebo pri 3) výskyte prenosného ochorenia, podozrení na prenosné ochorenie alebo podozrení na úmrtie na prenosné ochorenie nad predpokladanú úroveň.²⁴ Práve posledný z trojice uvedených prípadov predstavuje situáciu relevantnú pre tento príspevok. Ohrozenie verejného zdravia odôvodňujúce obmedzenie osobnej slobody voliča, v dôsledku čoho nebude môcť svoje volebné právo vykonať, je predstaviteľné práve v prípade výskytu prenosného ochorenia či podozrenia na výskyt takéhoto ochorenia.

Ak nastane ohrozenie verejného zdravia v intenciách, ako ho vymedzuje zákon o ochrane verejného zdravia, tento zákon umožňuje Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „Úrad verejného zdravotníctva“) alebo regionálnemu úradu verejného zdravotníctva nariadiť viacero opatrení, medzi nimi aj izoláciu osoby alebo karanténu osoby.²⁵ Izolácia pritom spočíva v oddelení osoby, ktorá je preukázateľne chorá na prenosné ochorenie od iných osôb, a to počas jej infekčnosti. Karanténa, naopak, znamená obmedzenie kontaktu osoby, ktorá je z nákazy na prenosné ochorenie len podozrivá, a to v nevyhnutnom

č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony; parlamentná tlač č. 686; VIII. volebné obdobie Národnej rady (2020 – 2024).

²² Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ochrane verejného zdravia“).

²³ Porovnaj § 1 písm. f) a písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia.

²⁴ Porovnaj § 48 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia.

²⁵ Porovnaj § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia.

rozsahu a na nevyhnutný čas. Zákon o ochrane verejného zdravia v oboch prípadoch predpokladá, že má ísť o zotrvanie dotknutej osoby v domácom prostredí.²⁶

Je to práve **izolácia osoby alebo karanténa osoby, ktorá predstavuje obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, predpokladané volebným kódexom**. Aj keď to zákon o ochrane verejného zdravia *expressis verbis* neuvádza, príslušné orgány štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva nemajú úplnú voľnosť pri výbere toho, ktoré opatrenie nariadia. Keďže tieto opatrenia predstavujú (alebo môžu predstavovať) zásah do základných práv a slobôd vrátane volebného práva, pri ich výbere by mal byť rešpektovaný princíp proporcionality. Vo vzťahu k opatreniu, ktoré spočíva v izolácii alebo karanténe osoby, to do určitej miery možno vyvodíť aj zo samotného textu zákona o ochrane verejného zdravia. Ten totiž uvádza, že tieto opatrenia môžu byť nariadené len „*ak je to nevyhnutné na účely ochrany verejného zdravia a ak zvýšený zdravotný dozor alebo lekársky dohľad (...) nepostačujú*“. Aj prekážka výkonu práva voliť, prakticky založená prostredníctvom izolácie alebo karantény voliča, by tak mala byť takpovediac „aktivovaná“ len vtedy, ak ochranu verejného zdravia, resp. ochranu zdravia iných voličov nie je možné dosiahnuť inak.

3 Zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania

Ako už bolo spomenuté v predchádzajúcej časti, zákon č. 512/2021 Z. z. vytvoril akýsi predpoklad na prijatie osobitnej zákonnej úpravy, ktorá by stanovila výnimku zo všeobecného pravidla, podľa ktorého chorí voliči, čiže voliči, u ktorých zákon určil obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia (izolácia alebo karanténa), hlasovať nemôžu. Túto výnimku určil zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania²⁷, ktorý bol prijatý v máji 2022. V tejto časti príspevku bude predmetný zákon bližšie priblížený.

Účelom zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania, v zmysle jeho § 1 ods. 1, je upraviť právo hlasovať vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa budú konať v roku 2022 spoločne v rovnaký deň a v rovnakom čase, u tých voličov, ktorí majú zákonom ustanovené obmedzenie

²⁶ Porovnaj § 2 ods. 1 písm. m) a n) zákona o ochrane verejného zdravia. Takto vymedzené definície pritom boli do zákona doplnené až s účinnosťou od 1. februára 2022, a to prostredníctvom novelizačného zákona č. 533/2021 Z. z.

²⁷ Zákon č. 185/2022 Z. z. o špeciálnom spôsobe hlasovania vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konajú v roku 2022 v rovnaký deň a v rovnakom čase a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania“).

osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, a to konkrétne pred ochorením COVID-19.

Hneď na úvod treba zdôrazniť, že aplikácia zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania, ktorá sa aj tak bude týkať len jedných konkrétnych volieb, napokon nastať vôbec nemusí. Ustanovenie § 1 ods. 2 zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania totiž uvádza, že postup podľa zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania sa uplatní jedine za predpokladu, že bude splnená podmienka, podľa ktorej k 30. septembru 2022 bude vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva nariadená izolácia osôb pozitívnych na ochorenie COVID-19 alebo karanténa osôb, ktoré prišli do úzkeho kontaktu s osobou pozitívnu na ochorenie COVID-19. Ustanovenie § 1 ods. 2 zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania síce používa spojku „alebo“, no citované ustanovenie treba interpretovať tak, že podmienka aplikácie zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania bude splnená aj v kumulatívnom prípade, čiže v prípade, ak nastanú obe predpokladané situácie, a teda aj nariadená izolácia pozitívnych osôb, aj nariadená karanténa úzkych kontaktov pozitívnych osôb. Jedno bez druhého je totiž v praxi ťažko predstaviteľné. Aj keby sa však zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania napokon v praxi neaplikoval, jeho analýza môže byť prínosná, ako ešte bude naznačené na ďalších riadkoch, aj pre budúcnosť.²⁸

Prvou otázkou, na ktorú treba upriamiť pozornosť, je personálna pôsobnosť zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania. Ako už bolo aj naznačené, zákon zakotvuje možnosť (a upravuje spôsob) hlasovania dvoch kategórií osôb, ktoré by inak, vychádzajúc len zo všeobecnej úpravy obsiahnutej vo volebnom kódexe, vzhľadom na prekážku práva voliť svoje volebné právo uplatniť nemohli. Tou prvou sú tí voliči, ktorí majú v zmysle zákona, konkrétne zákona o ochrane verejného zdravia, **obmedzenú osobnú slobodu z dôvodu svojej izolácie nariadenej ako dôsledok ich pozitívnosti na ochorenie COVID-19**. Druhou skupinou voličov, ktorým zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania umožňuje „prekonať“ prekážku ustanovenú vo volebnom kódexe, sú tí voliči, ktorým bola **obmedzená osobná sloboda z dôvodu ich karantény ako dôsledku ich úzkeho kontaktu s osobou, ktorá bola na ochorenie COVID-19 pozitívne testovaná**. Ak by k 30. septembru 2022 bola Úradom verejného zdravotníctva nariadená izolácia alebo karanténa voličom z dôvodu ohrozenia verejného zdravia iným ochorením, než je ochorenie COVID-19, napríklad aj z dôvodu ohrozenia tzv. opičimi kiahňami, ktoré v čase spracovania tohto príspevku začali predstavovať novú

²⁸ V čase spracovania tohto príspevku (koniec augusta 2022) zatiaľ nebolo zrejmé, či podmienka zakotvená v § 1 ods. 2 zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania bude splnená.

hrozbu pre verejné zdravie,²⁹ zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania sa neuplatní. Dôsledkom následne bude „potvrdenie“ prekážky výkonu práva voliť, a teda nemožnosť dotknutého voliča volieb sa zúčastniť.

Ďalšou otázkou, ktorú zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania upravuje, sú volebné obvody. Pre účely špeciálneho spôsobu hlasovania chorých voličov, ktorému bude pozornosť venovaná neskôr, predpokladá vytvorenie **špeciálnych volebných obvodov**. V § 3 uvádza, že „*zoznam obcí a vojenských obvodov patriacich do územia špeciálneho volebného obvodu je uvedený v prílohe*“, čo na prvý pohľad môže pôsobiť tak, že skúmaný zákon predpokladá, že jeden špeciálny volebný obvod bude, aspoň v niektorých prípadoch, pokrývať aj viacero obcí. Netreba ale zabúdať, že v prípade volieb do orgánov samosprávy obcí aj v prípade volieb do orgánov samosprávnych krajov sa pre každé z dotknutých politických spoločenskí, či už ide o obec alebo o samosprávny kraj, utvára spravidla viacero volebných obvodov.³⁰ Špeciálne volebné obvody preto treba chápať nie ako náhradu štandardných volebných obvodov predpokladaných textom volebného kódexu, ale ako akúsi ďalšiu „vrstvu“. Účelom týchto špeciálnych volebných obvodov je skôr vymedzenie územnej pôsobnosti pre špeciálne volebné komisie, ktoré sa na účely špeciálneho spôsobu hlasovania tiež zriaďujú.

Špeciálne volebné komisie sú utvárané podobne ako okrskové volebné komisie, ktoré pri voľbách do orgánov územnej samosprávy predpokladá volebný kódex.³¹ Právo delegovať ich členov majú politické strany (aj politické hnutia) alebo ich koalície, ktoré v rámci dotknutých volieb podávajú kandidátnu listinu pre voľby do obecného zastupiteľstva určenej obce. Pod legislatívnou skratkou „určená obec“ zákon predpokladá tú obec, ktorá je sídlom špeciálnej volebnej komisie. Zoznam týchto obcí, ako už bolo aj načrtnuté, je súčasťou prílohy k zákonu o špeciálnom spôsobe hlasovania. Rovnako ako v prípade štandardných okrskových volebných komisií, aj v prípade špeciálnych volebných komisií zákon predpokladá, že v prípade, ak by oprávnené subjekty nedelegovali dostatočný počet členov komisie, tých chýbajúcich vymenuje starosta určenej obce. Rozdielny je však počet členov volebnej komisie. Volebný kódex totiž predpokladá, že okrsková volebná komisia má mať najmenej päť členov, v prípade komisie v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice sedem členov. Špeciálna volebná komisia však má mať najmenej osem členov,³² pričom

²⁹ K podrobnostiam pozri napríklad *Prvý potvrdený prípad opičích kiahní na Slovensku*. [online] 7. júl 2022.

³⁰ Na účely volieb starostu obce alebo predsedu samosprávneho kraja každá obec/samosprávny kraj tvorí len jeden volebný obvod.

³¹ Porovnaj § 195b volebného kódexu, ako aj ďalšie ustanovenia, na ktoré odkazuje.

³² Porovnaj § 4 ods. 6 zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania.

zvýšený počet členov komisie je odôvodnený práve špeciálnym spôsobom hlasovania, ktorý má špeciálna volebná komisia organizačne zabezpečiť. Ďalšou odlišnosťou je možnosť starostu vymenovať aj ďalších členov komisie nad minimálny počet, a to v prípade, ak by z dôvodu veľkého záujmu chorých voličov o špeciálne hlasovanie bolo zrejmé, že špeciálny spôsob hlasovania inak nebude možné zabezpečiť. Nevyhnutným predpokladom na uplatnenie takéhoto postupu je však predchádzajúci súhlas prednostu miestne príslušného okresného úradu.³³ Osobitosťou je taktiež to, že každá špeciálna volebná komisia, resp. špeciálna volebná komisia pre každý špeciálny volebný obvod, napokon nemusí fakticky aj fungovať. Zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania totiž ustanovuje, že ak v územnom obvode niektorej zo špeciálnych volebných komisií žiadny z voličov spadajúcich do personálnej pôsobnosti skúmaného zákona o špeciálny spôsob hlasovania nepožiadajú, dotknutá špeciálna volebná komisia nezačne svoju činnosť vykonávať.

Ako už bolo naznačené, vo vzťahu k špeciálnemu spôsobu hlasovania je osobitne potrebné riešiť otázku, kto má takýmto spôsobom hlasovať. Zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania totiž nepredpokladá, že by špeciálnym spôsobom hlasovania mali hlasovať všetci tí voliči, ktorých osobná sloboda bola obmedzená v dôsledku izolácie alebo karantény v nadväznosti na, v skratke povedané, pozitívitu na ochorenie COVID-19. Na účely vykonania špeciálneho spôsobu hlasovania skúmaný zákon predpokladá vytvorenie tzv. **špeciálnych zoznamov voličov**.³⁴ Tieto zoznamy sa majú vyhotoviť osobitne pre voľby do orgánov samosprávy obcí a osobitne pre voľby do orgánov samosprávnych krajov, a to podľa príslušného štandardného volebného obvodu pre poslancov zastupiteľstva. Do špeciálnych zoznamov voličov sa však chorí voliči nezapisujú *ex officio*, ako je to pri štandardných (stálych) zoznamoch voličov,³⁵ ale, naopak, ich zápis je založený na princípe dobrovoľnosti. Špeciálne zoznamy voličov sa totiž vyhotovujú na základe žiadosti voliča, ktorá musí spĺňať náležitosti predpísané zákonom a ktorá musí byť najneskôr v posledný pracovný deň pred dňom konania volieb (28. október,³⁶ keďže voľby sa konali 29. októbra) „doručená“ zapisovateľovi miestnej volebnej komisie. Uvedenie slova doručená v úvodzovkách nie je náhodné, keďže zákon predpokladá výlučne telefonickú formu žiadosti. Volič

³³ Porovnaj § 4 od. 11 zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania.

³⁴ Porovnaj § 5 zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania.

³⁵ Porovnaj aj OROSZ, L., MOLEK, P., SVÁK, J., ŠIMÍČEK, V. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava : C. H. Beck, 2016, s. 301.

³⁶ Deň 28. október síce v zmysle zákona č. 241/1993 Z. z. o štátnych sviatkoch, dňoch pracovného pokoja a pamätných dňoch je sviatkom [§ 1 písm. e)], no v zmysle jeho § 2 ods. 3 nie je dňom pracovného pokoja.

prítom môže požiadať nielen sám, ale aj prostredníctvom inej osoby. Tú však zákon žiadnym spôsobom nekonkretizuje.

Pokiaľ ide o samotný **špeciálny spôsob hlasovania**, ten sa veľmi podobá štandardnému hlasovaniu do prenosnej volebnej schránky, ktoré je predpokladané vo volebnom kódexe.³⁷ Volič hlasuje do volebnej schránky, ktorú skúmaný zákon označuje ako špeciálnu volebnú schránku, a to spravidla v mieste svojho trvalého pobytu, prípadne v inom mieste, ktoré označí vo svojej žiadosti. Nehlasuje však podobne ako pri štandardnom hlasovaní do prenosnej volebnej schránky, vo volebnej miestnosti, keďže takýmto spôsobom hlasovania by sa zmarila ochrana verejného zdravia, ktorá sa „vylúčením“ voliča z volebnej miestnosti sleduje. Zákon pritom výslovne dodáva aj to, že špeciálny spôsob hlasovania sa nevykonáva v zdravotníckom zariadení, v ktorom sa poskytuje ústavná zdravotná starostlivosť na lôžku. Aj týmto pravidlom sa zrejme sleduje ochrana verejného zdravia. Samotné špeciálne hlasovanie zabezpečujú dvaja členovia špeciálnej volebnej komisie, ktorých táto postupne vysiela. Títo členovia však najskôr prevezmú všetky potrebné dokumenty k výkonu hlasovania (špeciálne zoznamy voličov, špeciálne volebné schránky a hlasovacie lístky) od príslušnej okrskovej volebnej komisie. So zreteľom na územné obvody špeciálnych volebných obvodov tak členovia jednotlivých špeciálnych volebných komisií budú musieť v priebehu volebného dňa takpovediac „obehať“ viacero volebných okrskov.³⁸ Zákon dokonca reguluje také podrobnosti, ako je presná dĺžka času, počas ktorého majú vyslaní členovia špeciálnej volebnej komisie zotrvať na mieste trvalého pobytu voliča a čakať, či sa napokon rozhodne svoje volebné právo (špeciálnym spôsobom) vykonať.³⁹ Samozrejme, ani touto zaujímavosťou sa zákonná úprava špeciálneho spôsobu hlasovania nekončí. Pre účely tohto príspevku však nie je potrebné do ďalších podrobností zachádzať.⁴⁰

Zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania upravuje aj vybrané podrobnosti o zisťovaní výsledkov hlasovania. Podobne ako volebný kódex pri štandardnom hlasovaní do prenosnej volebnej schránky, aj v prípade špeciálneho spôsobu hlasovania sa má obsah špeciálnej volebnej schránky a štandardnej volebnej

³⁷ Porovnaj § 24 ods. 7 volebného kódexu.

³⁸ Ako príklad si vezmeme mestskú časť Bratislava-Staré Mesto, pre ktorú zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania utvára jednu špeciálnu volebnú komisiu. Ak by v rámci tejto mestskej časti bolo utvorených 34 volebných okrskov, tak ako to bolo pri voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2018, členovia špeciálnej volebnej komisie by v prípade záujmu chorých voličov zo všetkých okrskov museli počas volebného dňa „obehať“ viac ako tri desiatky rôznych okrskových volebných komisií. K počtu volebným okrskom pozri *Voľby o orgánov samosprávy obcí 2018*. [online]. 16. november 2018.

³⁹ Porovnaj § 5 ods. 4 zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania.

⁴⁰ Pre podrobnosti pozri § 5, najmä odsek 4 a nasl. zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania.

schránky umiestnenej vo volebnej miestnosti, ako aj štandardnej prenosnej volebnej schránky zmiešať, čím sa sleduje zachovanie tajnosti hlasovania tých voličov, ktorí využili práve špeciálny spôsob hlasovania. Na ďalší postup pri zisťovaní výsledkov sa aplikujú všeobecné pravidlá obsiahnuté v príslušných ustanoveniach volebného kódexu.

V súvislosti so samotným špeciálnym spôsobom hlasovania skúmaný zákon výslovne predpokladá, že členovia špeciálnej volebnej komisie budú pri plnení svojich úloh používať ochranné prostriedky, čo je, so zreteľom na snahu o čo možno „najplnšiu“ ochranu verejného zdravia, na mieste. Zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania však podrobnosti neupravuje. Splnomocňuje Úrad verejného zdravotníctva, ktorý má podrobnosti o používaní ochranných prostriedkov určiť. Predmetná splnomocňovacia norma (§ 9) ale bližšie neurčuje nič o forme či časovom horizonte určenia podrobností. Do času spracovania tohto príspevku Úrad verejného zdravotníctva zatiaľ podrobnosti neurčil.⁴¹

K priblíženému obsahu zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania možno vysloviť dva druhy výhrad. Prvá sa týka jeho vecnej (a čiastočne aj personálnej) pôsobnosti, tá druhá zas jeho obsahu či legislatívneho-technického spracovania.

Úzka pôsobnosť zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania predstavuje závažnejšiu z dvojice identifikovaných nedostatkov. Ako už bolo uvedené, predmetný zákon sa má vzťahovať len jedny konkrétne voľby (spoločne konanie voľby do orgánov oboch úrovní územnej samosprávy, ktoré sa konali 29. októbra 2022) a len na úzko vymedzenú kategóriu chorých voličov. Po uskutočnení spoločne konaných volieb do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávnych krajov sa zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania stane obsolétym. Súčasťou právneho poriadku síce zostane, no spoločenské vzťahy, na ktorých reguláciu je určený, už nebudú existovať. V prípade, ak by sa pandémia ochorenia COVID-19 vrátila, resp. v prípade, ak by pretrvávala aj naďalej, Národná rada by musela prijať nový zákon, aj keď by do značnej miery mohol byť obsahovo zhodný so súčasným zákonom o špeciálnom spôsobe hlasovania. Prijatie nového zákona, tentoraz s o čosi odlišnejším obsahom, by bolo potrebné aj v prípade, ak by obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí malo byť v budúcnosti zapríčinené iným ochorením, než je ochorenie COVID-19, napríklad už spomínanými tzv. opičiami kiahňami.

Druhá výhrada, ktorú vo vzťahu k zákonu o špeciálnom spôsobe hlasovania možno vysloviť, sa týka jeho zbytočnej textovej rozsiahlosti a komplikovanosti. Bežný čitateľ a adresát jeho právnych noriem, ktorý nie je odborníkom na právo, sa môže cítiť doslova zahltený najrôznejšími „špeciálnymi“ pravidlami, ako

⁴¹ Pisomný príspevok bol spracovaný koncom augusta 2022.

sú tie týkajúce sa špeciálneho volebného obvodu, špeciálnej volebnej komisie, špeciálnych zoznamov voličov či samotného špeciálneho spôsobu hlasovania. Po boji je síce každý generál, ako hovorí známe príslovie, no aj napriek tomu sa možno nazdávať, že podstatu zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania, ktorým je hlasovanie chorých voličov do prenosnej volebnej schránky, ktoré zákonná úprava poznala aj do jeho prijatia, bolo možné legislatívno-technicky upraviť oveľa jednoduchšie. Azda by napríklad postačilo len o čosi podrobnejšie upraviť hlasovanie do prenosnej schránky, ktorého pravidlá sú obsiahnuté vo všeobecnej časti volebného kódexu.

4 Ústavnosť platnej právnej úpravy výkonu volebného práva chorými voličmi

V predchádzajúcich dvoch častiach príspevku bola priblížená zákonná úprava týkajúca sa výkonu volebného práva tými voličmi, ktorí vzhľadom na svoj zdravotný stav môžu predstavovať riziko pre verejné zdravie. Nasledujúca časť sa priblíženú zákonnú úpravu, konkrétne tú všeobecnú obsiahnutú vo volebnom kódexe a v zákone o ochrane verejného zdravia, pokúsi zhodnotiť, a to predovšetkým z pohľadu jej zlučiteľnosti s ústavným princípom všeobecnosti volebného práva. Je to totiž práve táto úprava, na rozdiel od zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania, ktorá fakticky z výkonu volebného práva vylučuje časť osôb, ktorým vďaka splneniu podmienok volebného práva toto právo formálne patrí.

Ešte pred prístupím k samotnému posúdeniu ústavnosti je potrebné pripomenúť, že aj napriek akceptovateľnosti princípu všeobecnosti volebného práva nemožno vyžadovať to, aby volebné právo, resp. azda presnejšie jeho výkon, patril skutočne každému a za skutočne každých okolností. V praxi by to totiž jednoducho nebolo uskutočniteľné. Aj volebné právo preto zaradíme k tzv. relatívnym základným právam a slobodám, čiže k takým základným právam a slobodám, ktoré možno za splnenia určitých kritérií ústavne obmedziť.⁴² Takýto prístup k volebnému právu akceptuje napríklad aj Benátska komisia, ktorá k všeobecnosti volebného práva síce uvádza, že ide o koncept, v zmysle ktorého majú všetky ľudské bytosti právo voliť, no dodáva, že toto právo môže a v skutočnosti by aj malo byť predmetom určitých podmienok.⁴³

⁴² Porovnaj napríklad CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 182 – 183.

⁴³ Porovnaj Kódex dobrej praxe vo volebných veciach (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) prijatý Benátskou komisiou.

V podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky možnosti obmedzenia volebného práva a jeho výkonu postupne vo svojej rozhodovacej činnosti zafinoval Ústavný súd. Keďže v nami skúmanom prípade ide o posúdenie prekážky výkonu práva voliť (prekážky výkonu aktívneho volebného práva), najvhodnejšie bude vziať ako určité referenčné kritérium najnovšie rozhodnutie Ústavného súdu, v ktorom posudzoval ústavnosť iných prekážok výkonu práva voliť.⁴⁴ V rámci predmetného rozhodnutia, učeného vo forme nálezu sp. zn. PL. ÚS 2/2016⁴⁵, Ústavný súd poukázal aj na relevantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorú treba rovnako vziať do úvahy, aj keď ju v podmienkach Slovenskej republiky možno aplikovať len vo vzťahu k voľbám do Národnej rady a voľbám do Európskeho parlamentu.⁴⁶

Ústavný súd, aj v nadväznosti na načrtnutú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, konštatoval, že „v demokratickom štáte založenom na požiadavke všeobecnosti volebného práva musí pre každé jeho (zákonné) obmedzenie a zvlášť pre čo i len dočasné odňatie možnosti jeho výkonu existovať a byť deklarovaný legitímny cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme. Na takéto odňatie volebného práva sa vzťahuje zásada (test) proporcionality.“⁴⁷ Vo vzťahu k spomínanému testu proporcionality v rovnakom rozhodnutí ďalej špecifikoval, že tento je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch: (1) test existencie ústavou nevyklúčeného a dostatočne dôležitého cieľa vrátane testu racionálnej väzby medzi právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom; (2) test nevyhnutnosti (potrebnosti), resp. test použitia najmenej drastických či šetrnejších prostriedkov k dosiahnutiu cieľa sledovaného právnou úpravou a (3) test proporcionality v užšom zmysle slova, ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolaných uplatnením napadnutej právnej úpravy.⁴⁸ Pre úplnosť sa žiada dodať, že ústavnoprávna teória pred tri uvedené kroky (subtesty) kladie ešte jeden test, a to test legality (zákonnosti). Jeho predmetom je zisťovanie toho, či k obmedzeniu práva alebo slobody, v našom prípade volebného práva, došlo na základe zákona a či tento zákon spĺňa aj materiálne (kvalitatívne) kritériá.⁴⁹

⁴⁴ Išlo o prekážky zákonom formulované ako (1) výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a (2) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

⁴⁵ Nález Ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016.

⁴⁶ Tak Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, sa vzťahujú len na voľby do zákonodarného zboru. Pre podrobnosti pozri napríklad SVÁK, J., GRÜNWARD, T. *Nadnárodné systémy ochrany ľudských práv. I. zväzok. Štruktúra systémov a ochrana politických práv*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 500 a nasl.

⁴⁷ Nález Ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016, bod 75.

⁴⁸ Tamže, bod 76.

⁴⁹ Porovnaj napríklad CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 185.

Aplikujúc priblížené názory Ústavného súdu, ako aj ústavnoprávnej teórie možno v súhrne konštatovať, že **vylúčenie chorých voličov z výkonu práva voliť bude ústavne akceptovateľné** v prípade, ak takéto **obmedzenie** bude (I) **ustanovené zákonom**, (II) bude **sledovať legitímny cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme**, (III) bude **na dosiahnutie tohto legitímneho cieľa nevyhnutné** a v konečnom dôsledku bude (IV) **primerané**, čiže negatíva zásahu do volebného práva nebudú prevyšovať pozitíva (benefity) stelesnené v podobe sledovaného verejného záujmu.

Pokiaľ ide o **prvú požiadavku**, z teoretického hľadiska **stelesnenú v podobe testu legality**, tu je verifikácia jej splnenia najjednoduchšia. Keďže prekážka výkonu práva voliť spočívajúca v zákonom ustanovenom obmedzení osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia je obsiahnutá v zákone (§ 4 volebného kódexu v spojení s relevantnými ustanoveniami zákona o ochrane verejného zdravia), možno konštatovať, že prvá podmienka, resp. prvý krok testu proporcionality by v skúmanom prípade bol splnený. Okrem formálnych kritérií totiž možno identifikovať aj splnenie tých materiálnych, keďže citované zákonné predpisy, resp. ich relevantné normy možno označiť za dostatočne všeobecné, precízne, neretroaktívne či s dostatočne predvídateľnými účinkami.⁵⁰

Predmetom **druhej požiadavky** na ústavne akceptovateľné obmedzenie (aj) volebného práva, ktorá predstavuje, zhrnutne povedané, **test vhodnosti**, je skúmanie cieľa, ktorý je obmedzením volebného práva sledovaný. V skúmanom prípade je tento cieľ možné poľahky identifikovať už zo samotného textu relevantnej normy, čiže z § 4 volebného kódexu. Keďže ide o prekážku práva voliť ustanovenú z dôvodu ochrany verejného zdravia, cieľom, teda dôležitým verejným záujmom, ktorý je obmedzením sledovaný, je ochrana verejného zdravia. Na to, ako môže chorý volič ohroziť verejné zdravie, pritom netreba veľa predstavivosti. Do každej volebnej miestnosti totiž môže prísť aj 1 000 voličov,⁵¹ no aj keby bol ich počet výrazne nižší, aj tak by ich kontakt s chorým voličom znamenal riziko ďalšieho prenosu ochorenia. Prostredníctvom týchto ostatných voličov alebo napríklad aj prostredníctvom členov okrskovej volebnej komisie by sa ochorenie následne mohlo ďalej šíriť. Rovnako je naplnený aj test racionálnej väzby medzi skúmaným opatrením (resp. zákonnou úpravou, ktorá ho zakotvuje) a sledovaným cieľom, ktorý predstavuje súčasť testu vhodnosti. Ak totiž chorého voliča nepustíme do volebnej miestnosti, nemôže svojou prítomnosťou v nej nakaziť ďalších voličov či iné osoby.

⁵⁰ K materiálnym požiadavkám na zákon, ktoré je nutné zohľadniť aj v rámci testu legality, pozri napríklad CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 186.

⁵¹ Volebný kódex totiž v § 8 ods. 2 predpokladá, že volebný okrskok, pre ktorý sa určuje jedna volebná miestnosť, spravidla zahŕňa práve 1 000 voličov.

V súvislosti s cieľmi, ktoré obmedzenie základného práva musí sledovať pre to, aby toto obmedzenie prešlo testom vhodnosti, je dobré sa pristiaviť ešte pri jednej veci. Ústava totiž v prípade volebného práva, na rozdiel od iných základných práv a slobôd, a to aj tých politických, vo svojom texte výslovne neuvádza, v prospech akých cieľov môže byť dotknuté základné právo obmedzené. Napríklad v prípade slobody prejavu ide o ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, bezpečnosť verejného poriadku, ochranu verejného zdravia či ochranu mravnosti.⁵² Načrtnutá absencia však nemôže viesť k výkladu, že v prípade volebného práva by jeho obmedzenie nebolo vôbec prípustné, nech by bol jeho cieľ akokoľvek šľachetný. Takýto výklad by totiž viedol k absurdnému záveru, že volebné právo alebo jeho výkon vlastne musí patriť úplne každému. Rovnako treba pripomenúť druhú vetu čl. 30 ods. 3 Ústavy, podľa ktorej má podmienky výkonu volebného práva ustanoviť zákon. Samotná Ústava tak predpokladá, že isté podmienky výkonu, fakticky teda aj obmedzenia výkonu, zákon ustanoviť môže. Sumarizujúc preto možno konštatovať, že ochranu verejného zdravia možno považovať za dostatočne dôležitý a Ústavou nevyklúčený cieľ na to, aby bol za splnenia ďalších podmienok akceptovateľný ako cieľ odôvodňujúci obmedzenie (aj) volebného práva.

V rámci **tretej požiadavky**, ktorá bola označená ako **test nevyhnutnosti**, v podstate hľadáme alternatívy ku skúmanému obmedzeniu základného práva alebo slobody, v našom prípade k obmedzeniu volebného práva spočívajúcim v možnosti vylúčenia chorých voličov z hlasovania. Hľadaná alternatíva však musí byť nielen rovnako efektívna, čiže umožňujúca dosiahnutie sledovaného cieľa, ktorým je v našom prípade ochrana verejného zdravia, ale najmä musí byť šetrnejšia k dotknutému základnému právu. V skúmanom prípade tak hľadáme alternatívne riešenie, ktoré by chránilo, aspoň nad mieru akceptovateľného zdravotného rizika, verejné zdravie, no súčasne by právo voliť chorých voličov obmedzovalo v menšej intenzite alebo vôbec. Keďže skúmaná zákonná úprava predpokladá úplne vylúčenie chorých voličov z výkonu práva voliť, či už v dôsledku izolácie alebo karantény, akákoľvek alternatíva, ktorá im určitým spôsobom umožní hlasovať, bude predstavovať miernejšie obmedzenie volebného práva. Ako som už konštatoval v stručnej podobe aj na inom mieste⁵³, možno dospieť k odôvodnenému záveru, že cieľ sledovaný skúmanou prekážkou výkonu práva voliť spočívajúci v ochrane verejného zdravia možno dosiahnuť aj pri menšom zásahu do volebného práva, prípadne aj bez nutnosti do dotknutého

⁵² Porovnaj čl. 26 ods. 4 Ústavy. Pozri napríklad aj čl. 28 ods. 2 alebo čl. 29 ods. 3 Ústavy, ktoré sa týkajú práva pokojne sa zhromažďovať a práva slobodne sa združovať.

⁵³ Porovnaj DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 210.

základného práva vôbec zasiahnuť. Zákonná úprava spočívajúca v možnosti úplného vylúčenia chorého voliča z výkonu práva voliť by bola plne akceptovateľná vrátane toho, že by prešla testom nevyhnutnosti, jedine v prípade, pokiaľ štát, so zreteľom na existujúci stav technologického rozvoja, prípadne berúc do úvahy aj istú primeranosť nákladov, by nebol vôbec schopný zabezpečiť iný spôsob ochrany verejného zdravia, než je vylúčenie chorých voličov z hlasovania, či už z hlasovania vo volebnej miestnosti alebo z hlasovania do prenosnej volebnej schránky. Keďže však takéto možnosti či alternatívy existujú, a to dokonca v pomerne veľkom množstve,⁵⁴ záver nemôže byť iný než ten, že skúmaná prekážka výkonu práva voliť by cez test nevyhnutnosti neprešla.

Na to, aby sme o určitom obmedzení základného práva mohli konštatovať, že je z ústavnoprávneho hľadiska akceptovateľné, musí prejsť celým testom proporcionality takpovediac bez „zaseknutia“, a to vo vopred určenom poradí. Ústavne akceptovateľné obmedzenie základného práva preto bude len také, ktoré bude zákonné, bude sledovať legitímny cieľ, bude nevyhnutné a bude napokon aj primerané. V prípade, ak čo i len jedna týchto podmienok splnená nebude, testované obmedzenie je neústavné. Ak sme teda dospeli k záveru, že vylúčenie chorých voličov z výkonu volebného práva nie je nevyhnutné, nemôže byť ani ústavne akceptovateľné. **Vykonanie posledného kroku testu proporcionality, t. j. testu proporcionality v užšom zmysle, sa tak stáva zbytočným**, resp. predstavovalo by len akési akademické cvičenie.

Vzhľadom na uvedené tak možno na záver tejto časti príspevku konštatovať, že **platná zákonná úprava, ktorá umožňuje z výkonu volebného práva úplne vylúčiť chorých voličov, nie je ústavne akceptovateľná** a nie je zlučiteľná s ústavným princípom všeobecnosti volebného práva. Ako už bolo zdôraznené aj v úvode, pod všeobecnosťou volebného práva si totiž nemôžeme predstavovať len to, že volebné právo formálne priznáme takmer každému dospelému človeku, ale treba ho chápať aj tak, že zákonná úprava musí zabezpečiť aj praktickú realizovateľnosť volebného práva.

5 Záver

Cieľom príspevku bolo priblížiť právnu úpravu výkonu volebného práva chorými voličmi, čiže voličmi, ktorí vzhľadom na svoj zdravotný stav môžu

⁵⁴ Týmto alternatívam je, v rámci úvah *de lege ferenda*, venovaná časť záveru tohto príspevku. Na tomto mieste nie sú uvedené z dôvodu vyhnutia sa obsahovej duplicity.

predstavovať riziko pre verejné zdravie. Príspevok sa zameria nielen na popis relevantnej právnej úpravy, ale aj na posúdenie jej ústavnosti.

V súčasnosti platná právna úprava, stelesnená predovšetkým vo volebnom kódexe, v otázke výkonu volebného práva chorými voličmi nadviazala na zákonnú úpravu formujúcu sa už od prijatia prvých volebných zákonov postupne schválených po roku 1989. Tak ako predchádzajúce volebné zákony, aj volebný kódex obsahuje prekážku výkonu práva voliť, t. j. prekážku výkonu aktívneho volebného práva, ktorá zabraňuje hlasovať tým voličom, ktorým bola obmedzená osobná sloboda z dôvodu ochrany verejného zdravia. V spojení so zákonom o ochrane verejného zdravia môžeme konštatovať, že predmetná prekážka sa vzťahuje na tých voličov, ktorým bola štátnymi orgánmi na úseku verejného zdravotníctva nariadená izolácia alebo karanténa z dôvodu prenosného ochorenia alebo podozrenia na toto ochorenie.

Z uvedeného všeobecného pravidla vylučujúceho z výkonu volebného práva chorých voličov od mája 2022 existuje výnimka. Tá za určitých okolností umožňuje vykonať volebné právo aj tým voličom, ktorým bola nariadená izolácia alebo karanténa. Táto výnimka, obsiahnutá v osobitnom predpise označenom ako zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania, sa týka len spoločne konaných volieb do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávnych krajov, konaných 29. októbra 2022. Z hľadiska personálnej pôsobnosti sa vzťahuje len na tých voličov, ktorí sú v izolácii alebo v karanténne z dôvodu ochorenia COVID-19. Práve jednorazovosť a úzka personálna pôsobnosť predstavujú kľúčové nedostatky zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania, ktorého prijatie inak možno považovať za prvý podstatný krok vpred počas celej doby existencie prekážky vylučujúcej chorých voličov z výkonu volebného práva. Jednorazový charakter predmetného zákona taktiež umožňuje uvažovať o akejsi nerovnosti medzi jednotlivými voličmi, ktorým bola nariadená izolácia alebo karanténa z dôvodu ochorenia COVID-19. Takéto obmedzenie osobnej slobody, ktoré bez existencie osobitnej výnimky vedie k ich vylúčeniu z hlasovania, sa totiž prakticky uplatnilo aj pred prijatím zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania. Konkrétne išlo o viacero doplňovacích volieb do orgánov samosprávy (niektorých) obcí, ktoré sa konali po preniknutí pandémie ochorenia COVID-19 na Slovensko. Napríklad voľby konané 23. októbra 2020 sa týkali až 48 obcí.⁵⁵ Zatiaľ poslednými doplňovacími voľbami, ktoré sa konali pred prijatím zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania, a teda aj pred konaním všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí, boli voľby uskutočnené 19. marca 2022. Aj počas týchto volieb však platilo obmedzenie osobnej slobody v dôsledku nariadenej karantény v domácom prostredí,

⁵⁵ Porovnaj *Doplňujúce komunálne voľby počas mimoriadnej situácie*. [online]. 28. september 2020.

konkrétne pre osoby, ktoré od 14. marca 2022 vstúpili na územie Slovenskej republiky (a osoby s nimi žijúce v spoločnej domácnosti) za predpokladu, že nešlo o osoby kompletne zaočkované alebo osoby, ktoré ochorenie COVID-19 už prekonali.⁵⁶

Všeobecnú úpravu obsiahnutú vo volebnom kódexe však nemožno hodnotiť, na rozdiel od osobitnej úpravy zákona o špeciálnom spôsobe hlasovania, vôbec pozitívne. Naopak, v príspevku sme dospeli k záveru o ústavnej neakceptovateľnosti obmedzenia volebného práva spočívajúceho v absolútnom vylúčení z výkonu volebného práva tých voličov, na ktorých sa vzťahuje prekážka výkonu práva voliť. Táto prekážka síce je ustanovená zákonom a sleduje relevantný cieľ, ktorým je ochrana verejného zdravia, no nie je nevyhnutná. Ako totiž už bolo naznačené, v „silách“ súčasného štátu, dokonca aj v silách Slovenskej republiky, totiž je prijať takú právnu úpravu, ktorá by súčasne chránila verejné zdravie a súčasne by umožnila výkon volebného práva aj chorým voličom. Ide predovšetkým o rôzne alternatívne formy hlasovania, ktoré opodstatnenosť prekážky výkonu volebného práva z dôvodu ochrany verejného zdravia výrazne oslabujú.⁵⁷ Pri prijímaní potrebných legislatívnych zmien pritom netreba „vymýšľať koleso“. Naopak, je možné sa inšpirovať zo skúseností iných krajín. Niektoré z týchto alternatív sú známe už pomerne dlho, iné boli „objavené“ práve v súvislosti s celosvetovou pandémiou ochorenia COVID-19.

Ako prvé a najjednoduchšie riešenie, prostredníctvom ktorého by bolo možné súčasne ochrániť verejné zdravie a súčasne aj umožniť výkon volebného práva chorým voličom, je využitie hlasovania do prenosnej volebnej schránky, ktoré volebný kódex vo všeobecnosti pozná. V zásade jediné, čo by v porovnaní s existujúcim stavom bolo potrebné riešiť, je posilnenie bezpečnostných opatrení. Bez zámeru akokoľvek zľahčovať ochorenie COVID-19, prípadne iné podobné ochorenia, totiž zabezpečenie ochrany verejného zdravia pri takejto forme hlasovania v organizačných možnostiach štátu je. Predstaviť si možno najmä použitie rôznych ochranných prostriedkov, ako sú respirátory, tvarové štíty, jednorazové rukavice či dezinfekčné prostriedky.

Pokiaľ ide o ďalšie alternatívy, do úvahy prichádza napríklad aj hlasovanie prostredníctvom pošty, ktoré je, napokon, známe aj právnomu poriadku Slovenskej republiky. Isté, nazvime ich logistické ťažkosti, ktoré by s hlasovaním chorých voličov prostredníctvom pošty mohli byť spojené, by však svedčili skôr v prospech iných alternatívnych foriem hlasovania, ktoré by umožnili chorým voličom hlasovať bez toho, aby došlo k zásadnému ohrozeniu verejného zdravia.

⁵⁶ Porovnaj § 2 a § 3 vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky z 10. marca 2022, č. 28/2020 V. v. SR.

⁵⁷ Porovnaj aj OROSZ, L. a kol. *Volebné právo*. Košice : UPJŠ, 2015, s. 56.

Spomenúť možno napríklad aj hlasovanie prostredníctvom zástupcu, ktoré je známe, okrem iného, aj v Poľsku.⁵⁸ Namiesto chorého voliča, ktorý by predstavoval potenciálne ohrozenie pre verejné zdravie, by tak hlasoval ním zvolený zástupca, čiže iný (zdravý) volič. Aj keď s hlasovaním prostredníctvom zástupcu sú spojené isté riziká, je už pomerne dlhodobo etablované, a to aj vo viacerých európskych krajinách.⁵⁹ Naopak, novinkou, ktorú počas pandémie COVID-19 otestovali v susednej Českej republike, je tzv. *drive-in* hlasovanie, čiže hlasovanie na volebnom stanovisku priamo z vozidla, ktorým sa volič na dotknuté stanovisko dostavil.⁶⁰ Z teoretického hľadiska by ako ďalšia možnosť do úvahy prichádzala aj možnosť elektronického hlasovania prostredníctvom zariadenia pripojeného na internet. Avšak so zreteľom na praktické skúsenosti Slovenskej republiky a jej orgánov verejnej moci s elektronizáciou rôznych druhov verejných služieb, ako aj vzhľadom na náročnosť zavedenia takejto formy hlasovania sa skôr prikláňame k iným prezentovaným možnostiam.

Na úplný záver príspevku možno konštatovať, že ani po tridsiatich rokoch od prijatia demokratickej Ústavy volebné právo v podmienkach Slovenskej republiky (v jeho materiálnom zmysle) stále nie je skutočne všeobecné. Ochorenie a obmedzenie slobody s ním spojené totiž nemôže byť dôvodom na úplne vylúčenie osoby z výkonu volebného práva, ktoré v podmienkach ústavného systému založeného na reprezentatívnej demokracii predstavuje fundamentálne politické právo. Zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania síce je istým riešením, no stále len riešením jednorazovým.

Použitá literatúra:

- CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017.
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012.
- DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.
- DOMIN, M. *Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018.

⁵⁸ Pre podrobnosti k využitiu hlasovania prostredníctvom pošty v Poľsku počas pandémie ochorenia COVID-19 pozri napríklad KALANDADZE, N. *Switching to all-postal voting in times of public health crisis: Lessons from Poland*. [online] 15. máj 2020.

⁵⁹ S hlasovaním prostredníctvom zástupcu má skúsenosti aj Belgicko, Holandsko, Švédsko či Veľká Británia. Pre podrobnosti pozri DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 188.

⁶⁰ Pre podrobnosti pozri napríklad PECHÁČEK, P. Konání voleb v době pandemie – mezinárodní komparace. In ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Ústavní právo a koronavirus*. Praha : Leges, 2021, s. 130 a nasl.

- KALANDADZE, N. *Switching to all-postal voting in times of public health crisis: Lessons from Poland*. [online] 15. máj 2020. Dostupné na: <<https://www.idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crises-lessons-poland>>.
- OROSZ, L. a kol. *Volebné právo*. Košice : UPJŠ, 2015.
- OROSZ, L., MOLEK, P., SVÁK, J., ŠIMÍČEK, V. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava : C. H. Beck, 2016.
- PECHÁČEK, P. Konání volieb v době pandémie – mezinárodní komparace. In ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Ústavní právo a koronavirus*. Praha : Leges, 2021, s. 111 – 137.
- SOMOROVÁ, L. Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike. In OROSZ, L., MAJERČÁK, T. (eds.) *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice : UPJŠ, 2015, s. 45 – 65.
- SVÁK, J., GRÜNWALD, T. *Nadnárodné systémy ochrany ľudských práv. I. zväzok. Štruktúra systémov a ochrana politických práv*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019.
- Doplňujúce komunálne voľby počas mimoriadnej situácie*. [online] 28. september 2020. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?informacie-komisia-pre-volby&sprava=doplnujuce-komunalne-volby-pocas-mimoriadnej-situacie>>.
- Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony; parlamentná tlač č. 686; VIII. volebné obdobie Národnej rady (2020 – 2024).
- Kódex dobrej praxe vo volebných veciach (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) prijatý Benátskou komisiou. [online]. Dostupné (v anglickom jazyku) na: <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf>.
- Prvý potvrdený prípad opičích kiahní na Slovensku*. [online] 7. júl 2022. Dostupné na: <https://www.uvzsr.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=5270:prvy-potvrdeny-pripad-opiich-kiahni-na-slovensku&catid=56:tlaove-spravy&Itemid=62>.
- Slovensko zaznamenalo prvý potvrdený prípad ochorenia COVID-19*. [online] 6. marec 2020. Dostupné na: <https://www.uvzsr.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=4061:slovensko-zaznamenalo-prvy-potvrdeny-pripad-ochorenia-covid-19&catid=250:koronavirus-2019-ncov&Itemid=153>.
- Voľby o orgánov samosprávy obcí 2018*. [online] 16. november 2018. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/oso/oso2018/sk/data01.html>>.

NIEKOĽKO ÚVAH O VOLEBNOM PRÁVE POČAS MIMORIADNYCH SITUÁCIÍ¹

Some ideas on the right to vote during emergency situations

Stanislav Gaňa

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: V príspevku sa venujem úvahám o výkone volebného práva počas mimoriadnych situácií. Inšpirovaný je najmä pandémiou ochorenia COVID-19 a zásahmi do základných práv a slobôd, osobitne volebného práva.

Abstract: In my contribution I present some ideas on the exercise of the right to vote during emergency situations. It is inspired mostly by pandemic COVID-19 and by interference with fundamental rights and freedoms, especially the right to vote.

Kľúčové slová: volebné právo, obmedzenie, mimoriadna situácia, pandémia

Key words: the right to vote, restrictions, emergency situations, Pandemic

1 Úvod

Pandémia ochorenia COVID-19, ktorá naplno vypukla v Európe na jar 2020, so sebou priniesla množstvo otázok či výziev, na ktoré neboli vlády jednotlivých štátov pripravené. Nešlo len o výzvy v oblasti medicíny, ale napríklad aj o výzvy v oblasti práva a financií. Medicínske hľadisko a odporúčania odborníkov na humánnu medicínu, osobitne na epidemiológiu a cudzokrajné choroby, boli len jedným z aspektov, ktoré bolo potrebné vziať do úvahy pri prijímaní jednotlivých opatrení zasahujúcich do celej šírky spoločenských vzťahov. Väčšina opatrení prijímaná za účelom eliminácie šírenia ochorenia COVID-19 so sebou niesla

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu VEGA č. 1/0585/21 „Obmedzovanie ľudských práv v riadnych a mimoriadnych situáciách“ riešenom na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.

zásahy do základných práv a slobôd garantovaných tak medzinárodným právom, ako aj právom na úrovni jednotlivých štátov.

Za tému svojho príspevku som si vybral problematiku výkonu volebného práva počas mimoriadnych alebo krízových situácií. Volebné právo môžeme označiť za základné politické právo chronologicky začlenené do prvej generácie základných práv a slobôd. Teoreticky ho rozdeľujeme na **aktívne volebné právo** (právo svojím rozhodovaním podieľať sa na voľbe/výbere jednotlivých volených zástupcov) a na **pasívne volebné právo** (právo uchádzať sa o volenú funkciu kandidovaním). Opatrenia, ktoré boli na boj s koronavírusom najmä v období rokov 2020 a 2021 prijímané, značným spôsobom zasahovali do základných práv a slobôd, osobitne obmedzením osobnej slobody a slobody pohybu a pobytu spojenej so zákazom vychádzania. Nepochybne sa dá o tejto téme diskutovať celé hodiny i dni, analyzovať jednotlivé opatrenia prijímané v jednotlivých štátoch sveta, ktoré sa menili veľmi dynamicky, a v podmienkach Slovenskej republiky ich pričasté zmeny znamenali doslova nemožnosť orientovať sa v konkrétnom čase s obsahom týchto opatrení. Tejto téme sa podrobne venovala konferencia Obmedzovanie ľudských práv, ktorá sa konala 11. novembra 2021 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

Chcem poukázať na najdôležitejšie aspekty volebného práva počas pandémie ochorenia COVID-19 v podmienkach Slovenskej republiky, v podmienkach nášho práva. Nastolíť otázky, ktoré v súvislosti s prijatými opatreniami spojenými so zásahmi do základných práv a slobôd súviseli, a v optike matematiky a čísel prezentovať niektoré úvahy či načrtnúť témy na ďalšiu odbornú diskusiu.

Z pohľadu **garantovania volebného práva na medzinárodnej úrovni a na úrovni práva Európskej únie** záväzného pre Slovenskú republiku dávam do pozornosti najmä čl. 5 ods. 1 písm. e)² a čl. 11³ Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru

² „**Právo na slobodu a bezpečnosť**“

Každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane na základe postupu stanového zákonom: šíreniu nákazlivej choroby, alebo duševne chorých osôb, alkoholikov, narkomanov alebo tulákov.“

³ „**Sloboda zhromažďovania a združovania**“

(1) Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, vrátane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory, alebo vstupovať do nich.

(2) Výkon týchto práv môže podliehať len takým obmedzeniam, ktoré stanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinosti, ochranu zdravia alebo morálky alebo ochranu práv a slobôd iných. Tento článok nebráni zavedeniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a úradníkmi štátnej správy.“

o ochrane ľudských práv a základných slobôd⁴ a čl. 39⁵ a čl. 40⁶ Charty základných práv Európskej únie.

Z pohľadu vnútroštátnych garancií volebného práva sú to najmä čl. 29⁷, čl. 30⁸ a čl. 31⁹ v spojení s čl. 51 ods. 2¹⁰ Ústavy Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb.; ďalej aj „Ústava“). Ústavným zákonom predpokladaným čl. 51 ods. 2 Ústavy je ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Ústavný rámec dopĺňa zákonná úprava, a to zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „Volebný kódex“), zákon č. 185/2022 Z. z. o špeciálnom spôsobe hlasovania vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konajú

⁴ **„Právo na slobodné voľby**

Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v primeraných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.“

⁵ **„Právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu**

(1) Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu.

(2) Poslanci Európskeho parlamentu sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním.“

⁶ **„Právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí**

Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu.“

⁷ *„(1) Právo slobodne sa združovať sa zaručuje. Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.*

(2) Občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich.

(3) Výkon práv podľa odsekov 1 a 2 možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnuté pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.

(4) Politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia sú oddelené od štátu.“

⁸ *„(1) Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.*

(2) Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom.

(3) Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.

(4) Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“

⁹ *„Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“*

¹⁰ *„Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“*

v roku 2022 v rovnaký deň a v rovnakom čase a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony a zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

2 Volebné právo v období pandémie – otázky a úvahy

Pozrime sa teraz na **volebné cykly v Slovenskej republike**. V prípade **voľieb prezidenta** je volebný cyklus päťročný, posledné prezidentské voľby sa konali na jar 2019, nasledujúce by mali byť na jar 2024. **Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky** sa konali vo februári 2020, teda ešte pred vyhlásením mimoriadnej situácie a núdzového stavu. Nasledujúce riadne voľby do jediného slovenského ústavodarného a zákonodarného orgánu by sa v kontexte štvorročného volebného cyklu mali konať vo februári 2024. **Voľby do Európskeho parlamentu** sa naposledy uskutočnili na jar 2019 a päťročný volebný cyklus znamená, že nasledujúce by sa mali konať na jar 2024. Z uvedeného vyplýva, že počas opatrení prijatých v súvislosti s obmedzením šírenia ochorenia COVID-19 sa neuskutočnili žiadne zo skôr uvedených voľieb.¹¹ Pokiaľ ide o riadne **voľby do orgánov samosprávnych krajov**, tie sa konali na jeseň 2017, a v súlade s čl. 154e Ústavy¹² sa (za účelom zjednotenia termínu konania voľieb do orgánov samosprávy obcí a voľieb do orgánov samosprávnych krajov a s tým predpokladaného dosiahnutia vyššej volebnej účasti) jednorazovo *ex constitutio- ne* predĺžil štvorročný volebný cyklus poslancov zastupiteľstiev samosprávnych krajov a predsedov samosprávnych krajov zvolených vo voľbách v roku 2017

¹¹ Osobitným spôsobom rozhodovania oprávnených osôb je hlasovanie v referende a hlasovanie v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta. Počas trvania pandémie ochorenia COVID-19 na Slovensku nebolo vyhlásené ani referendum, ani ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta. V súvislosti s iniciatívou za vyhlásenie referenda o predčasných voľbách v roku 2021 Ministerstvo vnútra SR pracovalo na *ad hoc* zákone, ktorý by upravoval spôsoby hlasovania osôb, ktoré by za všeobecných zákonných podmienok prekážky výkonu aktívneho volebného práva definovaných Volebným kódexom hlasovať v referende nemohli. Keďže v súlade s nálezom Ústavného súdu SR referendum vyhlásené nebolo, predmetný návrh zákona nebol postúpený do ďalšieho legislatívneho procesu.

¹² „(1) Poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov a predsedov vyšších územných celkov volia vo voľbách v roku 2017 obyvatelia, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na päťročné obdobie.

(2) Ustanovenia čl. 69 ods. 5 druhej vety a ods. 6 prvej vety sa pre volebné obdobie poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov a predsedov vyšších územných celkov pre volebné obdobie začínajúce v roku 2017 nepoužijú.“

na päť rokov. Posledné voľby do orgánov samosprávnych krajov sa uskutočnili 29. októbra 2022¹³. Riadne **voľby do orgánov samosprávy obcí** sa naposledy uskutočnili na jeseň 2018 a v kontexte štvorročného volebného cyklu sa ďalšie uskutočnili na jeseň 2022, konkrétne 29. októbra 2022.¹⁴ V prípade volieb do orgánov samosprávy obcí a volieb do orgánov samosprávnych krajov Volebný kódex umožňuje vyhlásenie a vykonanie **tzv. doplňujúcich volieb** v prípade, ak zanikol mandát poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja a na toto miesto nie je náhradník alebo ak zanikol mandát predsedu samosprávneho kraja [§ 149 ods. 3 písm. d)], alebo ak zanikol mandát poslanca obecného zastupiteľstva a na toto miesto nie je náhradník, alebo ak zanikol mandát starostu obce [§ 181 ods. 3 písm. d)]. Pokiaľ ide o doplňujúce voľby do orgánov samosprávnych krajov, tie počas pandémie ochorenia COVID-19 vyhlásené ani uskutočnené neboli. V prípade doplňujúcich volieb do orgánov samosprávy obcí, tie boli od marca 2020 doteraz (12. september 2022) vyhlásené a uskutočnili sa celkom štyrikrát (3. október 2020¹⁵, 15. máj 2021¹⁶, 23. október 2021¹⁷ a 19. marec 2022¹⁸).

Podľa § 4 písm. a) Volebného kódexu v znení účinnom od 1. júla 2015 do 31. decembra 2021 „**prekážkou práva voliť** je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia“. Podľa § 4 Volebného kódexu v znení účinnom od 1. januára 2022 „**prekážkou práva voliť** je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, ak osobitný zákon v čase pandémie neustanoví inak“. ¹⁹ S účinnosťou od 1. januára

¹³ V súlade s rozhodnutím predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 209/2022 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí a o vyhlásení volieb do orgánov samosprávnych krajov.

¹⁴ Tamže.

¹⁵ Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 57/2020 Z. z., ktorým sa mení rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 334/2019 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí, rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 151/2020 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí a rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 187/2020 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

¹⁶ Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 297/2020 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí a rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 54/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

¹⁷ Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 235/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí a rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 301/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

¹⁸ Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 426/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí a rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 481/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

¹⁹ Táto zmena sa realizovala zákonom č. 512/2021 Z. z. (novela Volebného kódexu), pričom dôvodová správa k tomuto ustanoveniu uvádza: „Upravuje sa znenie § 4 z dôvodu neopodstatnenosti členenia tohto ustanovenia na písmená. Zároveň sa dopĺňa možnosť ustanoviť v čase pandémie a v príčinnej súvislosti s ňou osobitným zákonom podmienky, za ktorých sa prekážka práva voliť na voličov, ktorým bolo zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany

2022 bol do § 9 Volebného kódexu vložený nový odsek 8, podľa ktorého „*orgány verejného zdravotníctva sú na účely vyznačenia prekážky práva voliť podľa § 4 povinné oznámiť príslušnej obci údaje o voličovi, ktorému sa zákonom ustanovilo obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia, a to v posledný pracovný deň pred dňom konania volieb a v deň konania volieb v rozsahu: meno a priezvisko, dátum narodenia, názov obce, názov ulice, ak sa obec člení na ulice, súpisné číslo a orientačné číslo domu trvalého pobytu*“. V nadväznosti na toto ustanovenie bola do § 11 ods. 3 Volebného kódexu s účinnosťou od 1. januára 2022 doplnená druhá veta, podľa ktorej „*okrsková volebná komisia na základe oznámenia podľa § 9 ods. 8 vyznačí v deň konania volieb do zoznamu voličov prekážku práva voliť podľa § 4*“.

Ak sa vrátíme k štyrom doplnujúcim voľbám do orgánov samosprávy obcí, ktoré sa uskutočnili od októbra 2020 do marca 2022, pri prijatých prísnych opatreniach na elimináciu šírenia ochorenia COVID-19, osobitne izolácie pozitívne testovaných osôb, prípadne karantény osôb – tzv. úzkych kontaktov pozitívne testovaných osôb (napr. osôb žijúcich s pozitívne testovanou osobou v spoločnej domácnosti), čo predstavovalo obmedzenie osobnej slobody garantovanej čl. 17 ods. 1 v spojení s čl. 23 ods. 1 a 3 a čl. 51 ods. 2 Ústavy, môžeme polemizovať nad reálnym ovplyvnením výsledkov týchto volieb v dôsledku nemožnosti hlasovania voličmi v izolácii/karanténe. Osobitne aj v kontexte nízkej účasti voličov na týchto voľbách, ktorá sa pohybovala medzi 28 a 36 %²⁰. Tu však môžeme poukázať na druhú stránku mince, a tou bola do 31. decembra 2021 (dovtedy sa uskutočnili troje doplnujúce voľby do orgánov samosprávy obcí zo štyroch skôr uvedených) účinná právna úprava, podľa ktorej síce bolo prekážkou vo výkone aktívneho volebného práva obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia, na druhej strane však povinnosť príslušných orgánov verejného zdravotníctva oznámiť túto skutočnosť príslušnej obci podľa miesta trvalého pobytu takéhoto voliča vo Volebnom kódexe absentovala.

V súvislosti s odstránením skôr uvedených problémov týkajúcich sa prekážky výkonu aktívneho volebného práva v dôsledku obmedzenia osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia v dôsledku pandémie ochorenia COVID-19 prijala Národná rada Slovenskej republiky **zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania** vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávných krajov, ktoré sa konajú v roku 2022 v rovnaký deň

verejného zdravia, nebude vzťahovať a títo budú môcť uplatniť svoje aktívne volebné právo. Cieľom úpravy je umožniť hlasovať aj voličom, ktorí by sa za iných okolností z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 nemohli zúčastniť volieb.“

²⁰ Bližšie *Voľby do orgánov samosprávy obcí 2018 – 2022*. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/oso/doplukove2018/sk/index.html>>.

a v rovnakom čase a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.²¹ Ako už z jeho názvu vyplýva, ide o *ad hoc* zákon, ktorý má umožniť výkon aktívneho volebného práva do orgánov samospráv obcí a orgánov samosprávnych krajov 29. októbra 2022 osobami, ktoré by inak v dôsledku pozitivity na ochorenie COVID-19 (resp. úzky kontakt s takouto osobou) mali prekážku vo výkone aktívneho volebného práva. Podľa čl. I § 1 ods. 2 tohto zákona „*postup podľa tohto zákona sa uplatní, ak sa k 30. septembru 2022 vyhláškou Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky z dôvodu ochrany verejného zdravia pred ochorením COVID-19 nariadi izolácia osôb pozitívnych na ochorenie COVID-19 alebo karanténa osôb, ktoré prišli do úzkeho kontaktu s osobou pozitívnou na ochorenie COVID-19*“. Z citovaného ustanovenia vyplýva, že špeciálny spôsob hlasovania vo voľbách sa uskutoční len v prípade, ak bude splnená podmienka povinnej izolácie osôb z dôvodu ochorenia COVID-19. Túto skutočnosť vnímam pozitívne a môžem povedať, že je z hľadiska filozofie zákona spôsobom, ktorý by sa dal uplatniť aj pri ďalších voľbách či hlasovaniach (referendum a ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta). Kladne hodnotím, že zákon vytvára poistku pre prípad negatívneho vývoja so šírením ochorenia COVID-19. Jeho aplikácia môže, ale nemusí nastať. Zároveň je však len zákonom *ad hoc* pre konkrétne voľby a nevytvára nám trvalý mechanizmus, ktorý by bol použiteľný automaticky aj v budúcnosti. Myslím si, že prípadné použitie špeciálneho spôsobu hlasovania podľa tohto zákona a následné vyhodnotenie jeho pozitív i negatív, bude slúžiť ako „návod“ pre príslušné orgány výkonnej moci i zákonodarcu na prípadnú právnu úpravu špeciálneho spôsobu hlasovania v ďalších voľbách či rozhodovaní nástrojmi priamej demokracie.

Doteraz som pozornosť z pohľadu volieb venoval predovšetkým dopĺňujúcim voľbám do orgánov samospráv obcí, ktoré sa na Slovensku počas pandémie ochorenia COVID-19 uskutočnili. Ak sa na zákon č. 185/2022 Z. z. o špeciálnom spôsobe hlasovania vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konajú v roku 2022 v rovnaký deň a v rovnakom čase a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, pozeráme ako na zákonnú úpravu umožňujúcu hlasovať vo voľbách osobám, ktoré by inak mali prekážku vo výkone aktívneho volebného práva, potom ďalšiu pozornosť budem venovať ostatným voľbám, osobitne voľbám do Národnej rady Slovenskej republiky.

V úvode som spomenul, že volebné právo základne delíme na aktívne volebné právo a na pasívne volebné právo. Podľa § 3 Volebného kódexu „*právo voliť má každý, kto najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku podľa podmienok*

²¹ V Zbierke zákonov Slovenskej republiky bol publikovaný pod číslom 185/2022 a účinnosť nadobudol 31. mája 2022.

ustanovených v osobitných častiach“ (aktívne volebné právo) a u koho nie je prekážka v práve voliť (§ 4 Volebného kódexu). Podľa § 5 Volebného kódexu „**podmienky práva byť volený ustanovuje zákon v osobitných častiach**“ (pasívne volebné právo). Rovnako aj tu sú zákonné prekážky práva byť volený, a to: výkon trestu odňatia slobody, právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené, a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

K pasívnemu volebnému právu a jeho prípadným obmedzeniam súvisiacim s obmedzením osobnej slobody v dôsledku ochrany verejného zdravia chcem uviesť pár poznámok. Po prvé, obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia nie je prekážkou práva byť volený. Je potrebné si však uvedomiť, že nariadenie izolácie alebo karantény z dôvodu ochrany verejného zdravia zasiahne do osobnej slobody a slobody pohybu kandidáta (osoby kandidujúcej vo voľbách). Tu sa dá uviesť, že *vis maior* takýto kandidát nebude mať všetky podmienky na vedenie volebnej kampane rovnaké²² (časť volebnej kampane nebude môcť ísť osobne medzi voličov). Po druhé, nariadenie izolácie alebo karantény netrvá počas celej volebnej kampane, takže kandidát môže volebnú kampaň osobným kontaktom s voličmi viesť aj v čase, keď ešte alebo už nebude v izolácii či karanténe. Samozrejme, počas nariadenej izolácie alebo karantény vedenie kontaktnej volebnej kampane (prezenčné mítingy, osobné stretnutia s voličmi) neprichádza do úvahy. Vzhľadom na technologické možnosti súčasnosti však kampaň býva vedená najmä prostredníctvom sociálnych sietí, online meetingov, bilbordov či iných prostriedkov masovej komunikácie, ktoré možno použiť aj počas nariadenej izolácie/karantény kandidáta.

Pozrime sa však podrobnejšie na **obmedzenia aktívneho volebného práva** v dôsledku nariadenej izolácie či karantény (aktuálne stále v spojení s ochorením COVID-19). Ak sme v minulosti vnímali prekážku v aktívnom volebnom práve v dôsledku obmedzenia osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, vnímali sme ju ako ojedinelú situáciu [z toho vyplýva zrejme aj nedostatočná právna úprava oznamovania tejto skutočnosti zo strany príslušných štátnych orgánov (orgánov verejného zdravotníctva) obci, na území ktorej má volič s prekážkou práva voliť trvalý pobyt]. Práve pandémie ochorenia COVID-19 a s ňou súvisiaci dramatický nárast osôb v izolácii/karanténe z dôvodu ochrany verejného zdravia načrtol úvahy o reálnosti **ovplyvnenia výsledkov jednotlivých volieb** v dôsledku veľkého počtu voličov s prekážkou práva voliť. V texte skôr som poukázal na otázku možného ovplyvnenia doplňujúcich volieb do orgánov samosprávy obcí uskutočnených od marca 2020 doteraz (12. september 2022),

²² Aj keď nad rovnosťou (podmienok) jednotlivých kandidátov vo volebnej kampani môžeme uvažovať viac-menej v ideálnom svete. Nerovnosť je daná napríklad aj (ne)dostupnosťou finančných prostriedkov potrebných na vedenie volebnej kampane.

o čom by sme mohli ďalej diskutovať. Zároveň som uviedol, že s výnimkou týchto štyroch dopĺňujúcich volieb sa žiadne iné voľby počas tohto obdobia na Slovensku nerealizovali.

Pozrime sa však na **volebnú matematiku**. Mesiac február 2022 (dva roky po parlamentných voľbách) bol mesiacom pandémie ochorenia COVID-19, počas ktorého bolo prostredníctvom PCR testov detekovaných najviac prípadov ochorenia COVID-19 na Slovensku. Priemerný denný počet pozitívne testovaných osôb na ochorenie COVID-19 prostredníctvom PCR testov dosiahol vyše 15-tisíc osôb. V tomto období zároveň bola nariadená Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky izolácia po pozitívnom PCR teste päť kalendárnych dní.

Ako to teda číselne vyzeralo:

- 1. deň karantény: 15 000 osôb,
- 2. deň karantény: 30 000 osôb (15 000 nových prípadov + 15 000 už v izolácii),
- 3. deň karantény: 45 000 osôb (15 000 nových prípadov + 30 000 už v izolácii),
- 4. deň karantény: 60 000 osôb (15 000 nových prípadov + 45 000 už v izolácii),
- 5. deň karantény: 75 000 osôb (15 000 nových prípadov + 60 000 už v izolácii).²³

V posledných voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky konaných 29. februára 2020 bol počet voličov zapísaných vo voličských zoznamoch 4 432 419. Z tohto počtu sa na voľbách zúčastnilo 2 916 840 oprávnených voličov, čo predstavovalo volebnú účasť 65,80 %²⁴ (bola to najvyššia volebná účasť v parlamentných voľbách od volieb uskutočnených v roku 2002). Do zákonodarného zboru bolo zvolených 6 politických strán a hnutí, pričom politická strana Za ľudí ako politická strana, ktorá ako posledná prekročila 5 % uzavieraciu klauzulu pre samostatnú politickú stranu na pridelenie poslaneckých mandátov, získala

²³ Pre lepšie pochopenie uvádzame, že po pozitívnom výsledku testu na ochorenie COVID-19 musela osoba zostať v izolácii päť dní. Tým, že priemerne denne pribúdalo 15 000 pozitívne testovaných osôb PCR testami, tak každý deň povinnej karantény pribudlo 15 000 nových prípadov. Pozitívne testovaná osoba, ktorej začala karanténa v pondelok a končila v piatok, tak v piatok bola posledný deň v karanténe spolu s osobami, ktorým začala karanténa v utorok až piatok. Kumulatívne nám tak každý deň pribudlo k 15 000 denným prírastkom z predchádzajúcich dní nových 15 000 pozitívne testovaných PCR testami na ochorenie COVID-19.

²⁴ *Volebné právo vo voľbách do NR SR využilo 2,9 milióna Slovákov*. Dostupné na: <<https://www.minv.sk/?tlacove-spravy-7&sprava=volebne-pravo-vo-volbach-do-nr-sr-vyuzilo-2-9-milio-na-slovakov>>.

v týchto voľbách 166 325 platných hlasov oprávnených voličov a percentuálny výsledok 5,77 % platných hlasov.²⁵

Ak sa teda pozrieme na počet platných hlasov, ktoré stačili politickej strane Za ľudí na to, aby sa stala parlamentnou a neskôr podľa politického vývoja aj vládnu stranou, a počet osôb, ktoré by podľa platnej a účinnej právnej úpravy mali prekážku v práve voliť pre obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, a to neboli len osoby pozitívne testované na ochorenie COVID-19 prostredníctvom PCR testov, ale aj antigénových testov a úzke kontakty takýchto pozitívne testovaných osôb (čo môžeme odhadom určiť pomerom jedna k jednej), môžeme premýšľať nad viacerými otázkami.

Ak na „vstup“ politickej strany Za ľudí do slovenského parlamentu s 12 poslancami a následne ako jednej zo strán vládnej koalície s dvomi členmi vlády stačilo „len“ viac ako 166 000 hlasov oprávnených voličov, môžeme si právom položiť otázku: Čo by v prípade uskutočnenia parlamentných volieb vo februári 2022, keď sme na 5-dňovom priemere (na vrchole počtu izolovaných a karanténovaných osôb) mali v izolácii 75 000 obyvateľov Slovenska pozitívne testovaných na ochorenie COVID-19 prostredníctvom PCR testov (zámerné na tomto mieste neuvádzam počty pozitívnych antigénových testov) a rovnaký počet osôb – úzkych kontaktov v karanténe, znamenalo takéto obmedzenie aktívneho volebného práva na prípadný výsledok parlamentných volieb? Na tomto mieste poukazujem zámerné len na prípadné výsledky parlamentných volieb, keďže konanie volieb do Európskeho parlamentu by v období od marca 2020 do konania Bratislavského právnického fóra 2022 v septembri 2022 neprichádzalo do úvahy a konanie volieb slovenskej hlavy štátu pred uplynutím jej päťročného volebného obdobia (jún 2024) je tiež minimálne pravdepodobné.²⁶ Zároveň poukazujem na skutočnosť, že volebná účasť v parlamentných voľbách v rokoch 2006, 2010, 2012 a 2016 sa pohybovala len okolo 60 %, čím by politickej strane alebo politickému hnutiu na prekročenie uzavieracej klauzuly stačilo získať ešte menej voličských hlasov.

Ak by sme z čísla 75 000 osôb v nariadenej izolácii pre pozitívne detekovanie ochorenia COVID-19 v mesiaci február 2022 a rovnakého počtu úzkych kontaktov takýchto osôb v nariadenej karanténe (t. j. spolu cca 150 000 osôb) len 75 % týchto osôb „identifikovali“ ako oprávnených voličov²⁷, potom by ich

²⁵ *Definitívne výsledky hlasovania*. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data02.html>>.

²⁶ Konanie predčasných parlamentných volieb, vzhľadom na politickú situáciu vo vládnej koalícii, nie je možné vylúčiť, a to najmä v prípade vykonania ústavných zmien v súlade s nálezom Ústavného súdu SR zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021 (č. 280/2021 Z. z.).

²⁷ To možno približne vyvodiť z celkového počtu obyvateľov Slovenskej republiky, ktorí dosiahli vek 18 rokov a majú aktívne volebné právo k celkovému počtu obyvateľov nášho štátu.

počet reálne predstavoval číslo 112 500 oprávnených voličov s prekážkou pre výkon aktívneho volebného práva. A to by mohlo stačiť na „vstup“ politickej strany alebo politického hnutia do slovenského parlamentu za určitých podmienok (napr. ak by politickej strane alebo politickému hnutiu, príp. ich koalícii, na prekročenie uzavieracej klauzuly chýbalo niekoľko desiatok, stoviek či tisíc hlasov).²⁸ Samozrejme, uvádzame čísla *ultima ratio* v tejto súvislosti. Museli by sme pracovať v ideálnych (laboratórnych) podmienkach, počítať s tým, že všetci oprávnení voliči, ktorí mali z dôvodu ochorenia COVID-19 nariadenú izoláciu alebo karanténu, by sa zúčastnili parlamentných volieb a ich hlasovanie za kandidátnu listinu jednej politickej strany alebo politického hnutia (príp. viacerých), či ich koalícií by v súhrne znamenalo prekročenie uzavieracej klauzuly a „vstup“ takéhoto politického subjektu do parlamentu. Hypoteticky s takouto situáciou (posudzujúc rôzne kombinácie jednotlivých faktorov, ktoré by volebné výsledky mohli ovplyvniť) je potrebné počítať, a to aj pri príprave legislatívnych úprav výkonu aktívneho volebného práva súvisiacich s prekážkami práva voliť spojenými s obmedzením osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia. Ako sa však hovorí: „*Keď sa chce, aj motyka vystrelí.*“ alebo „*Nikdy nehovor nikdy.*“, alebo „*Nič nie je nemožné.*“. Rovnako ako sa v laboratórnych podmienkach „vytvárajú ideálne riešenia“, aj pri tvorbe právnych predpisov je potrebné zamerať sa pri obmedzeniach základných práv a slobôd na maximalistické zásahy s minimalistickými dopadmi. Aby sme tomu zjednodušene rozumeli, ako pri potrebných veľkých zásahoch do základných práv a slobôd spôsobiť paradoxne najmenšiu ujmu na právach ich nositeľov. V kontexte obmedzenia základných práv a slobôd súvisiacich s pandémiou ochorenia COVID-19, aby zásahy do práv a slobôd jednotlivca boli „kompenzované“ prijatím účinných opatrení, ktoré budú v súlade s cieľom protipandemických opatrení, ale do základných práv a slobôd jednotlivcov zasiahnu v čo najmenšej miere.

Aby sme sa však neodklonili od tej volebnej či parlamentnej matematiky: **Zásah do aktívneho volebného práva** v rozsahu, o ktorom píšem v predchádzajúcom odseku, by mal aj ďalšie ústavnoprávne konzekvencie. Nebolo by možné spochybníť ústavnosť a zákonnosť volieb, na ktorých by bolo znemožnené zúčastniť sa cca 2,5 % všetkých oprávnených voličov? Bolo by možné vnímať existenciu prekážky práva voliť v kontexte § 4 Volebného kódexu ako ústavne prípustnú? Prešla by prísny testom proporcionality? Osobitne v duchu viac ako 30 mesiacov trvajúcej pandémie ochorenia COVID-19. A to by sme mohli otvoriť otázku potreby prijatia efektívnej zákonnej úpravy výkonu aktívneho volebného práva počas mimoriadnych situácií, a to prípadne aj v súlade

²⁸ Tu poukazujeme na parlamentné voľby vo februári 2020, keď koalícii Progresívne Slovensko-SPOLU na prekročenie uzavieracej klauzuly chýbalo 926 hlasov.

s § 89 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky upravujúcim skrátené legislatívne konanie.

Môžeme sa oprávnené pýtať, či by načrtnutý zásah do aktívneho volebného práva v kontexte dlhodobej nečinnosti príslušných orgánov štátu, a tým ich neschopnosti prispôsobiť slovenské právo – aktuálne *vis maior* podmienkam ochrany verejného zdravia, nemohol viesť k spochybneniu legality a legitimity jednotlivých ústavných/štátnych orgánov, keďže ich ústavnosť a zákonnosť je postavená práve na voľbách. *Ergo* tým nespôsobil spochybnenie právneho stavu v štáte. Takýto zásah do kreovania (nielen) parlamentu by mohol vyvolať viacero ďalších otázok. Opakovane zdôrazňujem, že tieto otázky sa otvorili práve v súvislosti so šírením koronavírusu spôsobujúceho ochorenie COVID-19, čo bol stav nepredvídateľný. Rovnako však je potrebné upozorniť na legislatívne vákuum v tejto oblasti práva, ktoré trvá už 30 mesiacov. Čo by sa stalo, ak by politické strany alebo politické hnutia, prípadne ich koalície namietali, že v dôsledku neprimeranej právnej úpravy obmedzenia výkonu aktívneho volebného práva počas pandémie ochorenia COVID-19 (alebo obdobnej pandémie) nezískali vo voľbách hlasy voličov vďaka nemožnosti hlasovania desiatok tisíc či státisíc voličov, čo by spôsobilo nielen ich nezvolenie za parlamentné politické subjekty, ale napríklad aj nesplnenie podmienok vzniku nároku na príspevok za hlasy a príspevok na činnosť podľa § 26 a § 27 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach? Z ústavnoprávneho i politického hľadiska možno otvoriť túto tému napríklad aj v súvislosti s oprávnením/možnosťou parlamentnej politickej strany, politického hnutia či ich koalícií navrhovať kandidáta na prezidenta Slovenskej republiky prostredníctvom svojich 15 poslancov, navrhovať prostredníctvom svojich poslancov osoby do voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky či realizovať iné personálne návrhy. Obdobne možno hovoriť o práve parlamentného politického subjektu rokovať o jeho participácii na výkonnej moci prostredníctvom účasti vo vláde a následnom plnení jeho volebného programu prostredníctvom vládneho programu, a tak plnení predvolebných sľubov, ktoré dal svojim voličom.

3 Záver

Volebné právo ako základné ľudské právo si zaslúži pozornosť, osobitne v situáciách, keď sa reálnym stáva jeho obmedzenie v dôsledku rôznych situácií, ktoré život prináša a ktoré nie je možné vždy predvídať. Pandémia ochorenia COVID-19 zasiahla do života ľudí na celom svete v takom rozsahu, aký sme tu

od konca druhej svetovej vojny vo všeobecnosti nemali. Museli sme sa vysporiadať so zásahmi do mnohých oblastí ľudskej činnosti, ľudské práva a slobody nevyvímajúc. Dva a pol roka „spolužitia“ s ochorením COVID-19 v rôznych jeho mutáciách nás naučilo mnohému, no najmä tomu, že s ním budeme musieť žiť.

V súvislosti s volebným právom, či už aktívnym alebo pasívnym, som načrtoval viacero problémov, ktoré od začiatku pandémie ochorenia COVID-19 v marci 2020 na Slovensku nastali, či už reálne (možné ovplyvnenie výsledkov dopĺňujúcich volieb do orgánov samosprávy obcí v dôsledku izolácie osôb pozitívne testovaných na ochorenie COVID-19 alebo karantény ich úzkych kontaktov, a tým nemožnosti ich účasti na voľbách), iné hypoteticky (napr. takéto obmedzenie pri hlasovaní na referende, ktoré bolo v roku 2021 iniciované, ale ktoré v dôsledku rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky nebolo vyhlásené).

Domnievam sa, že pandémia ochorenia COVID-19 so zásahmi do základných práv a slobôd, v kontexte tohto príspevku do volebného práva, by mala byť impulzom pre príslušné štátne orgány, či už Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy pre voľby a referendum, ako aj Národnú radu Slovenskej republiky, aby sa začali aktívne zaoberať právnou úpravou, ktorá je s obmedzením aktívneho volebného práva spojená, a to tak, aby sa zabezpečili také spôsoby výkonu tohto práva, ktoré budú v súlade s opatreniami zameranými na ochranu verejného zdravia na jednej strane, ale ktoré na druhej strane obmedzia aktívne volebné právo v minimálnej miere, aby následné spochybnenie legitimacy a legality volených orgánov či volených funkcionárov v dôsledku takýchto obmedzení bolo eliminované. Žiaľ, ani vyše 30 mesiacov pandémie ochorenia COVID-19 na Slovensku v tomto kontexte neprinieslo riešenie, ktoré by bolo všeobecne použiteľné pre všetky druhy volieb a realizáciu nástrojov priamej demokracie v našom štáte.

Použitá literatúra:

ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012.

DOMIN, M., BUJŇÁK, V. *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár*: Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.

Ústava Slovenskej republiky a jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017). Bratislava : Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných predpisov.

Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.
Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a jeho dodatkové protokoly.

Charta Základných práv Európskej únie.

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 185/2022 Z. z. o špeciálnom spôsobe hlasovania vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konajú v roku 2022 v rovnaký deň a v rovnakom čase a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 57/2020 Z. z., ktorým sa mení rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 334/2019 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 151/2020 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 187/2020 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 297/2020 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 54/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 235/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 301/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 426/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 481/2021 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí.

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 209/2022 Z. z. o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí a o vyhlásení volieb do orgánov samosprávnych krajov.

Nález Ústavného súdu SR zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021
(č. 280/2021 Z. z.).

Webové sídlo Štatistického úradu Slovenskej republiky (www.statistics.sk
a volby.statistics.sk).

Webové sídlo Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (www.minv.sk).

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEJ NEDOSTATKY PRI ZABEZPEČENÍ RIADNEHO CHODU ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV¹

Constitutional shortcomings and the obligation of ensuring the proper functioning of constitutional bodies in the Slovak Republic

Vincent Bujňák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Úlohou každej ústavy v demokratickom a právnom štáte je stanoviť pravidlá pre fungovanie ústavných orgánov. Hoci Ústava Slovenskej republiky bola novelizovaná už devätnásťkrát, aj po tridsiatich rokoch od jej schválenia obsahuje nedostatky, ktoré sú spôsobilé ohroziť riadny chod ústavných orgánov. Každý jeden nedostatok ústavnej úpravy pritom môže mať podstatný dopad na systém brzd a protiváh, a tým aj na ústavný princíp deľby moci, ktorý patrí k pilierom ústavného systému a k základným zárukám materiálneho právneho štátu a v konečnom dôsledku slúži na zabezpečenie ochrany postavenia a plnohodnotného života jednotlivca. Autor v príspevku jednotlivé nedostatky ústavného textu analyzuje spolu s riešeniami v podobe návrhov *de constitutione ferenda*.

Abstract: The purpose of any constitution in a democratic state governed by the rule of law is to determine the rules for the functioning of constitutional institutions. Although the Constitution of the Slovak Republic has been amended nineteen times, even thirty years after its adoption it still contains shortcomings which could potentially threaten the proper functioning of the constitutional bodies. Every single shortcoming in the constitutional framework may have a significant impact on the system of checks and balances and thus on the constitutional principle of the separation of powers, which is one of the pillars of the constitutional system and one of the fundamental guarantees of the substantive rule of law, which ultimately serves to ensure the protection of the status and the full enjoyment of life of the individual. In this paper, the author analyses various

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

shortcomings of the constitutional text together with solutions in the form of *de constitutione ferenda* proposals.

Kľúčové slová: bezpečnosť štátu, deľba moci, ústavné orgány, Národná rada Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky, krízové situácie

Key words: national security, separation of powers, constitutional institutions, National Council of the Slovak Republic, president of the Slovak Republic, crisis situations

1 Úvod

Dňa 29. decembra 2020 bola v Zbierke zákonov Slovenskej republiky publikovaná dosiaľ posledná, devätnásta priama novela Ústavy (č. 422/2020 Z. z.). Pri devätnástich priamych novelizáciách v priebehu takmer troch desaťročí² by bolo legitímne predpokladať, že ústavný text už nebude obsahovať zjavné obsahové nedostatky, ktoré by sa týkali jednej zo základných úloh akejkoľvek ústavy. Touto základnou úlohou je zabezpečenie riadneho chodu ústavných orgánov. Uvedený legitímny predpoklad však naráža na skutočnosť, že doterajší legislatívny proces vedúci k priamej novelizácii Ústavy sa výrazne odlišoval od štandardného legislatívneho procesu pri schvaľovaní zákonov. Pre štandardný legislatívny proces sú charakteristické dva znaky, pričom možno vychádzať z dát o schválených návrhoch zákonov zo štyroch ukončených volebných období (IV. až VII. volebné obdobie, roky 2006 – 2020).³ Tým prvým je, že dominantným predkladateľom schválených návrhov zákonov je vláda.

Volebné obdobie	Počet schválených návrhov zákonov	Z toho vládne návrhy zákonov
IV. (2006 – 2010)	530	442 (83,4 %)
V. (2010 – 2012) ¹	208	178 (85,56 %)
VI. (2012 – 2016)	455	382 (83,96 %)
VII. (2016 – 2020)	448	319 (71,21 %)

¹ V. volebné obdobie bolo skrátené ústavným zákonom č. 330/2011 Z. z.

Tabuľka č. 1

² Do tohto počtu nie je započítaný derogačný nález Ústavného súdu z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014, na základe ktorého došlo k strate účinnosti a následne aj platnosti viacerých častí Ústavy.

³ Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/dokumenty/statistiky_a_prehlady>.

Druhým znakom štandardného legislatívneho procesu je absencia skráteného legislatívneho konania. Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky od svojho schválenia zakotvuje, že parlament sa môže na návrh vlády uznieť na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody.

Volebné obdobie	Schválené návrhy zákonov	Z toho návrhy schválené v skrátenom legislatívnom konaní
IV. (2006 - 2010)	530	52 (9,81 %)
V. (2010 - 2012)	208	25 (12,02 %)
VI. (2012 - 2016)	455	24 (5,27 %)
VII. (2016-2020)	448	28 (6,25 %)

Tabuľka č. 2

Na rozdiel od štandardného legislatívneho procesu, väčšina zo schválených novelizačných ústavných zákonov nebola predložená vládou. Medzi novelizačné ústavné zákony predložené vládou patrili (i) ústavný zákon č. **244/1998 Z. z.** [upravujúci predovšetkým zastupovanie hlavy štátu],⁴ (ii) ústavný zákon č. **323/2004 Z. z.** [oprávnenie Ústavného súdu rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb do Európskeho parlamentu],⁵ (iii) ústavný zákon č. **463/2005 Z. z.** [úprava postavenia Najvyššieho kontrolného úradu],⁶ (iv) ústavný zákon č. **100/2010 Z. z.** [preukazovanie pôvodu majetku],⁷ (v) ústavný zákon č. **306/2014 Z. z.** [ochrana vody],⁸ (vi) ústavný zákon č. **427/2015 Z. z.** [tzv. protiteroristická novela],⁹ (vii) ústavný zákon č. **71/2017 Z. z.** (rušenie amnestií

⁴ Parlamentná tlač 1028 (I. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocument?documentId=175350>>.

⁵ Parlamentná tlač 684 (III. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=684>>.

⁶ Parlamentná tlač 1207 (III. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=3&ID=1207>>.

⁷ Parlamentná tlač 1414 (IV. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=4&ID=1414>>.

⁸ Parlamentná tlač 1110 (VI. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1110>>.

⁹ Parlamentná tlač 1858 (VI. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1858>>.

a milostí),¹⁰ a napokon (viii) ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. (justičná novela).¹¹ Spomedzi devätnástich novelizačných ústavných zákonov bolo zároveň päť schválených v skrátanom legislatívnom konaní, čo je až 26,32 % z celkového počtu. Okrem štyroch hrubo zvýraznených vládnych novelizačných ústavných zákonov ním bol aj ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. [poverenie vlády po strate dôvery v Národnej rade], predložený parlamentným ústavnoprávnym výborom.¹² Z devätnástich novelizačných ústavných zákonov tak prešli štandardným legislatívnym procesom (vláda ako predkladateľ, absencia skrátaného legislatívneho konania) iba štyri, ktoré sú v texte podčiarknuté.

Pri zohľadnení týchto skutočností nemôže byť prekvapením, ak sa po preskúmaní obsahu Ústavy zistia nedostatky vzťahujúce sa na zabezpečenie riadneho chodu ústavných orgánov. Tvorba legislatívy je totiž intelektuálne náročná záležitosť. Pre zníženie rizika nedostatkov sa vyžaduje kombinácia zapojenia širokého okruhu subjektov kontrolujúcich predložený návrh a dostatočného časového úseku, ktorý túto kontrolu umožňuje. V rámci štandardného legislatívneho procesu má široký okruh subjektov možnosť oboznámiť sa s predloženým návrhom najmä cez medzirezortné pripomienkové konanie. Dostatočný časový úsek je zase zabezpečený tým, že od momentu predloženia návrhu na medzirezortné pripomienkové konanie do jeho schválenia v Národnej rade uplynie niekoľko mesiacov. Samozrejme, splnenie oboch týchto požiadaviek automaticky nezabezpečí obsahovú dokonalosť ústavného zákona. Pridanou hodnotou je však zníženie rizika ich výskytu.

2 Vytváranie nedostatkov v ústavnom texte

Nedostatky textu Ústavy vzťahujúce sa na zabezpečenie riadneho chodu ústavných orgánov môžu mať vecnú súvislosť so schvaľovaným novelizačným ústavným zákonom buď vďaka tomu, že daný ústavný zákon pozmenil pôvodné znenie Ústavy spôsobom, ktorý nedostatok vytvoril, alebo tým, že nedostatok zakotvený už v pôvodnom znení Ústavy neodstránil napriek tomu, že jeho novelizačné príkazy upravovali obsahovo totožnú alebo príbuznú oblasť regulácie.

¹⁰ Parlamentná tlač 483 (VII. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=483>>.

¹¹ Parlamentná tlač 270 (VIII. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=270>>.

¹² Parlamentná tlač 549 (V. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=5&ID=549>>.

2.1 Prechod oprávnení hlavy štátu pre závažné dôvody

Už vládny návrh Ústavy, ktorý bol Slovenskej národnej rade doručený ako tlač 24, predpokladal možnosť výkonu právomocí hlavy štátu vládou. Podľa navrhovaného znenia čl. 105 ods. 1 Ústavy mal výkon funkcie hlavy štátu prislúchať vláde vtedy, ak sa úrad hlavy štátu uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, ktorý nezložil sľub.¹³ K rovnakej situácii malo dôjsť vtedy, keď by hlava štátu nemohla svoj úrad vykonávať pre závažné dôvody. Je dôležité upozorniť na skutočnosť, že vláde mal prislúchať výkon funkcie prezidenta so všetkými jeho právomocami, a nie iba s tými, ktoré by ústavný text vymenoval taxatívnym spôsobom. Vláda by v takom prípade mohla poveriť svojho predsedu výkonom niektorých právomocí prezidenta, pričom na predsedu vlády malo prechádzať aj hlavné velenie ozbrojených síl. Navrhované znenie nebolo domyslené do dôsledkov. Pokiaľ by totiž vláde prislúchal výkon funkcie prezidenta so všetkými jeho právomocami a v danom čase by jej parlament vyslovil nedôveru, potom by vláda mala odvolať samú seba. Patovou by sa mohla stať situácia pri vymenovaní novej vlády. V priebehu ústavodarného procesu bolo navrhované znenie doplnené o taxatívny výpočet oprávnení hlavy štátu, ktoré vláde nemali prislúchať. Tento výpočet zahŕňal čl. 102 písm. d) až g) Ústavy a týkal sa rozpúšťania parlamentu, podpisovania zákonov a kreačných oprávnení. Vylúčenie kreačných oprávnení hlavy štátu znamenalo, že v prípade naplnenia niektorej z okolností uvedených v čl. 105 ods. 1 Ústavy by neexistoval ústavný orgán disponujúci oprávnením vymenúvať a odvolávať nielen predsedu a ostatných členov vlády, ale ani vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom. Okrem uvedených vecných nedostatkov bol v čl. 105 ods. 1 Ústavy zakomponovaný aj procesný problém. Posúdenie, či prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody, nemusí byť v aplikáčnej praxi jednoduché.¹⁴ Názor vlády môže byť odlišný od názoru samotného prezidenta. Ústavná úprava nepredpokladala mechanizmus riešenia sporu v podobe autoritatívneho rozhodnutia nezávislého a nestranného orgánu.

Nedostatky pôvodného znenia čl. 105 ods. 1 Ústavy sa odhalili už bezprostredne po vzniku štátu, a to v súvislosti s uplatňovaním kreačných právomocí

¹³ Vládny návrh Ústavy Slovenskej republiky (X. volebné obdobie Slovenskej národnej rady). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=75410>>.

¹⁴ Z česko-slovenských ústavnoprávnych dejín možno spomenúť voľbu prezidenta v roku 1934. Behom samotnej voľby musel poloslepy T. G. Masaryk povedať prezidentský sľub naspamäť. Občas sa preriekol alebo komolil slová. Po opätovnom zvolení sa jeho zdravotný stav ešte rýchlejšie zhoršoval, ale so svojimi chorobami bojoval veľmi húževnato. MAŘICA, J. *Od Česko-slovenské národní demokracie k národnímu sjednocení*. Brno : Masarykova univerzita, 2018, s. 153.

prezidenta vo vzťahu k sudcom a funkcionárom ústavného súdu. Zámerom vlády, resp. jej predsedu bolo vymenovať sudcov ústavného súdu a tiež jeho predsedu a podpredsedu v čase, keď ešte nebol ustanovený do funkcie prezident.¹⁵ Išlo o zodpovedanie otázky, či sú právomoci prezidenta smerom k ústavnému súdu zastupiteľné v zmysle čl. 105 ods. 1 Ústavy, alebo nie. V Národnej rade sa k tejto otázke rozvinula vášnivá diskusia, ktorá napriek odporúčaniu parlamentu odložiť akt ustanovenia sudcov ústavného súdu (uznesenie Národnej rady č. 138 z 21. januára 1993) skončila „kompromisom“, keď sudcov ústavného súdu vymenoval predseda vlády. Predsedu a podpredsedu ústavného súdu vymenoval až prezident M. Kováč, ktorý sa medzitým ujal funkcie hlavy štátu.¹⁶

Nie je prekvapujúce, že historicky prvý schválený novelizačný ústavný zákon (č. 244/1998 Z. z.) upravoval, okrem iného, aj čl. 105 ods. 1 Ústavy. Vláda ho dokonca predložila v skrátrenom legislatívnom konaní. V návrhu na skrátene legislatívne konanie poukazovala vláda najmä na riešenie otázky prijímania demisie, ak by ju za situácie predpokladanej čl. 105 ods. 1 Ústavy podala vláda, ako aj otázky, kto by v tomto čase bol oprávnený vymenúvať a odvolávať predsedu vlády a ostatných členov vlád a poverovať ich riadením ministerstiev. Riešenie bolo podľa vlády obzvlášť aktuálne v súvislosti s voľbami do Národnej rady v septembri 1998 pre prípad, že do času konania ustanovujúcej schôdze Národnej rady by nebol zvolený prezident a vláda by bola povinná podľa čl. 117 Ústavy podať demisiu.¹⁷ V danom čase bola totiž hlava štátu ešte stále volená parlamentom, a to trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov podľa čl. 101 ods. 3 vtedajšieho znenia Ústavy.

Vládny návrh ponúkal Národnej rade dve alternatívy riešenia. Podľa prvej mali prejsť kreačné oprávnenia hlavy štátu v zmysle čl. 102 písm. f) a g) Ústavy pri aktivácii čl. 105 ods. 1 Ústavy na predsedu Národnej rady. Druhá alternatíva predpokladala prechod kreačných oprávnení pri členoch vlády na predsedu vlády, s výnimkou vymenúvania a odvolávania samotného predsedu vlády, ako aj prijatia jeho demisie. Tieto oprávnenia mala vykonávať Národná rada. Zvyšné kreačné oprávnenia hlavy štátu mali prejsť na predsedu Národnej rady.¹⁸ Pred-

¹⁵ Pri vymenúvaní vlády zabránil aplikačnému problému čl. 154 ods. 2 Ústavy. Podľa neho vláda vymenovaná v zmysle čl. 122 ods. 1 písm. a) ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o česko-slovenskej federácii v znení neskorších predpisov sa považovala za vládu vymenovanú podľa Ústavy.

¹⁶ OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K. *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: VEDA – vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1998, s. 72.

¹⁷ Parlamentná tlač 1027 (I. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=129769>>.

¹⁸ Parlamentná tlač 1028 (I. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocument?documentId=175350>>.

nosť dostala prvá z uvádzaných alternatív.¹⁹ Je však pozoruhodné, že ani jedna z nich sa nezaoberala procesným aspektom eventuálneho sporu pri nemožnosti hlavy štátu vykonávať svoju funkciu pre závažné dôvody.

Úprava čl. 105 Ústavy bola predmetom aj nasledujúcej novelizácie Ústavy (ústavný zákon č. 9/1999 Z. z.), zavádzajúcej priamu voľbu hlavy štátu. Podľa pôvodného znenia čl. 105 ods. 2 mala Národná rada odvolať z funkcie prezidenta vtedy, ak by nemohol vykonávať svoju funkciu dlhšie než jeden rok. Táto časť bola v nadväznosti na priamu voľbu upravená tak, že pokiaľ hlava štátu nemôže vykonávať svoju funkciu dlhšie ako šesť mesiacov, potom Ústavný súd vyhlási uvoľnenie funkcie prezidenta. Dňom tohto vyhlásenia sa funkčné obdobie do-vtedajšieho prezidenta skončí. Parlament touto novelizáciou vytvoril mechanizmus na riešenie eventuálneho sporu medzi hlavou štátu na jednej strane a vládou s predsedom Národnej rady na strane druhej ohľadom nemožnosti vykonávať funkciu. Tento mechanizmus by ale nemohol byť použitý skôr než po uplynutí šiestich mesiacov od bodu, ktorý by predstavoval začiatok nemožnosti vykonávania funkcie hlavou štátu. Na uvedenom nedostatku nezmenila nič ani tzv. veľká novela Ústavy (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.).

K aktivácii čl. 105 ods. 1 Ústavy vládou a predsedom Národnej rady došlo hneď počas funkčného obdobia prvého priamo zvoleného prezidenta R. Schustera. Dňa 3. júla 2000 schválila vláda uznesenie č. 505/2000. Vláda v jeho časti B. konštatovala prechod oprávnenia týkajúceho sa hlavného velenia ozbrojených síl na predsedu vlády a súčasne v časti C. poverila predsedu vlády výkonom právomocí prezidenta uvedených v čl. 102 ods. 1 písm. a), b), h) a i), v čl. 134 ods. 2 a 4, v čl. 135, v čl. 138 ods. 2 a 3, v čl. 139 a v čl. 150 Ústavy.²⁰ V rovnaký deň vydal predseda Národnej rady rozhodnutie č. 715, konštatujúce prechod právomocí uvedených v čl. 102 ods. 1 písm. e), f) a g) Ústavy.²¹ Zdravotný stav hlavy štátu bol podľa všeobecne známych informácií v danom čase veľmi vážny.²² Problém z hľadiska riadneho chodu ústavných orgánov môže nastať vtedy,

¹⁹ Pozri tiež názor E. Cibulku: „(...) *nutnosť zmeny pôvodnej ústavnej úpravy mala ústavnoprávny základ. Druhou stranou mince je však to, že jej prijatie nebolo výsledkom analýz ústavného stavu, ale bolo vyvolané konfrontačným výkonom moci, vyvolaním petičnej akcie za vypísanie referenda o priamej voľbe prezidenta, neschopnosťou relevantných parlamentných politických síl dosiahnuť ústavnú väčšinu potrebnú na zvolenie prezidenta republiky.*“ CIBULKA, E. Ústava Slovenskej republiky – základ stability ústavného systému. In *Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, s. 12.

²⁰ Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/uznesenia/2000/0703/u_0505_2000.html>.

²¹ Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=196793>>.

²² Napríklad KOSTOLNÝ, M. Prvá noc v Innsbrucku priniesla výrazné zlepšenie. In *Korzar – SME*, 30. jún 2000. Dostupné na: <<https://korzar.sme.sk/c/4719371/prva-noc-v-innsbrucku-priniesla-vyrazne-zlepsenie.html>>.

keď hlava štátu nebude môcť vykonávať svoju funkciu pre závažné dôvody iba podľa stanoviska vlády, resp. predsedu Národnej rady, pri ktorom chýba efektívny mechanizmus kontroly po vzore čl. 105 ods. 2 Ústavy. Teoreticky je možné si predstaviť podanie ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy hlavou štátu (smerujúcou proti uzneseniu vlády alebo rozhodnutiu predsedu Národnej rady) spolu s návrhom na rozhodnutie o dočasnom opatrení v zmysle § 130 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Kým ale v konaní podľa čl. 105 ods. 2 Ústavy rozhoduje Ústavný súd v pléne (čím je cez čl. 131 ods. 1 Ústavy podčiarknutý zásadný význam tohto rozhodovania Ústavného súdu), o podanej ústavnej sťažnosti by rozhodoval len senát.

2.2 Opomenutý prechod oprávnenia rozpustiť parlament

Aj ďalší z analyzovaných nedostatkov ústavného textu má bezprostredný súvis s čl. 105 ods. 1 Ústavy. Tento ústavný článok rozdeľuje oprávnenia hlavy štátu v čase jej zastupovania do štyroch kategórií: (i) oprávnenia prechádzajúce na vládu, (ii) oprávnenia prechádzajúce na predsedu vlády, (iii) oprávnenia prechádzajúce na predsedu Národnej rady a napokon (iv) nezastupiteľné oprávnenia, t. j. oprávnenia, ktoré môže vykonávať len hlava štátu. Jedným z nezastupiteľných oprávnení je tzv. antiblokačné oprávnenie podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy, ktorého dôležitosť je zvýraznená závermi Ústavného súdu uvedenými v náleze zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021. Ústavný súd potvrdil, že ani rozhodnutím v referende, ani osobitným ústavným zákonom nie je možné pre jednotlivý prípad zmeniť Ústavou kogentne ustanovené a periodicky sa opakujúce funkčné obdobie orgánu verejnej moci alebo takým spôsobom ukončiť jeho činnosť v aktuálnom personálnom zložení, legálne viazanom na už plynúce funkčné obdobie. Takýto postup by bol v súlade s Ústavou vtedy, ak by sa opieral o ustanovenie s povahou normatívnej úpravy.²³ *De constitutione lata* je tak možné vyvolať predčasné parlamentné voľby práve cez rozpustenie Národnej rady hlavou štátu podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy, s výnimkou posledných šiestich mesiacov volebného obdobia hlavy štátu, ako aj počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu, keď je uplatnenie uvedeného oprávnenia explicitne vylúčené Ústavou.

Predstavme si, že k aktivácii čl. 105 ods. 1 Ústavy dôjde v čase parlamentnej krízy, keď Národná rada nie je spôsobilá uznať sa, prípadne keď je jej zasadanie prerušené na dlhší čas. Po uplynutí Ústavou vymedzeného časového úseku môže vzniknutú situáciu štandardne vyriešiť hlava štátu rozpustením

²³ Bod 183.2 z odôvodnenia nálezu Ústavného súdu zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

parlamentu a vyvolaním predčasných parlamentných volieb. Po aktivácii čl. 105 ods. 1 Ústavy nebude táto možnosť k dispozícii, pretože ústavný text nepredpokladá jej prechod na iný ústavný orgán. Ak by záujem na vyriešení situácie predčasnými parlamentnými voľbami pretrvával, zablokovaný parlament by vtedy musel meniť Ústavu (napr. zavedením možnosti rozpustiť parlament cez uznesenie podľa modelu z Českej republiky, schváleného ústavným zákonom č. 319/2009 Sb.). Teoreticky by prichádzalo do úvahy aj riešenie cez referendum, ktoré by zavádzalo možnosť rozpustenia Národnej rady ľudom, ale vzhľadom na časovú náročnosť celého procesu a najmä na predpísané kvórum na platnosť jeho výsledkov by tomuto riešeniu chýbala potrebná efektívnosť. Optimálne znenie čl. 105 ods. 1 Ústavy by predpokladalo prechod oprávnenia podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy na iný ústavný orgán. Z trojice vláda – predseda vlády – predseda Národnej rady sa ako najvhodnejší javí posledný z nich. Ak v parlamentnej forme vlády zodpovedá vláda Národnej rade, potom by bolo problematické zverovať oprávnenie rozpustiť parlament do rúk vlády, resp. jej predsedu. Vytváralo by to, okrem iného, riziko, že Národná rada by nemala záujem vysloviť nedôveru vláde ani v prípade zjavnej nespokojnosti s plnením jej úloh, lebo vláda by Národnú radu mohla rozpustiť.

2.3 Opomenutý prechod oprávnenia pri strate dôvery vlády

V októbri 2011 došlo v Národnej rade k sérii hlasovaní, ktoré vyústili až do schválenia desiatej novelizácie Ústavy (ústavný zákon č. 356/2011 Z. z.). Na začiatku bolo hlasovanie o návrhu na vyslovenie súhlasu Národnej rady s uzavretím dodatku k tzv. dočasnému eurovalu, ktoré bolo spojené na žiadosť vlády s hlasovaním o dôvere vláde.²⁴ Žiadosť vlády bola parlamentom zamietnutá 11. októbra 2011. Predstavitelia troch v tom čase koalíčných politických strán uzavreli po tomto hlasovaní verejne komunikovanú politickú dohodu s najsilnejšou opozičnou stranou. Tá spočívala v tom, že najsilnejšia opozičná strana bude pri opätovnom hlasovaní o súhlase s dodatkom k tzv. dočasnému eurovalu hlasovať za, pričom predchádzať tomu bude schválenie ústavného zákona o skrátení volebného obdobia. Daný ústavný zákon bol schválený v skrátenom legislatívnom konaní 13. októbra 2011 (č. 330/2011 Z. z.)²⁵ a o niekoľko minút na to bol

²⁴ Parlamentná tlač 502 (V. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=5&ID=502>>.

²⁵ Parlamentná tlač 533 (V. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=5&ID=533>>.

vyslovený súhlas s dodatkom k tzv. dočasnému eurovalu.²⁶ V danej situácii bol zo strany politických síl v Národnej rade záujem na tom, aby vláda, ktorá stratila dôveru, vykonávala svoju pôsobnosť v obmedzenom rozsahu až do nasledujúcich parlamentných volieb. Prostredníctvom skráteného legislatívneho konania preto došlo k schváleniu novelizačného ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. Hlava štátu vďaka nemu získala oprávnenie rozhodovať o poverení takejto vlády a vydávať súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy. Oprávnenia vlády, ktorá stratila dôveru v Národnej rade, sa rozdelili do troch skupín. Prvú skupinu tvorili oprávnenia, ktoré mohla takáto vláda vykonávať bez ingerencie hlavy štátu. Do druhej skupiny patrili oprávnenia viazané na predchádzajúci súhlas hlavy štátu. Napokon, v tretej skupine sa ocitli oprávnenia, ktoré vláda po strate dôvery v parlamente vykonávať nemohla.

Praktický problém nastolený ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. súvisí so zastupiteľnosťou prezidentských právomocí. Rýchlosť, s akou bol prijatý ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., spôsobila, že zastupovanie novej právomoci prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. u) Ústavy nebolo zverené nikomu. Z uvedeného vyplýva paradoxný záver pre prípad, že by v čase, keď v štáte pôsobí odvolaná vláda v obmedzenom rozsahu právomocí, nastal dôvod na zastupovanie právomocí prezidenta. Táto vláda by tak, ako každá iná, mohla vykonávať tú časť prezidentských právomocí, ktorej zastupovanie jej čl. 105 ods. 1 Ústavy zveruje, ale nemohla by vykonávať tie zo svojich vlastných, na ktoré potrebuje súhlas prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. u) Ústavy.²⁷ Ak sa už delegovaný ústavodarca rozhodol prijať ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., mal v súvislosti s doplnením čl. 102 ods. 1 písm. u) Ústavy zabezpečiť možnosť jeho prechodu pri aktivácii čl. 105 ods. 1 Ústavy, a to na predsedu Národnej rady.

2.4 Absencia časového obmedzenia pri ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta

Zavedenie priamej voľby prezidenta ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. sa dotklo aj spôsobu jeho odvolania. Pôvodné znenie čl. 106 Ústavy umožňovalo odvolanie hlavy štátu len za súčasného splnenia podmienky vyvíjania činnosti smerujúcej proti zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky alebo činnosti smerujúcej k odstráneniu demokratického ústavného zriadenia. Návrh

²⁶ Parlamentná tlač 531 (V. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=5&ID=531>>.

²⁷ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 329.

na odvolanie prezidenta v týchto prípadoch mohla podať nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, pričom na odvolanie prezidenta bol potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov. Novela Ústavy zverila rozhodovanie o odvolaní ľudu (inšpirujúc sa najmä rakúskym modelom),²⁸ no s tým, že pre vyhlásenie ľudového hlasovania je nevyhnutné uznesenie Národnej rady, prijaté najmenej trojpäťinovou väčšinou všetkých poslancov. Inštitút ľudového hlasovania v tejto podobe slúži na to, aby ľud rozhodol o tom, s kým v danom spore medzi parlamentom a prezidentom súhlasí.

Ústavný text sa v čl. 106 ods. 3 explicitne zmieňuje o tom, že neúspešné odvolávanie hlavy štátu má viesť k dvom dôležitým ústavnoprávnym následkom. Tým prvým je obligatórne rozpustenie parlamentu, druhým zase začatie plynutia nového volebného obdobia prezidenta. Takto nastavený mechanizmus ústavnoprávných následkov má slúžiť ako brzda smerom k Národnej rade, aby bol inštitút využitý len v nevyhnutných prípadoch, sledujúc účel v podobe zabezpečenia riadneho chodu ústavných orgánov. Problém platnej a účinnej ústavnej úpravy spočíva v tom, že Národná rada ho môže využiť nie preto, aby ľud rozhodol spor medzi dvoma znesvärenými ústavnými orgánmi, ale práve naopak: aby jeden ústavný orgán pomohol inému ústavnému orgánu v predĺžení jeho funkčného obdobia. Predstavme si, že voľby do Národnej rady vygenerovali koalíčnú väčšinu disponujúcu podporou troch pätín poslancov. Krátko predtým alebo krátko po tom sa uskutočnia prezidentské voľby, ktorých víťazom sa stane kandidát koalíčnej väčšiny. Pokiaľ by sa stalo, že voličská podpora koalíčnej väčšiny a jej predstaviteľov by pred ďalšími parlamentnými voľbami zásadne poklesla, práve inštitút ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta by mohol slúžiť na predĺženie funkčného obdobia hlavy štátu. Inou motiváciou by mohlo byť vyhnutie sa obmedzeniu podľa čl. 103 ods. 2 Ústavy, v zmysle ktorého jedna osoba môže zastávať úrad prezidenta najviac v dvoch po sebe nasledujúcich volebných obdobiach. Článok 106 ods. 3 Ústavy je totiž vo vzťahu špeciality voči všeobecnému pravidlu z čl. 103 ods. 2 Ústavy.²⁹ Prijatie uznesenia v Národnej rade krátko pred parlamentnými voľbami a zároveň pred ukončením volebného obdobia hlavy štátu by znamenalo, že parlament v pôvodnom zložení by sa nemusel obávať sankcie v podobe svojho rozpustenia. Obávať by sa nemusel ani úspešného ľudového hlasovania o odvolaní „svojho“ prezidenta.³⁰ Na jeho odvolanie Ústava

²⁸ DOMIN, M. Ústavno-politická zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky včera, dnes a zajtra. In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky: právne reflexie*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 20.

²⁹ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 271.

³⁰ Pre porovnanie, v iných európskych štátoch, ktorých ústavy umožňujú ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, dochádza k pozastaveniu výkonu jeho funkcie prijatím parlamentného uznesenia k ľudovému hlasovaniu (čl. 60 ods. 6 piata veta Ústavy Rakúska, čl. 11 Ústavy Islandu).

v čl. 106 ods. 2 predpisuje až súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých oprávnených voličov. To je prísnejšie kvórum než pri referende, dokonca aj než pri referende o vstupe do štátneho zväzku s iným štátom podľa čl. 7 ods. 1 Ústavy. Výkladovo sporným by sa mohlo stať iba to, či je v právomoci hlavy štátu v prípade neúspešného ľudového hlasovania rozpustiť novozvolený parlament, ktorý uznesenie o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta neprijal. Jeho rozpustenie by nedávalo ústavnoprávny zmysel, keďže prijatie uznesenia o ľudovom hlasovaní bolo výsledkom činnosti Národnej rady z predchádzajúceho volebného obdobia. Nebolo by to prvýkrát, keď by pri interpretácii ústavného textu dostal prednosť zmysel a účel daného inštitútu pred textom ústavnej normy.³¹ Nesporným by bolo začatie plynutia nového päťročného volebného obdobia hlavy štátu.

Pre zamedzenie rizika využitia čl. 106 Ústavy mimo jeho zmyslu a účelu možno odporučiť jeho úpravu tak, aby bolo prijatie uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta vylúčené v období posledného roka riadneho volebného obdobia Národnej rady.

2.5 Nefunkčný parlament v povolebnom medziobdobí

Zákonodarný orgán patrí v každom demokratickom a právnom štáte ku kľúčovým ústavným orgánom, bez ktorého si nie je možné predstaviť fungovanie ústavného systému. Tento ústavný systém by mal v každom momente predpokladať možnosť zmeny zákonných pravidiel, ktorá bude vynútená objektívnymi a nepredvídateľnými faktormi (živelná katastrofa, vojnový konflikt či pandémia). Náhľad do česko-slovenskej ústavnoprávnej histórie svedčí o tom, že ústavné dokumenty takúto eventualitu predpokladali. Podľa § 54 Ústavnej listiny Československej republiky platilo, že v období od rozpustenia niektorej snemovne alebo od uplynutia jej volebného obdobia až do opätovnej schôdze snemovní, činil neodkladné opatrenia (aj keby k nim inak bol potrebný zákon) 24-členný

Takáto úprava by čiastočne brzdila parlament pred prijatím uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta krátko pred uplynutím volebného obdobia, pretože viaceré jeho oprávnenia by následne prešli na vládu a predsedu parlamentu. Nové parlamentné voľby by mohli vygenerovať výsledok vedúci k tomu, že vláda a predseda parlamentu by boli z opačného politického tábora, a až do vyhlásenia výsledkov ľudového hlasovania by vykonávali viaceré oprávnenia hlavy štátu.

³¹ Prikladom je uznesenie Ústavného súdu z 31. januára 1995, sp. zn. I. ÚS 58/94 (nemožnosť vyslovenia nedôvery vláde, ktorej parlament ešte nevyšlosil dôveru, a to napriek textu čl. 114 ods. 1 druhá veta Ústavy) alebo zjednocujúce stanovisko zo 7. júla 2010, sp. zn. PLz. ÚS 1/2010 (povinnosť podať oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov po skončení výkonu verejnej funkcie, a to napriek textu čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov).

výbor. Poslanecká snemovňa doň volila 16 členov a rovnaký počet náhradníkov a zvyšných 8 členov a rovnaký počet náhradníkov volil senát. Členstvo vo výbore bolo jednoročné a ústavnou povinnosťou bolo kreovanie výboru podľa zásady pomerného zastúpenia. Výbor bol príslušný vo všetkých veciach, ktoré prináležali do zákonodarnej a správnej pôsobnosti Národného zhromaždenia, s negatívnym výpočtom právomocí, ktoré mu nepatrili (napr. voľba hlavy štátu, zmena ústavných zákonov, ukladanie nových trvalých finančných povinností občanom, rozširovanie brannej povinnosti, trvalé zaťažovanie štátnych financií alebo scudzovanie štátneho majetku). Neodkladné opatrenie, ku ktorým by inak bol potrebný zákon, boli prípustné len cez návrh vlády, schválený prezidentom republiky. Tieto opatrenia mali dočasnú platnosť zákona a vzťahovala sa na ne pôsobnosť ústavného súdu.³² Opatrenia, ktoré by neschválili obe komory do dvoch mesiacov od svojho zasadnutia, strácali ďalšiu platnosť.³³

Česká republika v súčasnosti rieši uvedenú otázku cez čl. 33 Ústavy ČR, využívajúc pri tom dvojkomorový systém. Ak dôjde k rozpusteniu Poslaneckej snemovne, potom je Senát oprávnený prijímať zákonné opatrenia vo veciach, ktoré neznesú odklad a vyžadovali by si inak prijatie zákona. Oprávnenie sa nevzťahuje na zákonné opatrenia vo veciach Ústavy ČR, štátneho rozpočtu, štátneho záverečného účtu, volebného zákona a medzinárodných zmlúv. Zákonné opatrenie môže Senátu navrhnúť len vláda a na prvej schôdzi Poslaneckej snemovne musí byť *ex post* schválené. Ak k schváleniu nedôjde, zákonné opatrenie stráca ďalšiu platnosť.

V ústavnom systéme Slovenskej republiky sa obdobná úprava nenachádza. Fungovanie Parlamentnej rady podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu je totiž postavené na inom koncepte: formálnou podmienkou pre jej fungovanie je vyhlásenie vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu a materiálnou podmienkou zase znemožnenie činnosti Národnej rady. Parlamentná rada preto nerieši situáciu, keď uplynie volebné obdobie Národnej rady a napríklad kvôli externým vplyvom je potrebné urýchlene schváliť zmenu v zákonnej úprave, ktorá ale nevyžaduje vyhlásenie vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Navyše, *de constitutione lata* Parlamentná rada nemôže

³² Ústavný súd sa v rámci svojho prieskumu obmedzoval na proces, a nie na obsah či posúdenie neodkladnosti daného opatrenia. KYSELA, J. Substitute výkonu zákonodarné pravomoci parlamentu v Československu, České republice a na Slovensku. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, roč. 13, č. 2, s. 120 – 121.

³³ Proti príliš širokým kompetenciám výboru bol K. Kramář a najmä F. Weyr, ktorý bol aj proti tomu, aby sa z výboru vytváral „malý parlament“. Weyr súhlasil len s určitými nedokladnými opatreniami. Hlavným zástancom výboru bol jeho autor J. Hoetzel. Pozri KUTLÍK, J. *Príběh československé ústavy 1920*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2020, s. 182.

fungovať, aj keď je vyhlásený núdzový stav. Len čiastočne by bolo k dispozícii ukladanie povinností a obmedzení uznesením vlády³⁴ prostredníctvom čl. 5 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Museli by však byť splnené podmienky na vyhlásenie núdzového stavu a zároveň by sa konkrétne povinnosti a obmedzenia museli vecne zmestiť do niektorého z ustanovení čl. 5 ods. 3 citovaného zákona [napr. vykonanie opatrení na riešenie stavu ropnej núdze v zmysle čl. 5 ods. 3 písm. l)]. Ústavodarca zrejme vychádzal z toho, že ak bude po uplynutí volebného obdobia urgentná potreba zmeniť zákonnú úpravu, potom zabezpečí riadny chod ústavných orgánov svojím rozhodovaním hlava štátu. Tá podľa čl. 82 ods. 2 Ústavy zvoláva ustanovujúcu schôdzu Národnej rady tak, aby sa uskutočnila do 30 dní od vyhlásenia výsledkov volieb. Ak tak neurobí, Národná rada sa zíde tridsiaty deň po vyhlásení výsledkov volieb.

Využitie tohto postupu možno preskúmať v čase od 29. februára 2020, kedy sa konali parlamentné voľby. V tom istom období začali v západnej Európe prvé pandemické opatrenia, ktorým sa nevyhlo ani Slovensko. Dňa 15. marca 2020 schválila vláda uznesenie č. 114 (č. 45/2020 Z. z.) k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom. Iba niekoľko dní na to, tá istá vláda núdzový stav rozšírila s účinnosťou od 19. marca 2020, uložila pracovnú povinnosť zamestnancom subjektov uvedených v prílohe uznesenia č. 115 (č. 49/2020 Z. z.), napríklad zamestnancom prevádzkovateľov pohrebnej služby, a zakázala im uplatňovanie práva na štrajk. V tom istom období vychádzali akty Úradu verejného zdravotníctva obmedzujúce základné práva a slobody, a to podľa zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Ustanovujúca schôdza novozvoleného parlamentu sa konala až 20. marca 2020, teda takmer tri týždne po parlamentných voľbách. Stav legislatívnej núdze dokazuje skutočnosť, že prvé zákony novozvoleného parlamentu boli schvaľované výlučne v skrátanom legislatívnom konaní.³⁵

³⁴ Pozri 62. bod z odôvodnenia nálezu Ústavného súdu z 14. októbra 2020, sp. zn. PL. ÚS 22/2020: „Ako už bolo uvedené, na základe núdzového stavu možno fakultatívne uznesením vlády priamo obmedziť základné práva alebo uložiť povinnosti.“ Podobne 69. bod z odôvodnenia nálezu Ústavného súdu z 31. marca 2021, sp. zn. PL. ÚS 2/2021: „Ústavný zákon o bezpečnosti štátu tak na rozdiel od ústavy umožňuje (i) priamo uznesením vlády obmedzovať vypočítané základné práva a slobody, (ii) pričom sa tak musí diať v nevyhnutnom rozsahu a čase. Uvedený model vytvára základ pre okamžitú akcieschopnosť vlády pri prijímaní účinných opatrení na odvrátenie bezprostrednej pandemickej hrozby.“

³⁵ Pozri <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/schodza&ID=397#current>>.

Keďže v slovenskom ústavnom systéme neexistuje druhá komora parlamentu, nie je možné prevziať český model zákonných opatrení Senátu bez zásadnej reformy ústavného systému ako celku. Bolo by však možné nadviazať na výbor podľa § 54 Ústavnej listiny Československej republiky. Výbor by bol tvorený na základe pomerného zastúpenia podľa počtu poslancov politických strán alebo politických hnutí zvolených v parlamentných voľbách, ako je to pri čl. 2 ods. 1 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Keďže predseda a podpredseda Národnej rady ostávajú podľa čl. 89 ods. 3 a čl. 90 ods. 2 Ústavy vo funkcii aj po uplynutí volebného obdobia, kým si parlament nezvolí nových funkcionárov, mohli by byť členmi výboru *ex offio*. Minimalizoval by sa tým počet poslancov z predchádzajúceho volebného obdobia, ktorý by bol nevyhnutný na riadne fungovanie výboru. Výbor by mohol prijímať zákonné opatrenia len na návrh vlády a len za podmienok štandardne stanovených pre skrátené legislatívne konanie. Rozdiel by však bol v tom, že kým v súčasnosti sú podmienky pre skrátené legislatívne konanie zakotvené na zákonnej úrovni (čo ovplyvňuje ochotu Ústavného súdu konštatovať nesúlad zákona s Ústavou pri ich nesplnení),³⁶ pri právomoci výboru by boli súčasťou ústavnej úpravy. Jej súčasťou by tiež bol negatívny výpočet záležitostí, ktoré by nemohli byť predmetom zákonných opatrení. Vychádzať by sa mohlo z čl. 7 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.³⁷ Zákonné opatrenia by museli byť schválené Národnou radou na jej ustanovujúcej schôdzi, inak by stratili platnosť. Prieskum súladu zákonných opatrení s Ústavou by patril Ústavnému súdu.

Zaujímavosťou je, že zákonná úprava už v súčasnosti predpokladá fungovanie určitých orgánov verejnej moci zložených z poslancov Národnej rady v povelbnom medziobdobí. Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe vykonáva kontrolu jej činnosti Národná rada, ktorá na tento účel zriaďuje z poslancov osobitný kontrolný orgán. Národná rada volí v zmysle § 6 tohto zákona na začiatku každého volebného obdobia členov kontrolného

³⁶ Pozri napríklad 56. bod z odôvodnenia nálezu Ústavného súdu z 26. mája 2021, sp. zn. PL. ÚS 26/2019, a koncepciu parlamentnej autonómie.

³⁷ „Ak je v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu znemožnená činnosť Národnej rady, vykonáva jej ústavné právomoci až do obnovenia činnosti Parlamentná rada s výnimkou

- uznášania sa na ústave a ústavných zákonoch, volebných zákonoch, zákonoch o politických stranách a politických hnutiach a na zákonoch o spôsobe vykonania referenda,
- vyslovovania súhlasu s medzinárodnou zmluvou,
- uznášania sa na ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta a na návrhoch na vyhlásenie referenda,
- podania obžaloby na prezidenta.“

orgánu, pričom kontrolný orgán vykonáva svoju činnosť aj po skončení volebného obdobia parlamentu, pokiaľ v novom volebnom období nedôjde k zvoleniu nového kontrolného orgánu. Prakticky identická úprava sa nachádza v § 5 a § 6 zákona č. 198/1994 Z. z. o Vojenskom spravodajstve a v § 72 a § 73 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností (vo vzťahu k Národnému bezpečnostnému úradu). Problémom je, že ak je kontrolný orgán zložený výlučne z poslancov Národnej rady, po skončení volebného obdobia parlamentu nemôže vykonávať svoju činnosť, lebo mandát poslanca podľa čl. 81a písm. a) Ústavy zaniká uplynutím volebného obdobia. Pravidlo *lex superior derogat legi inferiori* bráni tomu, aby zákonná úprava upravovala uvedenú záležitosť odlišne od úpravy obsiahnutej v Ústave.

2.6 Absencia pravidiel počítania času pri kreovaní ústavných orgánov

Posledný z analyzovaných nedostatkov ústavného textu má bezprostredný súvis s tzv. veľkou novelou Ústavy (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.) a preukázateľne sa prejavil pri počítaní dĺžky funkčného obdobia predsedov a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu. Pôvodné znenie Ústavy v čl. 61 ods. 3 uvádzalo, že tá istá osoba môže byť zvolená za predsedu Najvyššieho kontrolného úradu najviac v dvoch po sebe nasledujúcich päťročných obdobiach. Veľká novela Ústavy nahradila päťročné funkčné obdobie sedemročným, no bez prechodných ustanovení týkajúcich sa vtedajších funkcionárov Najvyššieho kontrolného úradu.³⁸

Vtedajší predseda bol Národnou radou zvolený do funkcie 9. decembra 1999 s tým, že svoju funkciu začne vykonávať dňom **15. decembra 1999**. Rovnaký dátum začatia výkonu funkcie platil pre podpredsedníčku a ďalšieho podpredsedu. Národná rada prijala 7. decembra 2004 uznesenie konštatujúce uplynutie ich funkcií **15. decembra 2004**. Funkcionári Najvyššieho kontrolného úradu v konaní pred Ústavným súdom argumentovali, že ani Ústava, ani novelizovaný zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade neobsahujú prechodné ustanovenia, v ktorých by sa uvádzalo, že toto sedemročné funkčné obdobie sa nevzťahuje na súčasných funkcionárov Najvyššieho kontrolného úradu. Ústavný súd argumentáciu funkcionárov Najvyššieho kontrolného úradu odmietol: „*V podmienkach demokracie sa demokratická legitimita na výkon ústavnej funkcie získava výslovným aktom, ustanovením Ústavy alebo zákona a nemožno ju vyvodit' z už spomínaného spojenia systematického výkladu Ústavy a mlčania*

³⁸ Nová úprava sa vzťahovala aj na podpredsedu tohto ústavného orgánu.

*Ústavy a zákona. Inými slovami povedané, oprávnenie na výkon ústavnej funkcie sa v demokracii získava explicitným aktom a/alebo výslovným ustanovením platného práva.*³⁹

V nadväznosti na nález Ústavného súdu prijala Národná rada 16. marca 2005 uznesenie č. 1542 k plynutiu funkčného obdobia predsedu Najvyššieho kontrolného úradu a podpredsedníčky Najvyššieho kontrolného úradu. Uznesenie konštatuje, že funkčné obdobie predsedu J. J. zvoleného uznesením č. 1384 zo 7. decembra 2004 a funkčné obdobie podpredsedníčky Z. D. zvolenej uznesením č. 1385 zo 7. decembra 2004 začalo plynúť od uvedenia do funkcie, a to **9. februára 2005**.⁴⁰ Národná rada ďalej uznesením č. 1570 z 18. marca 2005 zvolila za ďalšieho podpredsedu E. K. s tým, že funkciu podpredsedu začne vykonávať **21. marca 2005**.⁴¹ Na tieto uznesenia nadviazal predseda Národnej rady rozhodnutím č. 568 z 11. novembra 2011 k voľbe predsedu a dvoch podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu. V rozhodnutí konštatuje uplynutie funkčného obdobia predsedu J. J. a podpredsedníčky Z. D. **9. februára 2012**, a tiež uplynutie funkčného obdobia ďalšieho podpredsedu E. K. **21. marca 2012**.⁴²

Ďalej je dôležité spomenúť uznesenie Národnej rady č. 774 z 12. septembra 2013. Uznesenie konštatuje zvolenie dvoch podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu, I. Š. a V. T., na funkčné obdobie sedem rokov, ktoré začne plynúť **13. septembra 2013**.⁴³ Na uznesenie nadväzuje podpredseda Národnej rady zastupujúci predsedu rozhodnutím č. 177 z 26. augusta 2020 konštatovaním, že funkčné obdobie podpredsedov I. Š. a V. T. uplynie **13. septembra 2020**.⁴⁴

Z uvedeného prehľadu je zrejmé, že ústavné orgány v rôznom zložení v priebehu rokov chápali plynutie sedemročného funkčného obdobia analogicky podľa pravidiel zakotvených v iných právnych predpisoch. Podľa § 27 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) platí, že lehoty určené podľa rokov sa končia uplynutím toho dňa, ktorý sa svojím označením zhoduje s dňom, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty, a ak taký deň v mesiaci nie je, končí sa lehota posledným dňom mesiaca. Takto chápe počítanie lehoty určenej podľa rokov aj zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v § 121 ods. 3. Problematickým je automatické aplikovanie týchto pravidiel bez explicitného ústavného základu na plynutie funkčného obdobia ústavných

³⁹ Nález Ústavného súdu z 26. januára 2005, sp. zn. I. ÚS 238/04.

⁴⁰ Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=124035>>.

⁴¹ Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=124064>>.

⁴² Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRROz&MasterID=4182>>.

⁴³ Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=389149>>.

⁴⁴ Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRROz&MasterID=8586>>.

činiteľov. Ak je funkčné obdobie ústavného činiteľa určené Ústavou ako sedemročné a tento ústavný činiteľ začne funkciu vykonávať od 1. januára 2023, potom pravidlá logiky vedú k záveru o 31. decembri 2030 ako o poslednom dni funkčného obdobia. Dňa 1. januára 2031 už ústavný činiteľ nemôže vykonávať svoju funkciu, pokiaľ k tomu neexistuje osobitná úprava. Pri predsedovi Najvyššieho kontrolného úradu zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v § 8 ods. 5 uvádza, že predseda ostáva vo funkcii aj po uplynutí funkčného obdobia, kým Národná rada nezvolí nového predsedu. Ani táto zákonná norma ale neoprávňuje ústavné orgány konštatovať uplynutie funkčného obdobia nad rámec Ústavy. Korektné chápanie plynutia funkčného obdobia je z hľadiska riadneho chodu ústavných orgánov dôležité kvôli zachovaniu legality aktov vydaných daným ústavným orgánom. Je prirodzené, že akt vydaný ústavným orgánom po uplynutí jeho funkčného obdobia nemôže bez osobitnej úpravy vyvolávať zamýšľané právne účinky. Práve preto by v záujme právnej istoty bolo vhodné, ak by ústavný text explicitne upresnil pravidlá počítania času pri ukončení funkčného obdobia ústavných orgánov vo všeobecnosti.

3 Záver

Stanovenie jasných pravidiel týkajúcich sa riadneho chodu ústavných orgánov je jednou z kľúčových úloh každej ústavy demokratického a právneho štátu. Niektoré nedostatky ústavnej úpravy sa objavujú až v aplikačnej praxi, keď môže byť následné riešenie v napätí s ústavným princípom legality verejnej moci. Pri tých nedostatkoch, ktoré možno identifikovať už v súčasnosti, by delegovaný ústavodarca mal pripraviť riešenie vopred, a to v riadnom legislatívnom procese. Ten má zahŕňať zapojenie širokého okruhu subjektov kontrolujúcich predložený návrh a dostatočný časový úsek, ktorý túto kontrolu umožňuje. Pri šiestich analyzovaných nedostatkoch ústavnej úpravy možno z pohľadu autora konštatovať rozdielnu legislatívno-technickú náročnosť riešenia. Najjednoduchšie riešenie (použitie novelizačného príkazu „vkladá sa“ pri čl. 105 ods. 1 Ústavy) sa týka doplnenia oprávnení hlavy štátu podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy [rozpuštnie Národnej rady] a čl. 102 ods. 1 písm. u) Ústavy [poverenie pri strate dôvery] medzi zastupiteľné oprávnenia. Legislatívno-technicky nie je priveľmi náročné ani riešenie problému chýbajúceho autoritatívneho rozhodnutia nezávislého a nestranného orgánu o aktivácii čl. 105 ods. 1 Ústavy pri závažných dôvodoch brániacich prezidentovi vo výkone funkcie (po vzore konania o uvoľnení funkcie prezidenta), ako ani zavedenie pravidla počítania času pri kreovaní ústavných

orgánov. Úprava čl. 106 Ústavy a ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta si zase vyžaduje vloženie vety o neprípustnosti prijatia uznesenia k ľudovému hlasovaniu v období krátko pred uplynutím volebného obdobia Národnej rady. Najväčšou (hoci zďaleka nie nezvládnuteľnou) výzvou by bola úprava substitúcie parlamentu v období od parlamentných volieb do ustanovujúcej schôdze novozvolenej Národnej rady. Možnou inšpiráciou je úprava vychádzajúca z § 54 Ústavnej listiny Československej republiky.

Použitá literatúra:

- CIBULKA, I. Ústava Slovenskej republiky – základ stability ústavného systému. In *Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, s. 6 – 25.
- DOMIN, M. Ústavno-politická zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky včera, dnes a zajtra. In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky: právne reflexie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 13 – 28.
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, 484 s.
- KUTLÍK, J. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2020, 336 s.
- KYSELA, J. Substitute výkonu zákonodarné pravomoci parlamentů v Československu, České republice a na Slovensku. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, roč. 13, č. 2, s. 117 – 132.
- MAŘICA, J. *Od Československé národní demokracie k národnímu sjednocení*. Brno : Masarykova Univerzita, 2018, 267 s.
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, 840 s.
- OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K. *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : VEDA – vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1998, 140 s.

PRINCÍP SPRAVODLIVOSTI V DOBROM AJ ZLOM ÚSTAVNOM POČASÍ¹

The principle of the justice in good and bad constitutional weather

Mária Bezáková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Autorka sa zameriava na analýzu princípu spravodlivosti, patriaceho do skupiny princípov demokratického a právneho štátu. Cieľom príspevku je priblížiť vývoj konceptu tohto princípu, označovaného tiež ako princíp materiálneho právneho štátu, a poukázať na prístup Ústavného súdu SR k ochrane tohto princípu, vo vybraných rozhodnutiach.

Abstract: The author analyses the fairness as one of the principles belonging to the group of principles of democracy and Rule of law. The aim of the statement is to approximate the development of the concept of this principle and to point out the approach of the Constitutional Court to the protection of this principle in its selected decisions.

Kľúčové slová: ústava, princíp spravodlivosti, princíp materiálneho právneho štátu, materiálne jadro ústavy

Key words: the constitution, the fairness, rule of law, the material core of the constitution

1 Úvod

Dňa 3. mája 2021 odovzdali zástupcovia petičného výboru v prezidentskom paláci hárký s viac ako 585 tisíc podpismi. Námetom na zbieranie podpisov bola vôľa podpísaných občanov skrátiť volebné obdobie Národnej rady SR.

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

Prezidentka SR sa v súvislosti s petíciou za vyhlásenie referenda o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR obrátila s otázkami na Ústavný súd SR, čím využila svoju právomoc založenú na základe čl. 95 ods. 2 Ústavy SR. Podľa slov prezidentky ju k tomu motivovala potreba rozptýliť pochybnosti o ústavnom súlade referendovej otázky, ako aj o ďalšom postupe, ak by bola navrhovaná otázka v referende prijatá, čo súvisí s jej povinnosťou zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 Ústavy SR). Možno konštatovať, že toto rozhodnutie jednoznačne prispelo k posilneniu právnej istoty, keďže Ústavný súd SR priznal výsledkom referenda silu ústavného zákona a uviedol, že výsledky možno zmeniť len postupom podľa čl. 99 ods. 1 Ústavy SR, čím uzavrel roky diskutovanú tému.

V merite veci Ústavný súd SR rozhodol, že referendum s otázkou v znení: „*Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?*“ nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 73 ods. 1, čl. 81a, čl. 82 ods. 5 a čl. 93 ods. 3 Ústavy SR.²

Ako jeden z názorov Ústavný súd SR uviedol, že predmet referenda s ústavnou intenzitou narúša materiálne jadro ústavy a je v rozpore s čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, teda je v rozpore s Ústavou SR tým, že narúša princíp generality právnych noriem, ktorý tvorí jednu zo súčastí právnej istoty.

Podľa B. Baloga je materiálny právny štát postavený na troch pilieroch, resp. princípoch, a to princípe suverenity ľudu, del'by moci a právnej istoty.³

Tieto tri princípy by mali byť v materiálnom právnom štáte teda vyvážené. Mala by sa medzi nimi hľadať rovnováha a žiadny z nich by nemal byť tými ďalšími utláčaný.

Ústavné princípy predstavujú najvšeobecnejšie pravidlá správania sa, ktoré v normatívnej podobe vyjadrujú všeobecne uznávané hodnoty.

Pojem „hodnota“ predstavuje explicitné vyjadrenie dobra.⁴ Hodnoty môžeme uznávať, dať niektorým prednosť pred ostatnými alebo niektoré zvýrazniť⁵, nie je však možné úplne zrušiť ich platnosť a tak ich odstrániť zo systému.

Sú východiskom tak pre normotvorbu, ako aj pre interpretáciu práva. Špeciálny význam majú princípy, ktoré vyjadrujú hodnoty, ktorých absencia by pre daný

² Nález Ústavného súdu SR zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

³ BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014, s. 88.

⁴ HOLLÄNDER, P. *Nástin filozofie práva (úvahy štrukturálni)*. Praha : Všeherd 2000, s. 48.

⁵ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 149.

právny poriadok znamenala stratu jeho efektivity alebo by ich zrušením mohlo prísť až k významnej zmene predmetnej právnej kultúry.⁶

Základné princípy sú náplňou normatívneho sveta demokracie. Vysvetľujú právne pravidlá a tiež sú dôvodom na ich zmenu.⁷

2 Spravodlivosť

J. Rawls vytvoril teóriu spravodlivosti, ktorú nazval „spravodlivosť ako férovosť“. Vysvetľuje v nej, že najrozumnejšie princípy spravodlivosti sú tie, ktoré môžu viesť k vzájomnej dohode za spravodlivých podmienok. Spravodlivosť ako férovosť vychádza z myšlienky spoločenskej zmluvy.⁸

V materiálnom právnom štáte je potrebné dodržiavať zákaz svojvôle výkonnej moci a materiálnu spravodlivosť. Materiálna spravodlivosť vyžaduje nielen to, aby bolo tvorené právo spravodlivé a aby sa aj spravodlivo aplikovalo, ale vyžaduje aj primerané zaobchádzanie, správne zaobchádzanie a zohľadňovanie ekvity, s osobitným prístupom ku každému prípadu.⁹

R. Alexy hovorí, že právo musí klásť požiadavku správnosti, správnosť zas obsahuje požiadavku morálnej správnosti, a teda požiadavku spravodlivosti. Môžeme teda povedať, že spravodlivosť slúži na to, aby sa v práve premietla morálka. Dodáva, že vždy, keď sa v právnom systéme objavia pochybnosti, vystúpi do popredia právny príkaz porovnávania. Je potrebné vziať na zreteľ právne princípy a naplnenie každého z nich, ako aj ich vyváženía.¹⁰

Pojem „spravodlivosť“ je však neľahko uchopiteľný. Už antickí filozofovia vnímali spravodlivosť ako súbor cností, konkrétne múdrosti, odvážnosti a umiernenosti. Spravodlivosť je však podmienená potrebami spoločnosti a spoločnosť sa mení. Preto ani nemôže existovať jednoznačný výklad pojmu „spravodlivosť“.

Podľa Lexikónu ústavného práva¹¹ spravodlivosť predstavuje pojem, ktorý je kľúčový pri obsahu mravného vedomia jednotlivca a spoločnosti, charakterizujúci stav vecí, ktoré chápu ako potrebné, želané a nevyhnutné. Spravodlivosť

⁶ BOGUSZAK, J. Pojetí, druhy a význam právnych princípů. In *Právny obzor*. 2003, roč. 86, č. 3, s. 241.

⁷ BARAK, A. *Sudca v demokracii*. Bratislava : Kalligram, 2016, s. 97.

⁸ RAWLS, J. *Spravodlivosť ako férovosť*. Bratislava : Kalligram, 2007, s. 11.

⁹ KROŠLÁK, D., BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Teória štátu a práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020, s. 142 – 143.

¹⁰ ALEXY, R. *Pojem a platnosť práva*. Bratislava : Kalligram, 2009, s. 104.

¹¹ CHOVANEC, J., PALÚŠ, I. *Lexikón ústavného práva*. Bratislava : Procon, 2004, s. 214.

možno charakterizovať aj cez rovnosť či rovnaké práva prislúchajúce každému jednotlivcovi. Nespravodlivé sú nerovnosti, ktoré vedú k neprospechu celku.

3 Princíp spravodlivosti v nálezoch ústavného súdu

Princíp spravodlivosti predstavuje jeden z nosných princípov našej ústavy, čo potvrdil aj Ústavný súd SR, keď ho v jednom zo svojich rozhodnutí zaradil do skupiny princípov demokratického a právneho štátu. Tento princíp je známy aj pod názvom princíp materiálneho právneho štátu.

Kritéria materiálnej spravodlivosti by mali byť základom pri tvorbe a aplikácii práva. Pojem „materiálna spravodlivosť“ v sebe zahŕňa nielen spravodlivosť formálnu, ale aj primerané zaobchádzanie a zohľadňovanie ekvity v konkrétnych prípadoch.¹²

Ústavný súd SR už v roku 1998 vyslovil názor, že „v právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasti okrem iných stelesnené také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu)“.¹³

Princíp spravodlivosti je teda v našom ústavnom systéme etablovaný od prvých rokov existencie našej republiky, ako uvádza aj výpočet princípov demokratického a právneho štátu v náleze z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017. Pri princípe spravodlivosti uvádza 11 konkrétnych rozhodnutí Ústavného súdu SR, čo vzbudzuje dojem, že princíp spravodlivosti Ústavný súd SR dostatočne ustálil.¹⁴

Keď sme začali analyzovať uvedené rozhodnutia, pristupovali sme k tomu s vierou, že nám dostatočne ozrejmi obsah pojmu „princíp spravodlivosti“, resp. priblížia, čo si pod týmto pojmom predstavuje sám Ústavný súd SR. Avšak po analýze týchto jedenástich rozhodnutí sme dospeli k zisteniu, že takmer všetky uvedené rozhodnutia len citujú tú istú časť z už spomenutého rozhodnutia z roku 1998. Zámerne používame slovné spojenie „*takmer všetky spomínané*“

¹² KROŠLÁK, D., BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Teória štátu a práva*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020, s. 142 – 143.

¹³ Nález Ústavného súdu SR z 26. mája 1998, sp. zn. I. ÚS 58/98.

¹⁴ Uvádzané sú konkrétne tieto rozhodnutia Ústavného súdu SR: nález z 26. mája 1998, sp. zn. I. ÚS 10/98; nález z 13. novembra 2002, sp. zn. I. ÚS 54/02; nález z 3. apríla 2003, sp. zn. I. ÚS 24/03; nález z 22. februára 2001, sp. zn. I. ÚS 10/00; uznesenie z 20. augusta 2002, sp. zn. I. ÚS 84/02; nález z 10. januára 2005, sp. zn. PL. ÚS 49/03; uznesenie z 20. marca 2003, sp. zn. IV. ÚS 47/03; nález z 21. augusta 2003, sp. zn. III. ÚS 142/03; nález z 28. mája 2003, sp. zn. I. ÚS 73/03; nález z 19. októbra 2005, sp. zn. PL. ÚS 6/04; nález z 12. októbra 2016, sp. zn. PL. ÚS 42/2015.

rozhodnutia“, pretože v niektorých z rozhodnutí, ktoré nález z roku 2017 uvádza, sa nevyskytujú žiadne zmienky o spravodlivosti či materiálnom právnom štáte.

V samotnom náleze k zrušeniu Mečiarových amnestií sa nachádza niekoľko tvrdení, ktoré sa odvolávali na princíp spravodlivosti. Napríklad „Navyše, v prospech zrušiteľnosti rozhodnutí o amnestiách možno argumentovať aj prostredníctvom kľúčového princípu materiálne chápaného právneho štátu, ktorým je princíp spravodlivosti. Je totiž zjavné, že formalistické uprednostňovanie princípu právnej istoty by ... znemožnilo vyvodenie zodpovednosti proti tým... ktorí porušili ústavou zaručené práva všetkých tých občanov Slovenskej republiky, ktorí sa chceli zúčastniť referenda.“

Ďalšie tvrdenie z tohto nálezu uvádza, že „Predseda vlády si musel byť vedomý, že amnestuje postup ministra vnútra, ... ktorý iniciovalo prostredníctvom petície 521 580 občanov ... Ústavný súd zdôrazňuje, že v demokratickom a právnom štáte nemožno tolerovať taký výkon verejnej moci, ktorý protiprávne znemožní priamy výkon verejnej moci nositeľmi moci (občanmi) prostredníctvom referenda.“¹⁵

4 Záver

Súd v predmetnom náleze vyslovil záver, že výsledkom referenda musí byť všeobecné pravidlo, ktoré nemôže slúžiť na jedno použitie.

Ústavný súd SR venoval v rozhodnutí zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021, náležitý priestor princípu generality právnych noriem. Vysvetľuje tu, že „z dlhodobej a stabilnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktorý už vo veci PL. ÚS 16/95 skonštatoval, že porušenie princípu generality práva nie je v súlade s princípom právneho štátu... Tento názor ústavný súd zopakoval aj v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 37/95, v ktorom, okrem iného, uviedol, že princíp generality právnej normy spočíva aj v tom, že ňou ustanovené obmedzenia musia mať všeobecný charakter... V oboch už uvedených rozhodnutiach išlo o konanie o súlade zákonov s ústavou, pričom práve porušenie princípu generality právnych noriem viedlo v konečnom dôsledku ku konštatovaniu, že preskúmané zákony sú v rozpore s ústavou. Táto skutočnosť potvrdzuje význam a silu predmetného princípu, ktorý v ústave nie je výslovne zakotvený, má v nej však zásadné miesto ako súčasť čl. 1 ods. 1 ústavy.“¹⁶

¹⁵ Nález Ústavného súdu SR z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

¹⁶ Nález Ústavného súdu SR zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

Pri posudzovaní narušania materiálneho jadra ústavy súd venoval pozornosť trom princípom demokratického a právneho štátu, a to:

- princípu suverenity,
- právnej istoty (v spojitosti s generalitou právnych noriem),
- a del'by moci.

Z optiky tvrdenia B. Baloga¹⁷ sa ústavný súd zameral práve na nosné piliere materiálneho právneho štátu, teda princíp spravodlivosti.

Ústavný súd SR však posilnil len dva piliere, na ktorých postavil aj svoje rozhodnutie o nesúlade s Ústavou SR a o závažnom porušení materiálneho jadra. Princíp suverenity ľudu v tomto prípade Ústavný súd SR výrazne podhodnotil slovami, že „realizáciou referenda by došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti ľudu ako pôvodného nositeľa štátnej moci... Zároveň je však potrebné zdôrazniť, že demokratický princíp je v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy rovnocenný s princípom právneho štátu. Realizácia referenda by však v danom prípade túto rovnováhu narušila, pretože by bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z ústavy došlo k úplnému popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou právneho štátu.“¹⁸

Priama účasť spoločnosti na výkone moci však predstavuje dôležitú črtu demokratického zriadenia.

Priamu demokraciu je potrebné chápať ako mechanizmus, prostredníctvom ktorého sa ľud podieľa na výkone verejnej moci a ktorý zabezpečuje ochranu občana pred zásahmi štátu.¹⁹

Demokracia sa netýka iba zastúpenia, ale zároveň aj rovnosti všetkých občanov, ako aj zodpovednosti za moc. Práve rovnosť, transparentnosť a prevzatie zodpovednosti za rozhodnutie sa odzrkadľujú v princípe priamej demokracie a princípe suverenity ľudu.

Princíp suverenity ľudu predstavuje myšlienku, že štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú buď priamo, alebo prostredníctvom volených zástupcov. Neznamená to, že tým, že ju delegovali na štátne orgány, sa jej výslovne vzdali. Ako originálni nositelia moci majú mať občania právo sa rozhodnúť, akou formou bude moc vykonávaná, teda či priamo, alebo použitím zastupiteľskej demokracie.²⁰

¹⁷ Bližšie pozri BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014, s. 88.

¹⁸ Nález Ústavného súdu SR zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

¹⁹ CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 138.

²⁰ BALOG, B., TITLOVÁ, M., FAKLA, M. *Amnestie a milosti*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 88 – 89.

Právny štát predstavuje trvalú ústavnú direktívu pre všetky štátne orgány, vytvárať štát vystavaný na reálnom obsahovom naplnení jeho princípov a nielen iba na fasádnej deklarácii. Trvalou snahou a ambíciou štátnej moci musí byť vytvorenie materiálneho právneho štátu a prekonanie formálneho chápania právneho štátu.²¹

V odbornej spisbe sa môžeme stretnúť s rôznymi názormi na to, ktoré ústavné princípy sú najdôležitejšie.

M. Giba sem zaraďuje princíp zvrchovaného štátu, princíp demokratického štátu, princíp právneho štátu, princíp deľby moci, princíp pluralizmu, princíp zabezpečenia a ochrany základných práv, princíp republikánskeho parlamentarizmu, princíp sociálne a ekonomicky orientovanej trhovej ekonomiky, princíp unitárneho štátu, princíp územnej samosprávy a princíp neutrality.²²

Podľa A. Bröstla sem patria záruky základných práv a slobôd, princíp legitimacy a princíp legality, princíp suverenity ľudu, deľba moci, vzájomné brzdy a rovnovážnosť mocí, princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov a princíp právnej istoty.²³

J. Prusák uvádza vládu práva a právo na spravodlivý proces, princíp obmedzenej vlády, princíp ústavnosti, princíp zákonnosti, ďalej deľbu moci a suverenitu ľudu a nezávislosť súdництва.²⁴

L. Orosz vymenúva tieto princípy – princíp suverenity ľudu, princíp rešpektovania a ochrany ľudských práv a základných slobôd, princíp obmedzenej vlády (garantujúci, okrem iného, aj ochranu menších), princíp (demokratickej) legitimacy, princíp zvrchovanosti ústavy, princíp legality (princíp vlády práva), princíp deľby moci a princíp právnej istoty.²⁵

B. Balog v tejto súvislosti prináša výpočet až päťdesiatich princípov.²⁶

Zjednotenie nosných ústavných princípov prinieslo rozhodnutie Ústavného súdu SR z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017, v ktorom vytýčil princípy demokratického a právneho štátu. Toto rozhodnutie taxatívne vymenováva najdôležitejšie ústavné princípy. Konkrétne ide o princíp slobody, princíp rovnosti, princíp ľudskej dôstojnosti, princíp suverenity (zvrchovanosti) ľudu, resp. princíp demokracie, princíp legality, princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov,

²¹ Tamže, s. 89.

²² OROSZ, L. Všeobecné ústavné princípy – základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In *Právny obzor*. 2003, roč. 86, č. 4, s. 327.

²³ BRÖSTL, A. *Právny štát: pojmy, teórie, princípy*. Košice : Medes, 1995, s. 37.

²⁴ PRUSÁK, J. *Teória práva*. Bratislava : VO PF UK, 1995, s. 166.

²⁵ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 150.

²⁶ Bližšie pozri BALOG, B. Päťdesiat odtieňov sivej...v princípoch Slovenskej republiky. In *Princípy v práve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Bratislava : SAP, 2015, s. 114.

princíp (demokratickej) legitimacy, princíp ochrany ľudských práv a základných slobôd, princíp právnej istoty zahŕňajúci aj ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní a zákaz (pravej) retroaktivity, princíp ochrany dôvery občanov v právny poriadok, princíp spravodlivosti (označovaný aj ako princíp materiálneho právneho štátu), princíp zákazu svojvôle, resp. zákazu zneužitia moci, princíp proporcionality, princíp deľby moci vrátane systému vzájomných bŕzd a protiváh a princíp transparentnosti (verejnej kontrolovateľnosti) výkonu verejnej moci.²⁷

Vo všetkých skôr uvedených vymenovaniach však princíp generality právnych noriem nie je uvedený, kým princíp spravodlivosti, resp. princíp materiálneho právneho štátu sa nachádza vo viacerých z nich.

Spravodlivosť predstavuje jeden z nosných normatívnych princípov spoluzitia ľudí. Vnímame ju ako ideálny spôsob rozdeľovania spoločenských hodnôt, bremien, práv aj povinností, dobra aj zla. Toto rozdelenie je vždy správne, vyvážené a zdôvodnené. Spravodlivosť je najvyššie kritérium, ktoré používame pri posudzovaní ľudského konania, usporiadania spoločenských vzťahov, ale aj celých právnych systémov a rovnako jednotlivých právnych noriem.²⁸

Priama demokracia a zastupiteľská demokracia sú si v podmienkach Slovenskej republiky rovnocenné. Tvrdenie, že ide o dva alternatívne výkony moci, potvrdil aj Ústavný súd SR v náleze z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014. Súd v tomto rozhodnutí zdôraznil, že ani skutočnosť, že zastupiteľská demokracia je v čl. 2 ods. 1 Ústavy SR spomínaná na prvom mieste, nemožno vnímať tak, že nepriama demokracia je materiálno-právne priorizovaná.²⁹

Ako vysvetľuje L. Trellová: „*Formy priamej demokracie sú dôležitým nástrojom na riešenie problémov spojených z konfliktnými situáciami a názorovými rozporami medzi zastupiteľskými orgánmi, ako aj rôznorodými skupinami spoločnosti. Predstavujú tiež spôsob netradičného presadzovania nových myšlienok, prispievajú k riešeniu otázok, ktoré s zablokovanou nemožnosťou uzavrieť kompromis na pôde zastupiteľských orgánov.*“³⁰

V materiálnom právnom štáte je potrebné uplatňovať zákaz svojvôle vo výkone verejnej moci. Štát by mal tak pri tvorbe, ako aj aplikácii práva dbať na kritériá materiálnej spravodlivosti. Materiálna spravodlivosť v sebe okrem

²⁷ Nález Ústavného súdu SR z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

²⁸ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 27.

²⁹ Tamže, s. 41.

³⁰ TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018, s. 138.

spravodlivosti formálnej nesie aj požiadavku primeraného a konsenzuálne správneho zaobchádzania a zohľadňovania ekvity.³¹

Demokracia sa od 17. storočia nechápe už len ako mechanizmus, ktorý dovoľuje ľudu participovať na výkone verejnej moci, ale predstavuje nástroj, ktorým sa môžu ľudia, občania, chrániť pred zásahmi štátu.³²

V náleze Ústavného súdu SR z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014, súd konštatoval, že ústava obsahuje nezmeniteľné články, ktoré garantujú základné práva a slobody. Článkami, ktoré nie je možné meniť ani referendum, sú najmä čl. 12 ods. 1 a čl. 93 ods. 3 Ústavy SR.³³

Na druhej strane, predmetom referenda jednoznačne môžu, ba priam musia byť otázky verejného záujmu.

Je nemožné spraviť taxatívny výpočet položiek spadajúcich pod pojem „dôležitá otázka verejného záujmu“.³⁴ Avšak predčasné voľby, resp. vyjadrenie nespokojnosti primárneho nositeľa moci s výkonom moci ním volených zástupcov, predstavujú snáď najdôležitejšiu otázku verejného záujmu.

Toto tvrdenie môžeme podložiť návodom Ústavného súdu SR z jeho nálezu z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014, kde vysvetľuje, že „*Fakt, že 350 000 alebo dokonca viac občanov žiada referendum o určitej otázke, podstatným spôsobom nasvedčuje tomu, že táto otázka sa formuje do podoby dôležitej otázky verejného záujmu... V teoretickej polohe je referendum určitou poistkou občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach nechal poradiť od občanov, aby občania v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť.*“³⁵

Ústava moderného právneho štátu nemôže existovať mimo hodnôt, ktoré verejnosť akceptuje, bez pocitu spravodlivosti, bez toho, aby demokratické inštitúcie dávali zmysel a účel. Aj to najlepšie odôvodnené stanovisko, ktoré nepripúšťa možnosť jeho nápravy alebo revízie a ktoré verejnosť oprávnené pociťuje ako neprimerané a nespravodlivé, vytvára v spoločnosti negatívne dôsledky na chápanie práva, jeho rešpektovanie a škodí pocitu, že je možné sa domôcť spravodlivosti.³⁶

Z pohľadu ochrany princípu spravodlivosti nám nezostáva nič iné, ako konštatovať, že Ústavný súd SR v roku 2021 už nepristupoval k dôležitosti ochrany materiálneho právneho štátu s takou razantnosťou ako v roku 2017. Skôr sa

³¹ KROŠLÁK, D. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2016, s. 227.

³² CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 138.

³³ Nález Ústavného súdu SR z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS. 24/2014.

³⁴ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 217

³⁵ Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 2. mája 1996, sp. zn. PL. ÚS. 42/95.

³⁶ BALOG, B., TITLOVÁ, M., FAKLA, M. *Amnestie a milosti*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 74.

zameral na ochranu formálnejších stránok právneho štátu, ako napríklad princípu generality právnej normy v spojitosti s právnou istotou, s ktorým je ľahšie sa v rozhodnutí vysporiadať než s abstraktnejšie uchopiteľným pojmom „princíp materiálnej spravodlivosti“.

Pozitívom však je, že Ústavný súd SR v rozhodnutí, ktoré neumožnilo konanie referenda, podal návrh na riešenie danej spoločenskej situácie. V bode 155 odôvodnenia vysvetlil, že princípom právneho štátu, resp. materiálnemu jadru ústavy, by neodporovalo referendum o zmene ústavy, vedúce k ukotveniu možnosti skrátenia už plynúceho volebného obdobia poslancov Národnej rady SR, aj keď by išlo by o ďalšiu výnimku z inak zásadnej povahy generality rozhodovania v referende.

Použitá literatúra:

- ALEXY, R. *Pojem a platnosť práva*. Bratislava : Kalligram, 2009, 171 s.
- BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014, 212 s.
- BALOG, B. Päťdesiat odietňov sivej...v princípoch Slovenskej republiky. In *Princípy v práve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Bratislava : SAP, 2015, s. 113 – 120.
- BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, 176 s.
- BALOG, B., TITTOVÁ, M., FAKLA, M. *Amnestie a milosti*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, 125 s.
- BARAK, A. *Sudca v demokracii*. Bratislava : Kalligram, 2016, 432 s.
- BOGUSZAK, J. Pojetí, druhy a význam právnych princípů. In *Právny obzor*. 2003, roč. 86, č. 3, s. 241 – 247.
- BRÖSTL, A. *Právny štát: pojmy, teórie, princípy*. Košice : Medes, 1995, 111 s.
- CIBULKA, Ľ. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, 358 s.
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, 481 s.
- HOLLÄNDER, P. *Nástin filozofie práva (úvahy štrukturálni)*. Praha : Všehrd, 2000, 125 s.
- CHOVANEK, J., PALÚŠ, I. *Lexikón ústavného práva*. Bratislava : Procon, 2004, 261 s.
- KROŠLÁK, D. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2016, 801 s.
- KROŠLÁK, D., BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Teória štátu a práva*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2020, 336 s.
- OROSZ, L. Všeobecné ústavné princípy – základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In *Právny obzor*. 2003, roč. 86, č. 4, s. 325 – 337.

- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, 892 s.
- OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2012, 544 s.
- PRUSÁK, J. *Teória práva*. Bratislava : VO PF UK, 1995, 308 s.
- RAWLS, J. *Spravodlivosť ako férovosť*. Bratislava : Kalligram, 2007, 336 s.
- TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018, 288 s.

Judikatúra:

- Nález Ústavného súdu SR z 2. mája 1996, sp. zn. PL. ÚS 42/95.
- Nález Ústavného súdu SR z 26. mája 1998, sp. zn. I. ÚS 10/98.
- Nález Ústavného súdu SR z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014.
- Nález Ústavného súdu SR z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.
- Nález Ústavného súdu SR zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

DESAŤ ROKOV ROZPOČTOVEJ (NE)ZODPOVEDNOSTI¹

Ten years of budget (ir)responsibility

Samuel Cibik

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied

Abstrakt: Autor sa vo svojom článku venuje rozpočtovej zodpovednosti ako ústavne zakotvenému pravidlu v kontexte tridsiateho výročia prijatia Ústavy SR. Hlavným cieľom článku je analyzovať vývoj pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti v ústavnom systéme Slovenska počas jeho existencie a na základe výsledkov stanoviť predpokladaný vývoj problematiky do budúcnosti.

Abstract: In his article, the author deals with budget responsibility as a constitutionally enshrined rule in the context of the thirtieth anniversary of the adoption of the Constitution of the Slovak Republic. The main goal of the article is to analyse the development of the rules of budget responsibility and transparency in the constitutional system of Slovakia during its existence and, based on the results, to determine the expected development of the issue in the future.

Kľúčové slová: rozpočet, rozpočtová zodpovednosť, transparentnosť, finančná ústava, ústavný vývoj

Key words: budget, budget responsibility, transparency, financial constitution, constitutional development

1 Úvod

Rok 2022 nie je len rokom okrúhleho výročia prijatia Ústavy Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb.; ďalej aj „Ústava SR“), ale prvé okrúhle výročie je možné spomenúť aj pri ústavnom zákone č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej aj „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“ alebo

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

„ústavný zákon“). V marci tohto roku totiž uplynulo desať rokov odo dňa, kedy tento ústavný zákon nadobudol účinnosť. Započala tým éra budovania tzv. finančnej ústavy Slovenska. Hoci sa na prvý pohľad môže zdať, že budovanie finančnej ústavy Slovenska² započalo prijatím ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti³ a bolo zavŕšené prijatím článku 55a do Ústavy SR,⁴ nie je to tak, a to hneď z viacerých dôvodov.

Ako hlavný dôvod možno označiť nedostatočnosť ústavnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti pre všetky situácie, ktoré môžu vzniknúť počas fungovania štátu, či už v riadnych alebo mimoriadnych situáciách. Zároveň nie je možné opomenúť možnosť obchádzania ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, a to prostriedkami, ktoré ústavný zákon sám ponúka. Okrem iného, aj samotná Rada pre rozpočtovú zodpovednosť nemá dostatočné právomoci, aby mohla zasiahnuť v prípade, ak nie sú dodržiavané princípy rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti. Tieto dôvody sú zároveň dôvodmi, pre ktoré sa autor rozhodol venovať tejto téme. Predovšetkým poukázanie na problematiku aspekty, podloženie týchto tvrdení údajmi a navrhnutie riešení je základným predpokladom na budúce vylepšenie ústavnej úpravy pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti.

V nasledujúcich kapitolách bude pozornosť venovaná skôr načrtnutým problémom, samozrejme, nielen s poukazom na problémy, ale aj s ponúknutím riešení, ktorých aplikácia by mohla prispieť k tomu, aby pri ďalšom výročí prijatia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti mohla byť oslavovaná rozpočtová zodpovednosť a nie konštatovaná rozpočtová nezodpovednosť.

2 Postavenie a úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti svojím čl. 3 ods. 1 zriaďuje Radu pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej aj „Rada“) „*ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenia*

² Pozri BALOG, B. Slovenská rozpočtová ústava. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Jurisprudentiae*. 2012, č. 2.

³ Pozri BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : EUROKÓDEX, 2014, s. 164.

⁴ GIBA, M., BUJŇÁK, V. Nové úlohy obcí a vyšších územných celkov v kontexte ústavnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná revue*. 2021, roč. 73, č. 4.

plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti“.⁵ Zabezpečenie nezávislosti Rady je zakorenené jednak v zabezpečení nezávislosti jej jednotlivých členov (Ad 1) a v zabezpečení nezávislosti Rady ako inštitúcie (Ad 2).

Ad 1: Zabezpečenie nezávislosti členov Rady je zakotvené v čl. 3 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý v poslednej vete hovorí: „*Tá istá osoba môže byť zvolená za člena rady len raz.*“⁶ Práve možnosť byť členom Rady iba počas jedného funkčného obdobia dáva záruku, že členovia Rady sa nemusia snažiť „páčiť“ kreujúcim orgánom, ktorými sú v tomto prípade vykonávatelia zákonodarnej i výkonnej moci v štáte a guvernér Národnej banky Slovenska.⁷ Člen Rady vykonáva sedemročné funkčné obdobie, no to môže skončiť i predčasne. Okrem skončenia funkčného obdobia plynutím času, smrťou alebo vzdaním sa člena Rady je možné jednotlivého člena Rady i odvolať. Aj v tomto prípade však ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti zabezpečuje inštitút odvolania člena Rady proti zneužitiu, a to konkrétne taxatívnym vymenovaním dôvodov, pre ktoré môže byť člen Rady z funkcie odvolaný pred skončením funkčného obdobia.

Ad 2: Zabezpečenie nezávislosti Rady inštitúcie je zakotvené v čl. 3 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Pre jeho objasnenie je však potrebné poukázať i na odsek 7 spomínaného článku, ktorý ustanovuje, že úlohy spojené s fungovaním Rady vykonáva Kancelária rady.⁸ Odsek 8 stanovuje, že výdavky Kancelárie rady sú financované z rozpočtu Národnej banky Slovenska, ktoré sa Národnej banke Slovenska bezodkladne uhradia zo štátneho rozpočtu, ak o to požiadala Ministerstvo financií SR.⁹ Inštitucionálna nezávislosť Rady je teda zabezpečená financovaním prostredníctvom rozpočtu Národnej banky Slovenska, ktorá v právnom poriadku Slovenska vystupuje ako nezávislá centrálna banka Slovenskej republiky.¹⁰

Úlohy Rady možno súhrnne označiť ako úlohy na úseku dohľadu a monitorovania vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Tieto úlohy Rade vyplývajú z čl. 4 ods. 1 ústavného zákona. Výpočet úloh nie je v ústavnom zákone uzatvorený, keďže písmeno e) hovorí o vykonávaní ďalších činností ustanovených zákonom.¹¹ Toto ustanovenie odkazuje na zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Úlohy Rady možno teda, ako už bolo spomenuté, označiť ako úlohy hodnotenia a monitorovania vývoja hospodárenia Slovenskej

⁵ Článok 3 ods. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

⁶ Článok 3 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

⁷ Bližšie pozri čl. 3 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

⁸ Bližšie pozri čl. 3 ods. 7 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

⁹ Bližšie pozri čl. 3 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

¹⁰ Pozri § 1 ods. 1 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska.

¹¹ Článok 4 ods. 1 písm. e) ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

republiky. V ďalších častiach bude pozornosť venovaná práve hodnoteniu hospodárenia Slovenskej republiky Radou za obdobie činnosti Rady a úlohám a kompetenciám Rady, predovšetkým s ohľadom na ich dostatočnosť a primeranosť vo vzťahu k cieľom a súčasným úlohám Rady.

2.1 Vývoj hospodárenia Slovenskej republiky z pohľadu Rady

Hodnotenie vývoja hospodárenia Slovenskej republiky vyplýva ako jedna z úloh Rady z čl. 4 ods. 1 písm. b) ústavného zákona. Rada každoročne vypracúva a zverejňuje hodnotiacu správu, v ktorej konštatuje, či boli dodržiavané pravidlá rozpočtovej zodpovednosti v predchádzajúcom roku, resp. ak sa Slovenská republika dostala do sankčného pásma,¹² či boli splnené kroky, ktoré ustanovuje konkrétny mechanizmus ústavného zákona.¹³

Vo všeobecnosti možno hospodárenie Slovenskej republiky vyjadriť cez výšku verejného dlhu.¹⁴ Článok 5 ods. 1 ústavného zákona ustanovuje horný limit dlhu verejnej správy na 50 % podielu na hrubom domácom produkte (ďalej aj „HDP“). Prechodné ustanovenia v čl. 12 a čl. 13 ústavného zákona však do roku 2018 počítali s uplatňovaním horného limitu dlhu verejnej správy o 10 % vyšším ako čl. 5 ods. 1 ústavného zákona, resp. do roku 2027 počítajú s postupným znižovaním horného limitu dlhu verejnej správy o 1 % oproti predchádzajúcemu roku. Článok 5 ods. 1 ústavného zákona sa teda začne uplatňovať rokom 2028. Zvýšená hodnota horného limitu dlhu verejnej správy sa premieta i do mechanizmov ústavného zákona, ktorým bude pozornosť venovaná v tretej kapitole, no vo všeobecnosti platilo obdobné pravidlo, a teda výška dlhu potrebná na aktiváciu jednotlivých mechanizmov je podľa prechodných ustanovení čl. 12 a čl. 13 ústavného zákona o 10 % vyššia, resp. sa od roku 2018 do roku 2027 postupne znižuje o 1 % ročne.

Odhliadnuc od prechodných ustanovení, čl. 5 ústavného zákona ustanovuje, ako bolo zmienené, hornú hranicu verejného dlhu na hodnotu 50 % podielu na HDP. Minimálna výška verejného dlhu potrebná na aktiváciu mechanizmov v prvom sankčnom pásme je 40 % podielu na HDP a minimálna výška na aktiváciu

¹² Sankčné pásmo predstavuje isté rozmedzie verejného dlhu, pri ktorého dosiahnutí sa aktivujú mechanizmy ústavného zákona a musia byť vykonané opatrenia a kroky, ktoré daný mechanizmus v konkrétnom sankčnom pásme predpokladá, s cieľom znížiť, resp. zastaviť zvyšovanie verejného dlhu.

¹³ Pozri 3. kapitolu.

¹⁴ Pozri GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná revue*. 2020, roč. 72, č. 10.

únikovej klauzuly podľa čl. 5 ods. 10 ústavného zákona¹⁵ je 45 % podielu na HDP. Slovenská republika dosahovala hodnoty mimo akéhokoľvek sankčného pásma medzi rokmi 2003 až 2011. Od roku 2011, teda od roku, v ktorom bol prijatý ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, výška dlhu v Slovenskej republike neklesla pod 48 % podielu k HDP.¹⁶ Ako príklad činnosti Rady v súvislosti s hospodárením Slovenskej republiky možno spomenúť Správu o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti,¹⁷ v ktorej Rada konštatuje prekročenie hranice prvého sankčného pásma z dôvodu výšky verejného dlhu vo výške 52,1 % podielu na HDP. Zároveň konštatuje, že minister financií predstavil „málo špecifikované“ opatrenia na zníženie dlhu, a preto Rada vyslovila pochybnosť o ich účinku na skutočné zníženie dlhu. Rada nielen kontroluje výšku verejného dlhu a konštatuje prekročenie hranice sankčného pásma, ale rovnako kontroluje, či boli splnené všetky opatrenia, ktoré daný mechanizmus v konkrétnom sankčnom pásme predpokladá.

2.2 Nové kompetencie Rady

Úlohy Rady sú teda vo všeobecnosti koncipované ako kontrolná funkcia vo vzťahu k hospodáreniu štátu. Úlohy je v tomto prípade možno označiť ako kompetencie, vzhľadom na účel tejto časti, a teda posúdenie vhodnosti doplnenia nových kompetencií Rady do ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

Rada nie je ojedinelým orgánom svojho druhu v Európe, ani vo svete. Jej kompetencie sú však v porovnaní s inými orgánmi rovnakého druhu vcelku oklieštené.¹⁸ Ako príklad sú uvedené orgány s podobnou pôsobnosťou, ako má Rada, v krajinách ako Spojené kráľovstvo, Spojené štáty americké a Nemecko. *Office for budget responsibility* je orgánom dohliadajúcim na rozpočtovú zodpovednosť v Spojenom kráľovstve. Okrem úloh na úseku dohľadu nad hospodárením štátu má však možnosť napríklad klásť pripomienky k jednotlivým výdavkom štátu. *Committee for a responsible federal budget* v Spojených štátoch amerických má

¹⁵ Bližšie pozri 3. kapitolu.

¹⁶ Bližšie pozri: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/74/List-dlh-2021_FINAL.pdf>.

¹⁷ *Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti*. Dostupné na: <<https://www.rrz.sk/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodpovednosti-a-transparentnosti-jun-2013/>>.

¹⁸ Pozri *Office for budget responsibility* (UK, dostupné na: <<https://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/>>), *Committee for a responsible federal budget* (USA, dostupné na: <<https://www.crfb.org/issue-areas/>>), *The Budget Committee* (DE, dostupné na: <<https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/18budgcomm-245886>> – i keď v prípade nemeckej rozpočtovej zodpovednosti je previazanosť so zákonodarnou mocou oveľa silnejšia ako napríklad v prípade Slovenskej republiky).

oproti verzii Spojeného kráľovstva dosah na viaceré oblasti verejných financií osobitne. Teda nekladie pripomienky len k rozpočtu štátu, ale zaoberá sa konkrétne napríklad oblasťou daní, sociálnej pomoci alebo študentských pôžičiek. *The Budget Committee* v Nemecku je súčasťou Bundestagu, no vďaka osobitnému systému báz a protiváh dokázu všetky zúčastnené orgány rovnomerne participovať na tvorbe rozpočtu.

Aj vzhľadom na skôr uvedené príklady je teda správne klásť otázku, či by Rada mala mať kompetencie na úseku dohľadu a kontroly bez akejkoľvek možnosti intervencie. Článok 4 ods. 1 písm. c) ústavného zákona síce zakotvuje možnosť Rady i z vlastného podnetu vypracovať a zverejniť stanovisko k legislatívnym návrhom a ich dopadom na rozpočet, no v texte absentuje akýkoľvek prostriedok, ktorým by Rada vedela v prípade potreby zasiahnuť intenzívnejšie. Logickým riešením sa môže zdať napríklad kompetencia Rady iniciovať konanie o súlade právnych predpisov na Ústavnom súde SR.¹⁹ Toto konanie by však mohla iniciovať jedine v prípade možného nesúladu s tzv. finančnou ústavou Slovenska, a teda v prípade, ak sa domnieva, že boli porušené pravidlá rozpočtovej zodpovednosti alebo transparentnosti podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti alebo čl. 55a Ústavy SR. V súčasnosti možno sledovať minimálne dve prebiehajúce konania,²⁰ pri ktorých je napadnutý súlad právneho predpisu s finančnou ústavou Slovenska, no podanie na Ústavný súd SR vykonala prezidentka ako aktívne legitimovaný subjekt podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) Ústavy SR. V budúcnosti by však takéto podania nemali byť na ramenách hlavy štátu a vzhľadom na celospoločenský záujem na zachovaní dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky by mala byť táto legitimácia priznaná aj Rade ako nezávislému orgánu monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky.²¹

3 Mechanizmy a únikové klauzuly ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Ústavný zákon obsahuje konkrétne v článku 5 dva druhy ustanovení, a to mechanizmy a únikové klauzuly. Mechanizmy ústavného zákona sú ustanovenia,

¹⁹ Článok 125 Ústavy SR.

²⁰ Podania dostupné na: <<https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/167340355/a09ac972-6fa3-409f-8df0-0c4546f8950a>>; <<https://www.ustavnysud.sk/document-s/10182/182283425/98c25bfd-6fe6-48b6-93a8-69a93041069b>>.

²¹ Článok 3 ods. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

ktorých úlohou je zabrániť zvyšovaniu verejného dlhu. Aktivujú sa vždy pri dosiahnutí istej výšky verejného dlhu. Obsahujú opatrenia a kroky, ktoré musí vláda vykonať, a práve tieto kroky a opatrenia by mali pomôcť znížiť verejný dlh, resp. zastaviť jeho nadmerné zvyšovanie. Únikové klauzuly sú, naopak, výnimky z týchto mechanizmov, pretože nie v každej situácii je vhodné a účelné, aby bol štát obmedzovaný pri vynakladaní verejných financií. Príkladom takýchto situácií môže byť nedávna pandémie COVID-19 alebo súčasné krízy v energetickej a bezpečnostnej oblasti.

Vo všeobecnosti ústavný zákon rozlišuje 3, resp. 4 únikové klauzuly. Prvá z nich je zakotvená v čl. 5 ods. 10 ústavného zákona a je to zároveň jediná úniková klauzula využiteľná v situáciách riadnych, ako aj krízových. Ustanovuje, že mechanizmy ústavného zákona sa neuplatňujú 24 mesiacov od nasledujúceho dňa po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a bola vyslovená dôvera vláde. Dve únikové klauzuly obsahuje článok 5 v odseku 11 pod písmenami a) a b). Možno ich nazvať i kvázi-krízové únikové klauzuly, pretože ustanovujú neuplatňovanie mechanizmov ústavného zákona na obdobie 36 mesiacov odo dňa, kedy nastala skutočnosť predpokladaná ústavným zákonom na aktiváciu únikovej klauzuly. Týmito skutočnosťami je napríklad zmena rastu HPD [písmeno a)], prípadne finančná kríza alebo živelná pohroma, či prírodná katastrofa [písmeno b)]. Vzhľadom na skutočnosť, že tieto únikové klauzuly môžu byť aktivované predovšetkým z dôvodov vyplývajúcich z hospodárskeho cyklu, je vhodné označenie ako kvázi-krízové únikové klauzuly, pretože plynutie hospodárskeho cyklu nie je možné označiť ako krízovú situáciu, ale ako jeho súčasť. Vylúčené však nie je, že hospodársky pokles alebo finančná kríza nie sú vyvolané bežným plynutím hospodárskeho cyklu, ale inou udalosťou, ktorú už ako krízovú situáciu možno označiť. Treťou únikovou klauzulou podľa čl. 5 ods. 12 ústavného zákona je klauzula pre prípad vojny alebo vojnového stavu. Mechanizmy ústavného zákona sa neaplikujú počas obdobia, počas ktorého je v Slovenskej republike vyhlásený vojnový stav alebo vypovedaná vojna.

3.1 Prílišná tolerancia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Úniková klauzula zakotvená v čl. 5 ods. 10 ústavného zákona nie je len jedinou únikovou klauzulou, ktorá je využiteľná tak v riadnych, ako aj v krízových situáciách, ale zároveň i jedinou únikovou klauzulou, ktorá nie je nastavená, z pohľadu autora, príliš prísne. Zatiaľ čo prísnosť sa prejavuje predovšetkým pri krízovej únikovej klauzule v čl. 5 ods. 12 ústavného zákona, no badať ju možno

i pri kvázi-krízových únikových klauzulách, pri čl. 5 ods. 10 ústavného zákona možno použiť tvrdenie o prílišnej tolerancii.

V čom ale spočíva prílišná tolerancia tejto únikovej klauzuly? Ako už bolo zmienené, úniková klauzula v čl. 5 ods. 10 ústavného zákona ustanovuje neuplatňovanie mechanizmov ústavného zákona počas 24 mesiacov odo dňa nasledujúceho po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a bola vyslovená dôvera vláde. Aktivácia únikovej klauzuly však nie je automatická. Na to, aby bola aktivovaná, je nevyhnutné, aby výška verejného dlhu Slovenskej republiky dosahovala najmenej 45 % pomeru k HDP. Vzhľadom na analýzu hospodárenia Slovenskej republiky z pohľadu Rady v podkapitole 2.1 možno konštatovať, že táto podmienka je splnená takmer permanentne.²²

Výška verejného dlhu však nie je dôvodom, prečo táto úniková klauzula spôsobuje prílišnú toleranciu ústavného zákona ako celku. Problémom je samotná úniková klauzula a chýbajúca precíznosť ústavnej úpravy. Hoci ustanovuje neuplatňovanie mechanizmov na 24 mesiacov odo dňa nasledujúceho po dni, kedy vznikla nová vláda, neustanovuje, na koľko vlád počas volebného obdobia Národnej rady SR sa táto výnimka z uplatňovania mechanizmov ústavného zákona vzťahuje. Ako príklad možno uviesť siedme volebné obdobie Národnej rady SR, kedy došlo k zmene vlády po takmer presne 24 mesiacoch, a teda v zásade by sa táto úniková klauzula mala uplatňovať počas celého volebného obdobia Národnej rady SR, teda počas 4 rokov. V roku 2020 po parlamentných voľbách vznikla nová vláda, a teda úniková klauzula podľa čl. 5 ods. 10 ústavného zákona sa aktivovala nanovo, a rovnaký postup nastal i po rekonštrukcii vlády v roku 2021. Mechanizmy ústavného zákona by sa teda mali aktivovať v roku 2023 prvýkrát od roku 2016, aj to však len na jeden rok, vzhľadom na blížiace sa voľby do Národnej rady SR, prípadne na stále aktuálnu možnosť predčasných parlamentných volieb.²³

Na základe skôr uvedeného možno konštatovať, že úniková klauzula zakotvená v čl. 5 ods. 10 ústavného zákona poskytuje možnosť na nielen neúmyselné vyhýbanie sa dodržiavaniu pravidiel rozpočtovej zodpovednosti, ale aj na takéto úmyselné konanie. V zásade jediným nevyhnutným krokom na úmyselné sa vyhnutie dodržiavaniu pravidiel rozpočtovej zodpovednosti je vznik novej vlády uprostred volebného obdobia Národnej rady SR. Aj vzhľadom na túto možnosť, rovnako ako aj na skutočnosť, že takáto situácia môže nastať i bez vôle členov

²² I keď je nevyhnutné brať do úvahy prechodné a záverečné ustanovenia čl. 12 a čl. 13 ústavného zákona.

²³ Tento príklad nezohľadňuje prechodné ustanovenia aktívne v čase uplatňovania únikovej klauzuly (čl. 12 a čl. 13 ústavného zákona), ale má slúžiť predovšetkým ako príklad na možné obdobné situácie v budúcnosti.

vlády, je namieste otázka, či by nebolo vhodné umožniť aktiváciu únikovej klauzuly len v prípade prvej vlády počas volebného obdobia Národnej rady SR, prípadne skrátenie účinnosti únikovej klauzuly.

3.2 Chýbajúca úprava vo vzťahu k výške verejného dlhu

Na chýbajúcu úpravu vo vzťahu k výške verejného dlhu možno nazerať z dvoch uhlov pohľadu. Ich spoločným znakom je výška verejného dlhu. V prvom prípade ide o absenciu úpravy v ústavnom zákone pre prípad, ak výška verejného dlhu poklesne pod výšky dlhov potrebné pre aktiváciu mechanizmov ústavného zákona (Ad 1). V druhom prípade ide o situáciu, keď výška verejného dlhu prekročí horný limit dlhu verejnej správy (Ad 2).

Ad 1: Základným cieľom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov.²⁴ V zásade možno konštatovať, že cieľom ústavného zákona je znižovať výšku verejného dlhu. Ako už bolo zmienené, na tento účel sú využívané mechanizmy ústavného zákona, pričom na ich aktiváciu sa vyžaduje dosiahnutie minimálnej výšky verejného dlhu Slovenskej republiky. Čo však nastane, ak sa výška verejného dlhu pohybuje v nižšej výške, než aká je potrebná na aktiváciu mechanizmov ústavného zákona, a štát začína vynakladať prostriedky, s ktorými nepočítal v rozpočte a sú využité na ciele, ktoré nie sú nevyhnutné z hľadiska zachovania bezpečnosti štátu, prípadne ochrany života a zdravia občanov. Inak povedané, čo ak sa začne zvyšovať verejný dlh Slovenskej republiky, no nenachádza sa vo výške, ktorá by aktivovala mechanizmus ústavného zákona. Môže teda nastať situácia, že výška verejného dlhu Slovenskej republiky sa pohybuje vo výške zhruba 30 % podielu k HDP a vláda sa rozhodne „rozdať“ 5 % podielu k HDP občanom za cenu zvýšenia verejného dlhu Slovenska o 5 % podielu k HDP. Mechanizmus ústavného zákona nebude aktivovaný vzhľadom na to, že výška verejného dlhu nedosahuje potrebnú minimálnu výšku. I keď sa pri súčasnej výške dlhu môže zdať tento scenár ako utopický, do budúcnosti by bolo vhodné zakotviť v ústavnom zákone istú brzdu aj pre prípad pozitívnej výšky verejného dlhu Slovenskej republiky, napríklad vo forme výdavkových limitov.

Ad 2: Táto druhá situácia je situáciou, ktorú možno pozorovať v súčasnej realite v Slovenskej republike. Horná hranica dlhu verejnej správy pre rok 2023 je podľa čl. 12 a čl. 13 ústavného zákona nastavená na 54 % podielu k HDP. V čase písania tohto príspevku dosahoval dlh verejnej správy Slovenskej republiky

²⁴ Článok 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

zhruba 63 % podielu k HDP. Vzhľadom na súčasnú situáciu nielen v Európe, ale aj vo svete, a s ohľadom na všetky doznievajúce i prebiehajúce krízy, je veľmi pravdepodobné, že výška verejného dlhu Slovenskej republiky nie je konečná, ale bude sa ďalej zvyšovať. Ani ak by sa už výška verejného dlhu Slovenskej republiky nezvyšovala,²⁵ možno pozorovať značný nepomer medzi ustanoveniami ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a súčasnou výškou verejného dlhu. Ako príklad možno uviesť, že rozpočtované príjmy Slovenskej republiky na rok 2022 sú 19 974 241 885 eur.²⁶ V prípade kalkulácie s HDP Slovenska na úrovni zhruba 100 miliárd eur by bolo nevyhnutné ušetriť takmer polovicu rozpočtovaných príjmov Slovenskej republiky, aby sa výška verejného dlhu dostala do posledného sankčného pásma a na výšku verejného dlhu, ktorá neprekračuje horný limit dlhu verejnej správy. Vzhľadom na tieto skutočnosti je nevyhnutné aktualizovať ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, upraviť hranicu horného limitu dlhu verejnej správy, upraviť hodnoty výšky verejného dlhu potrebné na aktiváciu jednotlivých mechanizmov a únikových klauzúl ústavného zákona, a to v čo najkratšej možnej dobe, inak môže Slovensko zo dňa na deň čeliť aktivácii všetkých sankčných pásiem ústavného zákona, a teda aj všetkých mechanizmov ústavného zákona (samozrejme v prípade, ak nebude aktivovaná žiadna kvázi-krízová alebo krízová úniková klauzula).

4 Záver

Ako bolo konštatované v úvode, rok 2022 je výročím i ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. No vzhľadom na problémy v oblasti rozpočtovej zodpovednosti možno konštatovať, že cesta k skutočnej rozpočtovej zodpovednosti je ešte veľmi dlhá a vyžaduje si hneď niekoľko nevyhnutných krokov. Niektoré z nich je nutné vykonať v čo najkratšom možnom čase, aby sa z ústavného zákona, ktorý má chrániť verejné financie a dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, nestala neúmyselne zbraň, ktorá túto udržateľnosť ohrozí. Kroky a riešenia navrhnuté v tomto príspevku prinášajú možnosti, aby o ďalších desať rokov bolo možné hovoriť o výročí rozpočtovej zodpovednosti, čo bolo i hlavným cieľom tohto príspevku.

Esenciálnou požiadavkou však nemôže byť len úprava jednotlivých ustanovení ústavného zákona, ale aj ochota dodržiavať tieto ustanovenia. Tá však

²⁵ Pozri MEDVEĎ, J., NEMEC, J. a kol. *Základy verejných financií*. Bratislava : SPRINT, 2007, s. 133.

²⁶ Ustanovenie § 1 ods. 1 zákona č. 534/2021 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2022.

môže u predstaviteľov exekutívy absentovať, a preto je nevyhnutné zabrániť zneužívaniu inštitútu únikovej klauzuly pri vzniku novej vlády na neuplatňovanie mechanizmov ústavného zákona. Je teda jednoznačnou úlohou, predovšetkým doktríny, poukazovať na nedostatky legislatívy v oblasti rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti, a v prípade zistenia nedostatkov navrhnúť riešenia, ktoré môžu ústavnú i zákonnú úpravu zlepšiť.

Použitá literatúra:

- BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : EUROKÓDEX, 2014, s. 164.
- BALOG, B. Slovenská rozpočtová ústava. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2012, č. 2.
- GIBA, M., BUJŇÁK, V. Nové úlohy obcí a vyšších územných celkov v kontexte ústavnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná revue*. 2021, roč. 73, č. 4.
- GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná revue*. 2020, roč. 72, č. 10.
- MEDVEĎ, J., NEMEC, J. a kol. *Základy verejných financií*. Bratislava : SPRINT, 2007, s. 133.

ZMENA ÚSTAVY AKO ÚSTAVNÁ ZVYKLOSŤ¹

The change of the Constitution as a constitutional custom?

František Pažitný

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied

Abstrakt: V príspevku sa autor zaoberá procesom zmeny Ústavy z pohľadu nepísaného práva. Primárnym cieľom príspevku je nájsť odpoveď na otázku, či je prijímanie priamych a nepriamych noviel Ústavy prostredníctvom ústavných zákonov, ako aj prijímanie *ad hoc* ústavných zákonov možné považovať za ústavnú zvyklosť. Sekundárnym cieľom, no taktiež dôležitým, je určiť samotný pôvod a dôvody postupu, ktorý realizuje pri spomenutých zmenách Ústavy Národná rada SR.

Abstract: In the contribution the author deals with the process of amending the Constitution of the Slovak Republic from the point of view of unwritten law. The primary objective of the contribution is to find an answer to the question of whether the acceptance of direct or indirect amendments to the Constitution by means of Constitutional Acts and *ad hoc* Constitutional Acts can be regarded as a constitutional custom. The secondary objective is to determine the origin and the reasons of the procedure followed by the National Council of the Slovak Republic.

Kľúčové slová: nepísané právo, ústavné zákony, Národná rada, ústavodarný proces, ústavodarná moc, legislatíva

Key words: unwritten law, Constitutional Acts, National Council, constitutional process, constitutional power, legislation

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

1 Úvod

Ústavné zvyklosti sú pomerne novým predmetom skúmania v rámci ústavného systému Slovenskej republiky. Je zrejmé, že v posledných rokoch sa výskum ústavných zvyklostí dostáva čoraz viac do popredia, pričom viacerí poprední ústavní právnici považujú ústavné zvyklosti za relevantný prameň práva.² Vo svojich publikáciách títo autori prinášajú rôzne pohľady ako vnímať povahu ústavných zvyklostí, čo ústavné zvyklosti sú, alebo ktorú konkrétnu prax možno považovať za ústavnú zvyklosť. Práve priama novelizácia Ústavy realizovaná prostredníctvom ústavných zákonov, nepriame novelizácie Ústavy, či prijímanie *ad hoc* ústavných zákonov je praxou, ktorá je často považovaná za postup, ktorý vykazuje znaky ústavnej zvyklosti.³ Pri označení uvedených postupov za ústavné zvyklosti však nedošlo ku komplexnému a hĺbkovému zhodnoteniu, či tieto postupy vôbec môžeme identifikovať ako ústavné zvyklosti. Okrem uvedeného je tiež potrebné brať do úvahy, že v danej oblasti prebehol za posledné obdobie aj ďalší vývoj, preto je posúdenie týchto záverov ešte dôležitejšie.

Cieľom nášho príspevku bude vyriešiť otázku, či je skôr spomenutú prax možné považovať za ústavnú zvyklosť. V neposlednom rade bude pre vyriešenie tejto otázky nevyhnutné odkryť pôvod realizácie tejto praxe, ako aj jej dôvody. Aby sme uvedený cieľ splnili, bude nutné príspevok rozdeliť do dvoch častí. V prvej časti (kapitola 2), ktorá bude všeobecnou časťou tohto príspevku, sa budeme venovať všeobecne pojmu a znakom ústavnej zvyklosti. Druhá časť tohto príspevku (kapitola 3) bude jeho osobitnou časťou a v nej sa budeme venovať naplneniu znakov ústavných zvyklostí v rámci konkrétnej praxe. Na účely príspevku za zmenu Ústavy považujeme zmenu prostredníctvom priamych či nepriamych noviel, ako aj jednorazovú zmenu prostredníctvom *ad hoc* ústavných zákonov. Pod pojem „Ústava“ zahrňame aj polylegálny ústavný systém.⁴

² Napríklad GIBA, M. Nepísané ústavné pravidlá a vznik vlády. Čo poradiť prezidentke? In *Comenius blog*. 2020, alebo KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. 2018, roč. 101, č. 6, s. 562.

³ Napríklad OROSZ, L., VOLČKO, V. Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva. In *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013, s. 119 – 120.

⁴ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 76.

2 Pojem a znaky ústavnej zvyklosti

V rámci tejto kapitoly sa pozrime na to, čo je to ústavná zvyklosť, ako vzniká a aké sú jej znaky. Zaradenie tejto teoretickej časti do nášho príspevku považujeme za nevyhnutné, keďže primárnym cieľom príspevku je určiť, či priama alebo nepriama zmena ústavy prostredníctvom ústavného zákona je ústavnou zvyklosťou. Definovanie pojmu a vyriešenie otázok vzniku ústavnej zvyklosti je možné prostredníctvom určenia jej základných znakov. Naša právna doktrína využíva prevažne dva základné znaky ústavnej zvyklosti – *usus longaevus* a *opinio iuris*. Nie vždy sú využívané tieto latinské výrazy, ale sú uvádzané obsahovo identické znaky, ktoré musí mať každá ústavná zvyklosť, v opačnom prípade nemôžeme konštatovať, že ide o ústavnú zvyklosť. S určitými odlišnosťami prichádza so znakmi aj doktrína z prostredia *common law*. Všetky uvedené znaky si podrobnejšie rozoberieme v nasledujúcich podkapitolách.

2.1 *Usus longaevus*

Pri ústavnej zvyklosti ide o prax, ktorá nie je upravená písaným právom. Táto prax je však prevažne dlhodobejšie opakovaná, pričom opakovaním po dlhší čas sa ustáli, je jasná a nerozporuplná. Práve uvedené sa dá označiť znakom, ktorým je *usus longaevus*. O tomto znaku hovoríme vo všeobecnosti ako o kvalitatívnom komponente nepísaného práva.⁵ Iní autori využívajú na označenie tohto znaku latinský výraz *corpus*. Ide o prvok faktický a tiež nazývaný objektívny alebo materiálny, práve pre zhmotnenie v dlhodobej, opakovanej a ustálenej praxi.⁶

Otázne je, ako určiť časový horizont, za ktorý sa má ústavná zvyklosť vytvoriť. Práve tu narážame na problém vzniku ústavnej zvyklosti. Môžeme konštatovať, že ústavná zvyklosť je vytvorená až momentom naplnenia znaku, ktorým je *opinio iuris*. Podrobnejší rozbor uvedeného znaku ústavnej zvyklosti ponúkame v nasledujúcej podkapitole. No je možné určiť čas, ktorý je potrebný na to, aby sa prax ustálila, bola jasnou a následne i právne záväznou? Myslíme si, že exaktné určenie tohto časového úseku je nereálne a zbytočné. K uvedenému prinášame nasledujúce argumenty. Prvým je fakt, že jednotlivé ústavné praxe sa realizujú v odlišných časových horizontoch. Napríklad kreácia vlády bude realizovaná častejšie ako úkony súvisiace s vyhlásovaním vojny či vojnového stavu. Z tohto

⁵ KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. 2018, roč. 101, č. 6, s. 556.

⁶ GIBA, M. Nepísané ústavné právo. In *Právny obzor*. 2020, roč. 103, č. 5, s. 319.

dôvodu sa nedá objektívne určiť, či je potrebné, aby sa na vytvorenie ústavnej zvyklosti vyžadovalo desať, dvadsať či sto rokov. Druhým argumentom je skutočnosť, že ústavná zvyklosť nevzniká cieľavedomým konaním v legislatívnom procese, ktorý má presne stanovené pravidlá. Jej vznik je výsledkom organického procesu, ktorý sa završuje nadobudnutím presvedčenia o jej právnej záväznosti. Preto nie je vylúčené, aby sa ústavná zvyklosť vytvorila aj za relatívne kratšie časové obdobie.

2.2 *Opinio iuris*

Uvedený znak je „*psychologický komponent spočívajúci v rozšírenom presvedčení o tom, že daná spoločenská prax je právne záväzná*“.⁷ Tento znak je v literatúre nazývaný aj ako *animus* – ide o ustálenie presvedčenia, že daná prax nie je len faktickým stavom, ale aj stavom právne záväzným. Je zrejmé, že ústavná zvyklosť musí kumulatívne spĺňať, tak *opinio longaevus*, ako aj *opinio iuris*.⁸ Ako sme už naznačili v texte skôr, tak, podľa nášho názoru, sa vznik ústavnej zvyklosti završuje práve nadobudnutím presvedčenia o právnej záväznosti faktického postupu. Z tohto dôvodu je dôležitosť skúmania tohto znaku nesmierne dôležitá.

Zložitosť skúmania spočíva v nasledujúcich otázkach. Kto má mať presvedčenie o právnej záväznosti? Máme sem výlučne zaradiť subjekty, ktoré danú prax realizujú? Má to byť orgán ochrany ústavnosti, ktorým je Ústavný súd, ako aj právna doktrína, či samotný ľud? Ak určíme, u koho psychologický prvok skúmať, ako odhaliť, že daný subjekt je naozaj presvedčený o právnej záväznosti? Zjednodušené povedané, kľúčové sú dva komponenty – u koho a ako máme tento prvok skúmať.⁹

Myslíme si, že presvedčenie o právnej záväznosti by sme mali predovšetkým skúmať u subjektov, ktoré danú zvyklosť realizujú, keďže ústavná zvyklosť má regulovať primárne nimi realizované postupy, prípadne vzťahy medzi nimi. V prípade, že by Ústavný súd posudzoval argumentáciu ústavnou zvyklosťou jednej zo strán, museli by sme pripustiť záver, že by v samotnom konaní mal Ústavný súd na stole dotvorenú ústavnú zvyklosť. V opačnom prípade by strana argumentovala len nezáväznou praxou, ktorá by bola právne irelevantná. Navyše, k preskúmaniu ústavnej zvyklosti Ústavným súdom nemusí nikdy prísť

⁷ KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. 2018, roč. 101, č. 6, s. 556.

⁸ GIBA, M. Nepísané ústavné právo. In *Právny obzor*. 2020, roč. 103, č. 5, s. 319.

⁹ Podobne aj NEUMANN, J. Ústavné zvyklosti – kritika, kontext, reflexie. In *Právny obzor*. 2019, roč. 102, č. 6, s. 474 – 476.

a namieste je aj otázka, či sa rozhodnutím Ústavného súdu ústavná zvyklosť nepretransformuje do iného prameňa práva.¹⁰ Netvrdíme však, že Ústavný súd nemusí prispieť svojimi rozhodnutiami k formovaniu a výkladu ústavných zvyklostí, čo rovnako platí aj pri písanom práve.¹¹ Pokiaľ ide o právnu doktrínu, môže zohrať významnú úlohu pri skúmaní a výklade ústavných zvyklostí, no v zásade platí to, čo sme už uviedli skôr.

Pokiaľ ide o skúmanie presvedčenia o právnej záväznosti na úrovni ľudu, tak tu vidíme viaceré úskalía. V prvom rade je to samotný abstraktný subjekt, pri ktorom je náročné nájsť prepojenie medzi psychologickým prvkom a danou praxou. Orgán, či už monokratický alebo kolektívny, vždy reprezentujú konkrétne osoby, čo znamená, že v danom momente vieme psychologický prvok bližšie skúmať. V prípade ľudu by mohli ako prostriedok na skúmanie psychologického prvku slúžiť primárne voľby, no domnievame sa, že nájsť bezprostredné prepojenie medzi výsledkom volieb a porušením nejakej ústavnej zvyklosti počas predchádzajúceho volebného obdobia je prakticky vylúčené. Za ďalšie, ľud v niektorých situáciách nereaguje žiadnym spôsobom ani na porušenie písaného práva, no faktom je, že k porušeniu písaného práva prichádza. V prípade ústavnej zvyklosti, ktorá už je sformovaná a príde k jej porušeniu, nemusí nasledovať odsúdenie daného porušenia ľuďom, no stále to bude porušenie ústavnej zvyklosti. V neposlednom rade ide o skutočnosť, že ústavná zvyklosť reguluje vzťahy medzi ústavnými orgánmi, ktoré sú horizontálne, čo je podobné ako v prípade medzinárodnej obýčaje.¹² Inak povedané, aj pri *opinio iuris* v medzinárodnej obýčaji skúmame aktérov – štáty, ktoré reprezentujú konkrétne orgány a nie ľud v dotknutých štátoch.

Na tomto mieste je možné pristúpiť k riešeniu druhej otázky – ako tento prvok skúmať? Túto otázku môžeme skúmať v dvoch rovinách. Prvá rovina sa týka explicitného prejavu konkrétnych osôb, ktoré reprezentujú ústavné orgány. V rámci tejto kategórie to budú rôzne mediálne vyjadrenia, no v prvom rade pôjde najmä o oficiálnu úradnú komunikáciu, kde môžeme zaradiť odôvodnenie konkrétneho rozhodnutia, prípadne vyjadrenia či stanoviská v rámci súdnych či iných konaní. Druhá rovina je komplikovanejšia, ide o skúmanie samotnej podstaty, určitého

¹⁰ OROSZ, L., VOLČKO, V. Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva. In *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013, s. 118.

¹¹ Podobne aj KÁČER, M. Shaping the appointment powers of the Slovak president under constitutional conventions. In *Acta Politologica*. 2022, roč. 14, č. 1, s. 13.

¹² KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. 2018, roč. 101, č. 6, s. 555.

konania týchto aktérov. Podstata tohto konania spočíva v racionalite konania, ktoré aktér vykonáva bez ohľadu na iné záujmy či preferencie.¹³

Dôležité je obe tieto roviny skúmať spoločne a vo vzájomnej súvislosti, inak povedané je potrebné skúmať celkový kontext daného správania. Izolovaný výskum nie je v tomto prípade správny, pretože obe uvedené roviny majú svoje úskalia. V prípade explicitných prejavov môže ísť o istú formu oportunizmu zo strany konkrétneho aktéra, no v prípade skúmania podstaty samotného konania môže ten, kto dané konanie skúma, nesprávne odhadnúť motiváciu konajúceho aktéra. Z uvedených dôvodov je potrebné skúmať celkový kontext konania jednotlivých subjektov, ktorý je možné prepájať s určitými prvkami v *usus longae-vus*. Napríklad isté faktické konanie bolo realizované rôznymi aktérmi, z rôznych politických strán, v rôznych historických obdobiach, pričom všetci aktéri konali určitým a jasným spôsobom, z nie iných dôvodov ako z dôvodu presvedčenia o právnej záväznosti.

2.3 Common law doktrína

V rámci tejto časti by sme chceli poukázať na niektoré odlišnosti v chápaní prvkov ústavných zvyklostí v rámci *common law* doktríny. Jeden z najväčších predstaviteľov I. Jennings, ktorý sa venoval problematike ústavných zvyklostí, stanovil tri základné znaky ústavných zvyklostí. Prvým znakom je precedens skúmanej praxe, čo znamená, že vieme identifikovať, že sa daná prax už v minulosti realizovala. Druhým znakom je existencia relevantného významu pre chod ústavného systému. Inak povedané, nemôže ísť o marginálnu prax, ktorá nie je dôležitá pre riadne fungovanie ústavného systému. Tretím znakom je práve *opinio iuris*, ktorý sme spomínali v predošlej časti tohto príspevku.¹⁴ V rámci uvedených znakov by sme si dovolili poukázať práve na skutočnosť, že v rámci *common law* ponímania ústavných zvyklostí nie je podstatné ako dlho sa realizujú, ale že sa realizujú opakovane, sú dôležité pre ústavný systém a existuje presvedčenie o právnej záväznosti.

V rámci nami posudzovanej praxe, ktorou je priama, nepriama či *ad hoc* zmena ústavy prostredníctvom ústavného zákona, budeme využívať aj druhý spomenutý znak, ktorý z predmetnej doktríny vychádza.

¹³ KÁČER, M. Shaping the appointment powers of the Slovak president under constitutional conventions. In *Acta Politologica*. 2022, roč. 14, č. 1, s. 6.

¹⁴ JENNINGS, I. *The Law and the Constitution*. London : University of London Press, 1959, s. 81.

3 Naplnenie znakov ústavných zvyklostí pri jednotlivých zmenách ústavy

V rámci tejto kapitoly sa budeme venovať otázke, či pri praxi, ktorá sa týka jednotlivých spôsobov zmeny ústavy, dochádza k naplneniu znakov, ktoré sme si stanovili v predošlej časti. Otázkou je, či môžeme jednotlivé spôsoby zmeny ústavy považovať za ústavné zvyklosti. Vzhľadom na to túto kapitolu rozdelíme na tri podkapitoly. V prvej podkapitole sa budeme venovať naplneniu znakov pri priamych novelizáciách, v ďalšej podkapitole sa pozrieme na nepriame novelizácie a v poslednej podkapitole rozoberieme jednorazové prelamanie ústavy prostredníctvom *ad hoc* ústavných zákonov.

3.1 Priame novelizácie

Ústava prešla dosiaľ devätnástimi priamymi novelizáciami. Tieto novelizácie boli realizované vždy prostredníctvom ústavného zákona. Inak povedané, nikdy nedošlo k priamej novelizácii základného zákona štátu iným spôsobom ako prostredníctvom ústavného zákona. Tento spôsob však nie je v rámci textu Ústavy nikde uvedený. Ústava v článku 84 ods. 4 uvádza nasledujúce: „*Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona, na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2, na prijatie uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, na podanie obžaloby na prezidenta, na vypovedanie vojny inému štátu a na zrušenie rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov.*“ Tento článok špecifikuje len väčšinu, ktorá je potrebná na zmenu Ústavy, no neupravuje spôsob takejto zmeny. Z uvedeného ustanovenia je teda zrejmé, že Ústavu možno meniť trojpäťtinovou väčšinou, ale presný spôsob stanovený nie je. Prečo je priama novelizácia realizovaná formou ústavného zákona a nie napríklad formou dodatku alebo inou formou? Vysvetlenia môžu byť dve. V prvom rade môžeme hovoriť o ústavnej zvyklosti a v druhom prípade môžeme hovoriť, že ide len o legislatívno-technický štandard.¹⁵

Na prvé vysvetlenie poukazuje aj ústavnoprávna doktrína, keď konštatuje, že v danom prípade môže ísť o ústavnú zvyklosť.¹⁶ V texte skôr sme uviedli,

¹⁵ OROSZ, L. Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie. In OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. I. zväzok*. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 133.

¹⁶ GIBA, M. Nepísané ústavné právo. In *Právny obzor*. 2020, roč. 103, č. 5, s. 328.

že musia byť naplnené určité znaky, aby sme mohli o danej praxi hovoriť ako o ústavnej zvyklosti. Týmto znakmi sú *usus longaevus*, *opinio iuris* a v neposlednom rade je potrebné spomenúť aj znak, ktorý využíva najmä *common law* doktrína, ktorým je podstatný význam pre fungovanie ústavného systému. V prípade posledného spomenutého znaku môžeme konštatovať, že je jednoznačne naplnený, keďže ústavu je možné a niekedy aj potrebné meniť a ústavné zákony sú týmto nástrojom. Pokiaľ ide o *usus longaevus*, je potrebné si uvedomiť pôvod tejto praxe. Pred vznikom Slovenskej republiky platilo na jej území viacero ústav. Predovšetkým máme na mysli Ústavnú listinu z roku 1920, Ústavu z roku 1948 či Ústavu z roku 1960. Pokiaľ ide o formu, akou sa má realizovať priama novelizácia týchto ústav, tak môžeme konštatovať, že tieto ústavy vo svojich ustanoveniach explicitne stanovovali spôsob, akým ich je možné meniť, pričom všetky tri predpokladali ich zmenu prostredníctvom ústavného zákona.¹⁷ Priama zmena ústavy sa teda realizovala rovnakým spôsobom ako dnes, no úprava v ústavnom texte bola explicitná. Podstatné je však to, že aj napriek prijatiu Ústavy táto prax pretrvala, hoci nemala explicitnú oporu v písanom texte. Prax prijímania ústavných zákonov v už novom ústavnom systéme pretrvala a došlo k nadviazaniu na predošlými ústavami stanovený systém. Vzhľadom na uvedené môžeme povedať, že ústavná prax, ktorá je realizovaná v súčasnosti, má pôvod v období pred účinnosti súčasnej Ústavy, pričom sa realizuje už od roku 1998, kedy došlo vôbec k jej prvej priamej novele. Môžeme teda konštatovať, že táto prax je ustálenou, opakujúcou sa, jasnou praxou, ktorá je určitou kontinuitou nadväzujúcou na predošlé ústavné systémy, čo vytvára pomerne silné naplnenie znaku *usus longaevus*.

V prípade znaku, ktorým je *opinio iuris*, je situácia zložitejšia. Vonkajšie konanie jednotlivých subjektov, ktorým bola a je Národná rada, ktorá je reprezentovaná poslancami, je pomerne ťažko hodnotiteľné. Toto konanie nikdy nebolo realizované inak a je vysoko pravdepodobné, že sa daní aktéri ani len nezamýšľali nad tým, či je takýto spôsob priamej novelizácie realizovaný prostredníctvom ústavného zákona preto, lebo je právne záväzný na základe nepísaného práva – ústavnej zvyklosti. No je potrebné si uvedomiť, že aj neuvažovanie o inej možnosti spôsobu a realizácia len jediného spôsobu zmeny ústavy je určitým prejavom psychologického prvku. Uvedené znamená, že tento prvok môže byť naplnený.

Na tomto mieste je možné prejsť do druhej roviny vysvetlenia, ktorým je legislatívno-technický štandard. Pod týmto pojmom máme na mysli postup, ktorý je typický aj pre iné právne odvetvia. Zákony sa menia inými novelizačnými

¹⁷ Pozri čl. I od. 2 ústavného zákona č. 121/1920 Zb.; § 152 Ústavy Československej republiky č. 150/1948 Zb.; čl. 111 Ústavy Československej socialistickej republiky č. 100/1960 Zb.

zákonmi a pod. Na druhej strane je Ústava kvalitatívne iný typ právneho predpisu a v iných štátoch je proces zmeny realizovaný prostredníctvom dodatkov, prípadne inou formou. Aj keby sme však pripustili, že toto vysvetlenie je správne, nie je možné vylúčiť, že táto prax – legislatívno-technický štandard – sa mohol konzervovať na ústavnú zvyklosť a iná forma priamej novely nie je možná. Inak povedané, aj napriek tomu, že na začiatku mohlo a pravdepodobne aj išlo len o aplikáciu legislatívno-technického štandardu, dnes to už môže byť ústavná zvyklosť. Uvedený legislatívno-technický štandard považujeme za počiatočný dôvod danej praxe.

Príkláňame sa skôr k vysvetleniu, ktorým je ústavná zvyklosť, keďže v tomto prípade dĺžka samotnej praxe, ako aj rozmanitosť zloženia Národnej rady po roku 1993 vytvárajú praktickú nemožnosť predstaviť si, že ústavu je možné priamo novelizovať iným spôsobom, ako je ústavný zákon.

3.2 Nepriame novelizácie

V prípade nepriamych novelizácií je situácia odlišnejšia ako v prípade priamych noviel, keďže samotná Ústava zmeny svojich ustanovení výslovne predpokladá. No existujú viaceré ústavné zákony, ktoré nemenia ustanovenia Ústavy a ktoré Ústava nepredpokladá.¹⁸ Ústavný systém sa teda z času na čas dopĺňa o ústavné zákony, no ústava o nich nič nehovorí. Je takáto prax ústavnou zvyklosťou?

Už v minulosti doktrína danú prax označila za formujúcu sa ústavnú zvyklosť. Na druhej strane ju označuje za nevhodnú pre samotný ústavný systém.¹⁹ Napĺňa však táto prax skôr spomenuté znaky? V prípade podstatného významu pre fungovanie ústavného systému tu na prvý pohľad môže byť problém. Dalo by sa povedať, že ústavný systém by vedel bez nepriamych noviel ústavy prežiť. No význam pre ústavný systém spočíva v niečom inom. Môžeme to ilustrovať na príklade ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Existujú určité vzťahy, ktoré by nebolo vhodné upraviť len bežným zákonom, pretože význam úpravy je natoľko dôležitý, že si vyžaduje kvalitatívne inú úroveň úpravy. Na druhej strane by priama novela v danom prípade znamenala nekonceptný zásah do Ústavy. Práve v tomto smere je význam nepriamych noviel ústavy veľmi dôležitý. Uvedené považujeme za pravdepodobný dôvod danej praxe, ktorý nepochybne viedol k jej uplatňovaniu.

¹⁸ Napríklad ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie.

¹⁹ OROSZ, L., VOLČKO, V. Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva. In *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013, s. 119 – 120.

Pokiaľ ide o *usus longaevus*, aj tu je potrebné ísť do vzdialenejšej histórie. Nepriame novely boli súčasťou ústavného systému vytvoreného Ústavnou listinou z roku 1920²⁰, Ústavou z roku 1948²¹, Ústavou z roku 1960²² a ako sme už skôr uviedli, sú súčasťou aj ústavného systému vytvoreného súčasne platnou a účinnou Ústavou z roku 1992. Polylegálnosť, ktorú vytvárajú, je niekedy doktrínou označovaná aj ako československá ústavná tradícia.²³ Dokonca môžeme konštatovať, že nepriame novely počtom prevažovali nad priamymi novelami v ústavnom systéme vytvoreným Ústavou z roku 1948. Z toho vyplýva, že táto prax je už vyše storočia na našom území realizovaná rôznymi subjektmi, v rôznych historických etapách vývoja, ako aj predstaviteľmi rôznych politických reprezentácií.

Presvedčenie o právnej záväznosti – psychologický prvok, môžeme vnímať podobne ako v prípade praxe, ktorú sme analyzovali v predošlej podkapitole. Konanie, ktoré je realizované aj napriek absentujúcej explicitnej úprave, tkvie v presvedčení, že takéto konanie je právom aprobované. Inak povedané, síce súčasná Ústava takúto možnosť ústavodarnému orgánu explicitne nedáva, no sformovaním ústavnej zvyklosti je možné konštatovať, že ústavná zvyklosť toto konanie umožňuje a môžeme ho považovať za ústavne súladné. Opačným vysvetlením by bolo, že aktéri túto prax realizujú len v dôsledku extenzívneho výkladu príslušných ustanovení Ústavy, najmä čl. 86 písm. a) v spojení s čl. 84 ods. 4 Ústavy.²⁴ No obdobne platí to, čo sme uviedli skôr pri priamych novelizáciách – počiatočné zdôvodnenie výkladom nemusí brániť neskoršiemu vytvoreniu ústavnej zvyklosti, resp. sformovaniu presvedčenia o právnej záväznosti tohto výkladu. Po skúmaní pôvodu a dôvodov danej praxe je naozaj náročné si predstaviť, že by sa dané presvedčenie nevytvorilo, čo znamená, že by aktéri konali bez existencie takéhoto nepísaného oprávnenia.

²⁰ Napríklad ústavný zákon č. 299/1938 Zb. o autonómii Slovenskej krajiny a ústavný zákon č. 328/1938 Zb. o autonómii Podkarpatské Rusi. Tieto ústavné zákony menili aj niektoré ustanovenia ústavy priamo, no väčšina ustanovení Ústavnú listinu novelizovalo nepriamo.

²¹ Napríklad ústavný zákon č. 47/1950 Zb. o úpravách v organizácii verejnej správy a ústavný zákon č. 81/1953 Zb. o vedení národných výborov vládou.

²² Napríklad ústavný zákon č. 497/1990 Zb. o navrátení majetku Socialistického zväzu mládeže ľudu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende.

²³ OROSZ, L. Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky. In *Roczniki administracji i prawa*. Sosnowiec : Oficyna Wydawnicza Humanitas, 2012, s. 40.

²⁴ OROSZ, L., VOLČKO, V. Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva. In *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013, s. 120.

3.3 *Ad hoc* ústavné zmeny

V slovenskom ústavnom práve existujú okrem ústavných zákonov, ktoré nepriamo novelizujú Ústavu, aj ústavné zákony, ktoré jednorazovo prelomujú všeobecné ústavné pravidlá. Ide o ústavné zákony, ktoré jednorazovo skracujú alebo predlžujú volebné obdobie ústavných orgánov. Aj v tomto prípade ide o postup, ktorý naša Ústava nepredpokladá, čo znamená, že vysvetlením takéhoto postupu môže byť ústavná zvyklosť. V prípade ústavných zákonov skracujúcich volebné obdobie ide o skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada“) ²⁵ a v prípade ústavných zákonov predlžujúcich volebné obdobie ide o predĺženie volebného obdobia orgánov územnej samosprávy. ²⁶

Dôvody skracovania volebného obdobia Národnej rady spočívajú v riešení určitej bezvýchodiskovej politickej krízy, ²⁷ pričom sa domnievame, že mechanizmus ústavných zákonov sa na tento účel používal z dôvodu, že dochádza k prelamovaniu Ústavy samotnej a je to v určitom zmysle jej zmena. Avšak, uvažovať o ústavnej zvyklosti pri tomto postupe momentálne neobstojí. Dôvodom je skutočnosť, že Ústavný súd konštatoval vo svojom náleze zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021, že prijímanie ústavných zákonov, ktoré jednorazovo prelomujú ústavný text, je nevhodnou praxou. ²⁸ Uvedené rozhodnutie sa týkalo primárne posudzovania súladu predmetu referenda s Ústavou, presnejšie povedané možnosti skrátiť volebné obdobie Národnej rady prostredníctvom referenda, no v rámci odôvodnenia sa Ústavný súd venoval aj otázke skrátenia volebného obdobia Národnej rady prostredníctvom ústavného zákona. Otázka je, či je uvedené rozhodnutie možné aplikovať aj na *ad hoc* ústavné zákony, ktoré by volebné obdobie, naopak, predlžovali.

K faktickému predĺženiu volebného obdobia prišlo od roku 1993 v dvoch prípadoch. V prvom prípade išlo o ústavný zákon č. 332/1998 Z. z. o predĺžení volebného obdobia orgánov samospráv obcí zvolených vo voľbách 1994. V tomto prípade išlo o *ad hoc* ústavný zákon vo formálnom, ako aj materiálnom zmysle.

²⁵ Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady, ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady a ústavný zákon č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady.

²⁶ Ústavný zákon č. 332/1998 Z. z. o predĺžení volebného obdobia orgánov samospráv obcí zvolených vo voľbách 1994 a ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

²⁷ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady. Dostupná na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=191580>>.

²⁸ Bližšie pozri bod 136 nálezu Ústavného súdu zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

V druhom prípade, ktorý sa týkal poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov a predsedov vyšších územných celkov volených v roku 2017, je situácia odlišná v tom, že zmena bola realizovaná prostredníctvom priamej novelizácie Ústavy a ustanovenie, ktoré prelamovalo text Ústavy bolo zaradené do jej prechodných ustanovení. Materiálne by sme však mohli povedať, že išlo o *ad hoc* ústavný zákon. Ak by sme išli do hlbšej minulosti, tak ako v predošlých podkapitolách, môžeme poukázať aj na ústavný zákon č. 117/1969 Zb. o predĺžení volebného obdobia národných výborov, národných rád a Federálneho zhromaždenia, Najvyššieho súdu, krajských, okresných a vojenských súdov. Samozrejme, pri hodnotení danej praxe je opäť potrebné brať do úvahy špecifiká daného režimu, ktorý nezohľadňoval princípy materiálneho právneho štátu, no pre širší kontext je dôležité uviesť, že takýto postup existoval. Dôvody pri predĺžovaní volebného obdobia spočívajú v snahe zosúladiť určité funkčné obdobia rôznych ústavných orgánov.²⁹ Myslíme si, že ústavné zákony sú používané ako nástroj tohto postupu z obdobného dôvodu, ktorý sme špecifikovali pri praxi skracovania volebného obdobia Národnej rady.

Aj napriek tomu, že vieme do istej miery identifikovať, že táto prax napĺňala určité znaky *usus longaevis*, do určitej miery by sme možno vedeli identifikovať aj psychologický prvok *opinio iuris*, podobne ako pri priamych či nepriamych novelizáciách a nepochybne mala podstatný význam pre fungovanie ústavného systému v podobe zosúladovania volebných období, tak nie je možné túto prax označiť za ústavnú zvyklosť.

Myslíme si, že spomenuté rozhodnutie Ústavného súdu vo všeobecnosti zamedzuje praxi prijímania *ad hoc* ústavných zákonov bez ohľadu na to, či volebné obdobie predlžujú alebo ho skracujú. V uvedenom prípade formujúca sa ústavná zvyklosť skončila ešte pred jej vznikom, čo znamená, že presvedčenie o právnej záväznosti v danom prípade nebolo dotvorené. Ako sme už spomenuli v texte skôr, konanie Ústavného súdu má veľký význam pre formovanie ústavnej zvyklosti ako takej, nie tak pre jej vznik, pretože vzniká predtým ako ju skúma Ústavný súd, ale z pohľadu jej výkladu a identifikácie. V danom prípade teda pravdepodobne k vzniku ústavnej zvyklosti neprišlo, no už ani prísť nemôže, keďže Ústavný súd konštatoval, že takáto prax nie je prípustná.

²⁹ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. Dostupná na: <<https://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-ustavnemu-zakonu-c-44-2017-z-z.htm>>.

4 Záver

V abstrakte a v úvodnej časti príspevku sme si stanovili primárny cieľ, ktorým bolo zistiť, či môžeme považovať za ústavnú zvyklosť zmenu Ústavy, ktorá je realizovaná prostredníctvom ústavných zákonov, ktoré ju priamo či nepriamo novelizujú alebo jednorazovo prelamujú všeobecné pravidlo v nej zakotvené. Sekundárnym cieľom bolo posúdiť, aký je pôvod a dôvody danej praxe.

Môžeme konštatovať, že prijímanie priamych noviel Ústavy prostredníctvom ústavných zákonov, ako aj nepriame novelizácie Ústavy je možné klasifikovať ako ústavné zvyklosti, keďže spĺňajú všetky definičné znaky. Poukázali sme na to, že pôvod oboch postupov siaha až do ústavného systému prvej Československej republiky, pričom výnimkou v uplatňovaní danej praxe sa pokračovalo aj v nasledujúcich ústavných systémoch a pokračuje sa aj dodnes. V prípade priamych noviel bol dôvodom tejto praxe pravdepodobne určitý legislatívno-technický štandard a v prípade nepriamych noviel to bol extenzívny výklad predmetných ustanovení Ústavy. Oba dôvody však nebránili tomu, aby sa daná prax mohla formovať do ústavnej zvyklosti.

Pokiaľ ide o *ad hoc* ústavné zákony, tu sa prikláňame k záveru, že nie je možné hovoriť o ústavných zvyklostiach. Navyše, nie je možné považovať túto prax ani za formujúcu sa ústavnú zvyklosť, keďže bola rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu považovaná za nesúladnú s Ústavou. Pôvod tejto praxe započal rovnako ako pri priamych alebo nepriamych novelizáciách ešte pred vznikom súčasného ústavného systému. Počiatočným dôvodom realizácie tejto praxe bolo zosúladiť funkčné obdobia, neskôr v prípade skracovania volebného obdobia Národnej rady bolo dôvodom vyriešiť bezvýchodiskovú politickú krízu.

Použitá literatúra:

- GIBA, M. Nepísané ústavné pravidlá a vznik vlády. Čo poradiť prezidentke? In *Comenius blog*. 2020.
- GIBA, M. Nepísané ústavné právo. In *Právny obzor*. 2020, roč. 103, č. 5, s. 319 – 342.
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, 481 s.
- JENNINGS, I. *The Law and the Constitution*. London : University of London Press, 1959, 354 s.
- KÁČER, M. Shaping the appointment powers of the Slovak president under constitutional conventions. In *Acta Politologica*. 2022, roč. 14, č. 1, s. 1 – 16.
- KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. 2018, roč. 101, č. 6, s. 554 – 565.

- NEUMANN, J. Ústavné zvyklosti – kritika, kontext, reflexie. In *Právny obzor*. 2019, roč. 102, č. 6, s. 470 – 482.
- OROSZ, L. Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky In *Roczniki administracji i prawa*. Sosnowiec : Oficyna Wydawnicza Humanitas, 2012, s. 35 – 52.
- OROSZ, L. Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie. In OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. I. zväzok*. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 132 – 147.
- OROSZ, L., VOLČKO, V. Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva. In *Zmena práva*. Bratislava : SAP, 2013, s. 114 – 126.

RELATÍVNA RIGIDNOSŤ ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY – VÝHODA ALEBO RIZIKO V ZLOMOVÝCH GEOPOLITICKÝCH SITUÁCIÁCH?¹

The relative rigidity of the Constitution of the Slovak Republic – an advantage or a risk in critical geopolitical situations?

Daniel Takács

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Príspevok je zameraný na relatívne slabú revíziu ústavodarnú moc zakotvenú v Ústave SR a jej vplyv na ochranu demokratického a právneho štátu a zahranično-politické smerovanie Slovenskej republiky.

Abstract: The paper is focused on the relatively weak revisional constitutional power enshrined in the Constitution of the Slovak Republic and its influence on the protection of the rule of law and the foreign policy direction of the Slovak Republic.

Kľúčové slová: Ústava, demokratický a právny štát, geopolitika

Key words: Constitution, rule of law, geopolitics

1 Úvod

To, že Ústava Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb., ďalej aj „Ústava“) z komparatívneho hľadiska patrí medzi najflexibilnejšie, je súčasťou odbornáno-politickej diskusie už nejaký ten čas. Zatiaľ čo odborná časť tejto diskusie pri viacerých príležitostiach² na tento fakt upozorňuje, tak z politickej strany je

¹ Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Zabezpečenie chodu ústavných orgánov Slovenskej republiky počas krízových situácií: aktuálne možnosti, limity a možné riešenia“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0824/21).

² Napríklad V. Bujňák pre Rádio Slovensko, *Rádiožurnál*, 1. september 2022. Dostupné na: <<https://www.rtvs.sk/radio/archiv/1124/1879079>>.

problém identifikovať konkrétne výstupy, ktoré by končili aj reálnymi legislatívnymi návrhmi na zmenu tejto skutočnosti. Prílišná flexibilita Ústavy definuje aj istú krehkosť celého ústavného systému štátu, čo dáva národnej rade a predovšetkým, v danom čase existujúcej, ústavnej väčšine možnosť modelovať ústavný systém a tým pádom aj vnútroštátnu a zahranično-politickú orientáciu štátu.

Toto postavenie národnej rady v rámci celého ústavného poriadku je nespochybniteľnou skutočnosťou z dôvodu jej exkluzívnej pozície, ako jediného ústavodarného orgánu. Na margo výlučnej ústavodarnej právomoci národnej rady uvádza B. Balog: „*Zodpovednosť ústavodarcu je aj v tom, že v prostredí polylegálnej ústavy si právnu reguláciu niektorých spoločenských vzťahov vyhradil výlučne pre seba a vylúčil z možnosti ich regulovania zákonodarcu. Veľká moc, s ktorou je spojená aj veľká zodpovednosť, s ktorou je ale spojené aj veľké nebezpečenstvo.*“³

Zlomové geopolitické udalosti môžu pôsobiť na politický systém štátu pričom relatívne jednoduchá procedúra zmeny ústavného systému môže znamenať aj zmenu geopolitickej orientácie štátu a mať dlhodobé následky aj do budúcnosti. V rámci zásadných otázok, ktoré majú vplyv na zahranično-politické postavenie Slovenska a na ich presadenie je potrebná zmena Ústavy, resp. uznesenie národnej rady kvalifikovanou väčšinou, tvoria základné právomoci parlamentu ako napríklad vypovedanie vojny, uzavretie mieru alebo zmena hraníc štátu.⁴ Omnoho zásadnejšie to je ešte v otázke nášho členstva v nadnárodných organizáciách, predovšetkým v Európskej únii, kde nielen zotrvanie v únii, ale aj problematika ďalšej integrácie je naviazaná na primárne právo Európskej únie, ergo medzinárodné zmluvy, ktorých prijatie je tiež naviazané na kvalifikovanú väčšinu národnej rady podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy.

Práve globálne udalosti, ktoré boli dlho nepredstaviteľné, ako napríklad pandémie alebo vojna voči štátu, s ktorým máme spoločné hranice, sa tak od roku 2020 stali skutočnosťou a do výraznej miery ovplyvňujú náš každodenný život a aj verejnú mienku, ktorá má v rámci zastupiteľského princípu vplyv na verejnú moc a zloženie ústavodarného orgánu. Neopomenuteľným aspektom je aj formovanie ústavného systému a na to sa vzťahujúce dodržiavanie princípov právneho a demokratického štátu.

Otázkou zostáva, či takáto „slabosť“ ústavy nepredstavuje pre ústavné princípy a náš ústavný systém ako taký priveľké riziko, ktoré sa môže negatívne prejaviť práve pri zlomových dejinných udalostiach, kedy Slovenská republika

³ BALOG, B. Ústavoochrana na temnej strane Sily (?) In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2019, Tomus XXXVIII, no. 1, s. 226.

⁴ Článok 3 ods. 2; čl. 84 ods. 4 Ústavy. Porovnaj GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 197 a nasl.

môže čeliť nielen vnútorným, ale aj zahranično-politickým a iným výzvam s globálnym presahom. Na druhej strane však relatívna rigidnosť našej ústavy môže predstavovať aj istú formu výhody vďaka väčšej akcieschopnosti parlamentu relatívne jednoducho a prakticky rýchlo prijímať ústavné zákony.

Cieľom tohto príspevku bude retrospektívne ohliadnutie sa za skúsenosťami s relatívnou rigidnosťou Ústavy za účelom využiť túto skúsenosť pri úvahách o ďalšom krátkodobom a dlhodobom vývoji vo svetle aktuálnych otázok.

2 Relatívna rigidnosť Ústavy

Pravidlá procedúry revíznej ústavodarnej moci, ktoré sú definované ako metapravidlá na zmenu ústavy, umožňujú, aby sa ústavy vyvíjali a zahŕňali potrebné zmeny. V dôsledku toho miera ústavnej rigidnosti, ktorou je prísnosť pravidiel zmeny a doplnenia, ovplyvňuje schopnosť ústavy sa v čase vyvíjať. Väčšina analytikov očakáva, že vysoká ústavná rigidnosť bude brániť prijatiu ústavných zmien.⁵ Ústavodarca tak pri písaní ústavy na jednej strane počítal s možnosťou jej zmeny, lebo tak, ako sa vyvíja spoločnosť, mal by sa tomu prispôsobovať aj účinný právny poriadok. Už aj autori Ústavy Spojených štátov amerických si uvedomovali, že ak má ústava pretrvať a držať krok s dobou, tak z času na čas ju bude treba zmeniť. Z toho dôvodu do nej vložili klauzulu umožňujúcu prijatie ústavného dodatku, teda možnosti meniť ústavný text.⁶ Z tohto pohľadu je preto dôležité, že je možné meniť ústavu, ale k tomu je však dôležité nastaviť proces a procedúry takýchto zmien.

Napriek klasickému doktrínálnemu deleniu ústav na flexibilné a rigidné, na základe ktorého je slovenská ústava spadajúca do kategórie rigidných, lebo na jej zmenu je potrebný legislatívny postup, ktorý je prísnejší, ako na zmenu bežného zákona,⁷ tak práve Ústava v kombinácii s ďalšími skutočnosťami patrí medzi najslabšie ústavy a z toho dôvodu je možné slovenskú ústavu označovať ako **relatívne rigidnú** (tuhú). Slovenská ústava je pred zmenami „chránená“ práve jedným z najslabších nástrojov, ktorý spočíva vo zvýšenom kvóre, pri ktorom na prijatie ústavy a na zmenu ústavy je podľa čl. 84 ods. 4 Ústavy potrebný súhlas

⁵ TSEBELIS, G. Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach. In *British Journal of Political Science*. 2022, roč. 52, č. 1, s. 281.

⁶ TAKÁCS, D. Ústavné právo SR – Jedno z najdynamickejších právnych odvetví? In *Comenius-blog.uniba.sk*. 31. 12. 2020. Dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/12/31/ustavne-pravo-sr-jedno-z-najdynamickejsich-pravných-odvetví/#_ftn3>.

⁷ CIBULKA, E. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 103.

aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov národnej rady, ktorá je zároveň jediným orgánom s ústavodarnou mocou. Okrem kvalifikovanej väčšiny je však proces revíznej ústavodarnej moci v podstate rovnakým procesným postupom, ako je to pri obyčajných zákonoch. Rovnako je prípustné skrátené legislatívne konanie, zmeny môžu navrhovať aj jednotliví poslanci a obdobne aj predkladať pozmeňujúce a doplňujúce zákony.⁸

Z globálneho komparatistického pohľadu je možné Ústavu hodnotiť ako jednu z „*najslabších*“, hoci toto určenie by v niektorých ohľadoch mohlo byť čisto arbitrárne. Jednoznačne určiť rigidnosť tej-ktorej ústavy, a teda jej silu si vyžaduje analýzu komplexu viacerých skutočností. Ústavy obsahujú modifikačné ustanovenia vyžadujúce buď kvalifikovanú väčšinu jedného orgánu, súbežnú väčšinu viacerých orgánov, alebo oboje. Okrem toho, mnohé ústavy špecifikujú alternatívne postupy pre zmeny ústavy. Niektoré alternatívy napríklad umožňujú menej prísnu väčšinu v zákonodarnom zbore, ak sú úpravy podporené referendum. Napokon, mnohé ústavy obsahujú ustanovenia, ktoré sa nedajú vôbec zmeniť, ako napríklad ľudské práva alebo širší politický režim.⁹

Pre kategorizáciu novelizačných ustanovení sú teda rozhodujúce **formálne znaky rigidnosti**, ktoré predstavujú procedúry revíznej ústavodarnej moci. Tieto potom zvyčajne bývajú súčasťou ústavného textu. Medzi takéto formálne znaky môžeme (okrem ďalších) zaradiť: potrebnú kvalifikovanú väčšinu, štruktúru parlamentu (počet komôr), ústavodarnú iniciatívu, špeciálne podmienky legislatívneho procesu, časový horizont platnosti a účinnosti zmien, možnosť následnej kontroly zo strany súdnych orgánov (ústavného súdu), klauzuly večnosti (materiálne jadro ústavy), potrebu ratifikácie referendum atď.

Na druhej strane je potrebné však brať do úvahy aj **materiálne skutočnosti**, ako napríklad nastavenie jednotlivých prvkov volebných systémov do ústavodarných zborov, čo môže mať tiež vplyv na tuhosť ústavy z pohľadu kreácie parlamentu, čo sa odráža na „*zložitosti*“ dosahovania ústavou určených kvalifikovaných väčšín. A zároveň pri materiálnych skutočnostiach netreba opomenúť aj celkovú politickú kultúru, ktorá často predstavuje skutočnú výzvu najmä pre štáty, ktoré len nedávno prešli procesom demokratizácie a sú stále v procese vývoja ústavnej a politickej kultúry.¹⁰

⁸ Bližšie pozri VIA IURIS: *Prísnejšie pravidlá pre zmenu Ústavy SR*. Dostupné na: <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2020/01/VIA-IURIS_opatrenia_zmena-ustavy.pdf>. Porovnaj *Constitutional Amendment Procedures International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*, 2017, s. 22.

⁹ TSEBELIS, G. Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach. In *British Journal of Political Science*. 2022, roč. 52, č. 1, s. 283.

¹⁰ Správa Benátskej komisie o novelizácii ústavy (CDLAD(2010001)), s. 4. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)>.

Z tohto pohľadu aj v prípade Slovenskej republiky je pri komparácii tuhosti ústav jeden z najzásadnejších formálnych znakov práve štruktúra ústavodarného zboru, teda požiadavka na uznávanie sa na prijatí a zmene ústavy zo strany buď jedného, alebo viacerých ústavodarných orgánov. Pri existencii len jedného takéhto ústavodarného orgánu, je tento orgán výsledkom jednej aktuálnej politickej reality v momente volieb. Tým pádom nie je legitimita ústavodarnej moci rozložená v čase a dáva priestor jednému orgánu na celé volebné obdobie dosahovať ústavnú väčšinu. A práve v tomto procese má práve náš jednokomorový parlament exkluzívnu pozíciu.

Pri formálnych znakoch dosiahnutia ústavnej väčšiny patrí naša ústava spomedzi krajín Európskej únie skutočne k tým najflexibilnejším, dokonca možno konštatovať, že je z tohto ohľadu najflexibilnejšia zo všetkých. Okrem Slovenskej republiky, v rámci Európskej únie pri unikamerálnej konštrukcii parlamentu, na dosiahnutie ústavnej väčšiny stačia tri pätiny poslancov ešte v Estónsku a v Grécku.¹¹ V prípade Estónska je to však možné len za predpokladu naliehajúcej požiadavky, čomu musí predchádzať rozhodnutie 4/5 väčšiny poslancov a až nasledovne môže byť ústava zmenená tromi pätinami poslancov. Takýto postup prakticky znamená, že trojpäťtinová väčšina sama osebe na zmenu ústavy nestačí, a tak aj s ohľadom na ďalšie procedúry revíznej ústavodarnej moci možno estónsku ústavu považovať za pomerne rigidnú. V ďalších ohľadoch je proces novelizácie estónskej ústavy omnoho komplikovanejší či už z pohľadu prísnejšieho legislatívneho procesu a vyžaduje si potvrdenie parlamentu zvoleného v nasledujúcom volebnom období alebo referendum.¹² Rovnako aj v prípade Grécka je zmena ústavy naviazaná na potvrdenie nasledujúcim parlamentom a zároveň grécka ústava obsahuje explicitne vyjadrené články, ktoré nemôžu byť novelizované.¹³

V tomto smere je však zaujímavým príkladom Maďarsko, kde práve rozhodujúcu rolu pri vplyve ústavu má materiálny znak – zmiešaný volebný systém do maďarského parlamentu.¹⁴ Napriek tomu, že na dosiahnutie kvalifikovanej väčšiny je potrebné dosiahnutie dvoch tretín poslancov parlamentu, tak práve za určitých okolností možno dosiahnuť ústavnú väčšinu relatívne jednoducho, čo

¹¹ Tamže, s. 10.

¹² Bližšie pozri kapitolu XV Ústavy Estónskej republiky.

¹³ Článok 110 Ústavy Gréckej republiky.

¹⁴ Zmiešaný volebný systém aplikovaný vo voľbách do maďarského parlamentu, v ktorom sa v 199 členom parlamentu 93 mandátov viaže na systém pomerného hlasovania a 106 mandátov na väčšinový volebný systém, prešiel v roku 2012 reformou, ktorá spočívala aj v zmene, v podobe, v ktorej 106 mandátov viazucich sa na väčšinový systém sa oproti predchádzajúcej potrebe získania absolútnej väčšiny zmenil na jednokolový s relatívnou väčšinou, čo má zásadný vplyv na konečné zloženie parlamentu.

dokazuje aj ústavno-politická prax z Maďarska, kde od volieb 2010 vládna väčšina disponovala ústavnou dvojtretinovou väčšinou v parlamente, v čoho dôsledku maďarský parlament prijal aj novú ústavu pričom ponechal pôvodnú procedúru zmeny ústavy.

Ako už bolo uvedené aj skôr, v rámci slovenského ústavného systému je na prijatie alebo zmenu ústavy procedúra, ktorá je takmer totožná s klasickým legislatívnym procesom, *ergo* Ústavu je možné zmeniť prakticky rovnako ako obyčajný zákon len s tým rozdielom, že na jej zmenu sú potrebné tri pätiny hlasov, čo je vlastne jediná podobnosť so štátmi, ktoré majú spolu s nami najnižšie kvórum kvalifikovanej väčšiny, ale na rozdiel od nás majú aj ďalšie sťažené procedúry revíznej ústavodarnej moci.

Dokonca aj podľa globálneho porovnania rigidnosti jednotlivých ústav naprieč štátmi sveta patrí slovenská ústava medzi tie najflexibilnejšie, kde autor v rámci svojho výskumu zostavil aj rebríček porovnania ústav a Slovenská republika sa ocitla na jedenástom mieste vôbec.¹⁵

Sťaženie procesu revízie ústavy mohol alebo môže predstavovať jeden z ďalších formálnych znakov rigidnosti ústavy, a to práve Ústavný súd SR, ktorý si v rozhodnutí o protiústavnosti previerok sudcov z roku 2019¹⁶ „zobral na seba“ právomoc zrušiť ústavný zákon, resp. časť Ústavy pre rozpor s implicitným materiálnym jadrom, a tak fakticky vytvoril hierarchiu aj medzi právnymi normami so silou ústavy.¹⁷ Týmto krokom, teda v jednom rozhodnutí, Ústavný súd SR fakticky vytvoril ďalšie dva formálne znaky rigidnosti Ústavy a tak ju vlastne posilnil. Ústavný súd SR predstavoval jedinú (nie politickú, ale právnu) „brzdu“ pred neobmedzenou mocou deväťdesiatich poslancov národnej rady prostredníctvom posudzovania súladu ústavného zákona s „jadrovým ústavným právom“. Posledná zmena Ústavy¹⁸ však túto možnosť Ústavného súdu SR explicitne vylúčila, a tým pádom si ústavná väčšina v národnej rade formálne prinavrátila takmer neobmedzenú ústavodarnú moc. Hoci implicitné materiálne jadro Ústavy, tak ako ho definoval Ústavný súd SR zostalo zachované, tak Ústavnému súdu SR bola predmetnou zmenou Ústavy odňatá možnosť ho chrániť, čo ale nevylučuje ďalší vývoj v tejto oblasti.

Ak si to zhrnieme, tak Ústava predstavuje jednu z najslabších ústav o čom svedčia aj časté novelizácie jej ustanovení. Ak sme pri nedávnych oslavách

¹⁵ TSEBELIS, G. Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach. In *British Journal of Political Science*. 2021, roč. 52, č. 1, s. 280 – 299. Rebríček dostupný na: <<https://dataverse.harvard.edu/file.xhtml?fileId=4097438&version=1.0>>.

¹⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS. 21/2014.

¹⁷ Pozri bližšie GIBA, M. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 75 – 79.

¹⁸ Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.

Dňa Ústavy SR hovorili o jej devätnástich novelách počas 30-ročnej existencie, tak v prepočte to vychádzalo, že text Ústavy sa menil približne každých 19 mesiacov. V týchto novelách sú zahrnuté aj mnohé zmeny, ktoré majú skôr politicko-marketingový charakter ako normatívny. Politická snaha niečo zakonzervovať v ústavnom texte je, ale fakticky znegovaná samotným jednoduchým procesom jej opätovnej novelizácie. Najlepším príkladom je ústavné „zastropovanie“ veku odchodu do dôchodku¹⁹ z predvolebného roku 2019 a jeho následné vyňatie z ústavného textu ani nie po dvoch rokoch.

V tomto kontexte preto hovoriť o rigidnej ústave je aj podľa B. Baloga len zbožné želanie („*pium desiderium*“).²⁰

3 Riziko pre štát a jeho ústavný systém?

Slovenské ústavné *status quo* v podobe relatívnej rigidnosti ústavy sa doteraz okrem častých (často nedôležitých) ústavných noviel neprejavilo nejak zásadne negatívne a aj vo verejnom povedomí sa možné riziko vyplývajúce z pomerne jednoduchého dosiahnutia kvalifikovanej väčšiny v národnej rade neakcentuje. Avšak nikdy nevieme, aké politické sily sa môžu prostredníctvom demokratických procesov dostať k politickej moci a zároveň dosiahnuť kriticky nízky prah ústavnej väčšiny. Nielen na Slovenku, ale aj v rámci celej Európy a sveta môžeme byť svedkami nárastu všeobecnej nespokojnosti a neistoty, ktorú so sebou prinášajú krízové udalosti globálneho charakteru – celosvetová pandémia ochorenia COVID-19 spolu s opatreniami štátov, spočívajúcich v obmedzovaní niektorých základných slobôd za účelom zamedzenia šíreniu vírusu, migračná kríza, vojenský konflikt, v ktorom je susedný štát napadnutý štátom, ktorý disponuje jadrovými zbraňami, výrazný nárast inflácie a ďalšie globálne udalosti s výrazným vplyvom na náš každodenný život. Všetky tieto skutočnosti môžu mať vplyv na pohyb názorov verejnosti, z čoho môžu ťažiť niektoré politické strany a využiť to k dosiahnutiu moci. Z tohto dôvodu je potrebné si uvedomovať celkom reálnu hrozbu, že by bola snaha zo strany nejakej vládnej garnitúry prijímať také inštitucionálne zmeny, ktoré by mohli podkopávať ústavný systém štátu.

Dosiahnutie kvalifikovanej väčšiny a následné zmeny ústavného systému by mali byť dosiahnuteľné len na základe čo najširšej zhody naprieč všetkými vrstvami spoločnosti, čo v prípade Slovenskej republiky znamená dosiahnutie

¹⁹ Ústavný zákon č. 99/2019 Z. z.

²⁰ BALOG, B. Ústavoochrana na temnej strane Sily (?) In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2019, Tomus XXXVIII, no. 1.

„90ky“ v národnej rade, a to je len ilúziou. Tým dôvodom je práve ten fakt, že trojpätinovú väčšinu v parlamente možno pri zhode okolností dosiahnuť aj relatívne slabým volebným výsledkom. Ak sa pozrieme na pomerne krátku genézu samostatného ústavného vývoja, tak až tri vlády (dve vládne koalície) disponovali v parlamente ústavnou väčšinou a okrem toho sme mohli byť svedkami viacerých *ad hoc* ústavných väčšín naprieč politickým spektrom, ktoré sa sformovali v rámci politických dohôd za cieľom novelizovať Ústavu.

Prvou vládou, ktorá po voľbách disponovala kvalifikovanou väčšinou v národnej rade, bola vládna koalícia vedená M. Dzurindom (1998 – 2002). Politické strany, koalície politických strán vo voľbách spolu získali 93 mandátov pri volebnom výsledku približne 58 % zúčastnených voličov pri vysokej účasti 84,24 % oprávnených voličov.²¹ V tomto období prešla Ústava SR dvomi dôležitými novelami,²² ktoré môžeme označiť za zásadné a kľúčové pre formovanie ďalšieho ústavného vývoja Slovenskej republiky, predovšetkým integráciu v Európskej únii a zavedenie priamej voľby prezidenta. Ďalšia vládna koalícia, ktorá vzišla z volieb do národnej rady a po voľbách disponovala ústavnou väčšinou a zároveň boli jej súčasťou dve vlády (I. Matoviča a E. Hegera), sa v národnej rade zo začiatku opierala až o 95 hlasov, pričom ak by sme sčítali volebný výsledok všetkých strán, ktoré túto vládnú koalíciu pôvodne tvorili, tak by sme sa dopracovali k výsledku len niečo cez 45 % odovzdaných hlasov pri volebnej účasti 65,8 % oprávnených voličov.²³ Tento efekt nastal práve kvôli veľkému prepadu hlasov politických subjektov a koalícií, ktoré neprekročili uzatváraciu klauzulu. Takýmto spôsobom mohli reprezentanti disponujúci legitimitou len od menšiny časti spoločnosti prijímať zásadné zmeny, ktoré významným spôsobom ovplyvňujú celú spoločnosť v podobe zásadných mien ústavného systému štátu. Aj táto vládna koalícia využila svoju moc a ústavnou novelou č. 422/2020 Z. z. reformovala, okrem iného, organizáciu súdnej moci v štáte. Nastavenie volebného systému volieb do národnej rady však pri zhode viacerých okolností môže pri relatívne silnom (hoci nie väčšinovom) volebnom výsledku k zisku ústavnej väčšiny priviesť dokonca len jednu politickú stranu. K niečomu takému sme neboli ďaleko v roku 2012, kedy strana Smer-SD sama zostavila vládu s 83 poslancami pri volebnom zisku niečo cez 44 %.²⁴ Ak by v tom roku prepadlo toľko hlasov ako to bolo v posledných voľbách v roku 2020, tak by sme tu mali vládu jednej strany disponujúcu ústavnou väčšinou.

²¹ Pozri Štatistický úrad Slovenskej republiky, voľby 1998. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr1998/>>.

²² Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. a ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.

²³ Štatistický úrad Slovenskej republiky, voľby 2020, dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/>>.

²⁴ Štatistický úrad Slovenskej republiky, voľby 2012, dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/>>.

Takáto situácia však nastala už v skôr spomínanom Maďarsku, kde strana FIDESZ, disponujúca ústavnou väčšinou v parlamente, mohla pristúpiť k významným zmenám ústavného systému a zasahovať do fungovania demokratických inštitúcií. V tomto období sme mohli byť svedkami prijatia dokonca úplne novej ústavy,²⁵ čo dávalo predstaviteľom jedinej politickej strany dispozíciu nastaviť ústavný systém podľa svojich predstáv. Ďalej môžeme konštatovať, že následný vývoj v Maďarsku vyvoláva viaceré už všeobecne známe obavy. V tomto kontexte preto možno hovoriť o významnom riziku, ktoré spočíva vo formálnej jednoduchosti dosiahnutia ústavnej väčšiny v parlamente, čo je v kombinácii s flexibilnou (zákonnou) úpravou volebného práva, teda materiálneho znaku rigidity ústavy, nebezpečné. Táto skutočnosť môže znamenať ohrozenie stálosti ústavného systému na základe princípu demokratického a právneho štátu. Práve krízové geopolitické situácie môžu významným spôsobom ovplyvňovať verejnú mienku, ktorá sa môže za určitých okolností pretaviť na volebný výsledok, ktorý prinesie k moci také politické sily, ktoré nebudú mať záujem o zachovanie demokratického charakteru alebo dokonca zahranično-politického ukotvenia krajiny, a tak zmeniť jej smerovanie, na ktorom sa do tejto doby (viac či menej úspešne) podieľali viaceré vládne garnitúry naprieč politickým spektrom.

Z pohľadu oslabovania právneho štátu môžu byť pre nás varovným signálom niektoré štáty aj z nášho geopolitického priestoru, príkladom môže byť už spomínané Maďarsko, kde na jednej strane sú základné princípy demokratického a právneho štátu zakotvené v ich ústave a ústavnom systéme, no ich inštitucionálne garancie zo strany ústavných orgánov sú limitované v dôsledku nedostatočnej nezávislosti inštitúcií, ako napríklad ústavného súdu.²⁶ Práve potreba inštitucionálnej kontroly predstavuje dôležitú zložku zabezpečenia materiálneho demokratického a právneho štátu, pričom priveľká koncentrácia moci v rukách vládnucej väčšiny, ktorá disponuje aj ústavnou väčšinou v parlamente, môže priniesť naozaj vážne ohrozenie nestrannosti a nezávislosti všetkých štátnych orgánov, ktoré sú v nejakej forme kreačne závislé či už od exekútyvy, alebo legislatívy. Nemenej dôležitým aspektom pri ochrane nestrannosti a nezávislosti štátnych orgánov je aj samotná hrozba možnosti zmeny doterajších pravidiel kreácie a kompetenčného rámca týchto orgánov. K takýmto nástrojom môže vládu väčšina disponujúca kvalifikovanou väčšinou prakticky neobmedzene pristúpiť, a tak aj bez ich použitia vytvárať na štátne inštitúcie významný tlak.

²⁵ Pozri bližšie: DEMPSEY, J. *Hungarian Parliament Approves New Constitution*. 18. 4. 2011, dostupné na: <<https://www.nytimes.com/2011/04/19/world/europe/19iht-hungary19.html>>.

²⁶ Pozri bližšie: HALMAI, G. *The rise and fall of constitutionalism in Hungary*. In BLOKKER, P. (ed.) *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*. London : Routledge, 2017, s. 225.

Ďalšou oblasťou potenciálneho rizika vyplývajúceho z relatívnej rigidnosti Ústavy je hrozba vychýlenia štátu zo svojho zahranično-politického smerovania. Ako už bolo spomenuté, tak geopolitická orientácia štátu je výsledkom dlhoročného vnútroštátneho vývoja, na ktorom sa podieľajú viaceré vládne garnitúry naprieč politickým spektrom. Slovenská republika je v rámci medzinárodnej orientácie a zaistenia bezpečnosti súčasťou euro-atlantických štruktúr predovšetkým v Európskej únii a v Severoatlantickej aliancii (NATO). Na rozsah členstva v týchto nadnárodných organizáciách je potrebné spĺňať podmienky vyplývajúce nielen z medzinárodného práva, ale aj z pohľadu vnútroštátneho ústavného rámca. Ústava sa napríklad pri vstupe do Európskej únie musela prispôbiť novému právnemu stavu a v tom smere ju bolo potrebné aj novelizovať. Právnym základom na pôsobenie práva Európskej únie v slovenskom ústavnom poriadku je čl. 7 ods. 2 Ústavy a predstavuje tzv. delegačnú alebo transferovú klauzulu. Samotné členstvo v Európskej únii alebo aj v iných medzinárodných spoločenstvách alebo alianciách je preto naviazané aj na spoločenskú zhodu, ktorá sa v legálnej rovine odráža práve v kvalifikovanej väčšine v národnej rade.

V prípade teoretickej snahy o vystúpenie napríklad z Európskej únie by sa dal aplikovať čl. 50 Zmluvy o Európskej únii a ako členský štát by sme boli v zmysle našich ústavných požiadaviek povinní to oznámiť Európskej rade.²⁷ Toto oznámenie si teoreticky nevyžaduje nejaké požiadavky so silou ústavy a v zásade by sa postupovalo podľa pravidiel medzinárodného práva verejného, kedy štát pristúpi k procesu odstúpenia od medzinárodnej zmluvy. V prípade Slovenskej republiky by sa však k takémuto kroku, podľa nášho názoru, nemohlo pristúpiť bez ústavného zmocnenia v podobe prijatia ústavného zákona o vystúpení z Európskej únie alebo by o tom museli občania rozhodnúť v celoštátnom referende. Dôvodom je skutočnosť, že slovenské členstvo v Európskej únii bolo predbežne potvrdené vo fakultatívnom referende, ktoré okrem významnej legitimačnej funkcie tohto míľnika v dejinách nášho štátu malo aj významnú normatívnu funkciu, ktorá možno nebola primárnym účelom. Referenda o vstupe do Európskej únie sa zúčastnilo 52,15 % oprávnených voličov, pričom za vstup do únie sa vyjadrilo 92,46 % zúčastnených. Toto fakultatívne referendum tak bolo platné a jeho výsledok decízny. Tento výsledok referenda môže byť prekonaný len nasledujúcim referendom v tej istej veci alebo v zmysle čl. 99 ods. 1 Ústavy môže byť zmenený alebo zrušený len ústavným zákonom v národnej rade. Okrem týchto požiadaviek by si však proces vystúpenia z Európskej únie vyžadoval aj ďalšiu ústavnú úpravu. Napriek tomu, že sa môže zdať členstvo napríklad v Európskej únii ústavne posilnené, tak stále je dôležité poukazovať na relatívne nízky prah ústavnej väčšiny v národnej rade.

²⁷ Pozri bližšie čl. 50 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii.

Z toho dôvodu, tak ako rozhodnutie vstupu do medzinárodných organizácií malo byť výsledkom celospoločenského konsenzu, tak aj zmena už existujúcej euro-atlantickej orientácie by mala nastať len pod silným tlakom naprieč obyvateľstvom krajiny. Takéto zmeny nastávajú spravidla po dôležitých historických udalostiach. Preto možnosť dosiahnutia takejto „geopolitickej otočky“ je dosiahnuteľná „len“ nájdením 90+ hlasov v národnej rade, na čo, ako sme poukázali skôr, niekedy stačí ani nie 50 % odovzdaných hlasov bez ohľadu na účasť, čo v konečnom dôsledku môže znamenať, že takéto rozhodnutia môžu prijať reprezentanti menšiny občanov.

4 Výhody vyplývajúce z relatívnej rigidnosti

Nespochybniteľnou výhodou „slabej“ ústavy je možnosť aktuálnej politickej reprezentácie flexibilne reagovať na akútne výzvy s vnútroštátnym presahom, ktoré si vyžadujú korekciu alebo doplnenia ústavného textu.

Práve zlomové politické udalosti si často vyžadujú aj zásahy do ústavného systému, ku ktorým je potrebné pristúpiť. V krajine, v ktorej nie je úplne vyvinutá politická kultúra, je prakticky veľmi náročné dosahovať zhodu naprieč politickým spektrom, čo sa v praxi prejavuje rozdelenou politickou scénou. Práve z tohto dôvodu nízky prah dosahovania kvalifikovanej väčšiny môže predstavovať kompromis medzi možnosťou dynamicky reagovať a zároveň sťaženejší postup na prijatie nejakého rozhodnutia, ktoré je v danom čase potrebné. Tých príkladov by sa v rámci genézy ústavného vývoja mohlo nájsť naozaj niekoľko.

Prvým signifikantným a relatívne čerstvým príkladom je nedávny vládný návrh ústavného zákona, ktorým sa novelizoval ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v čase silne prebiehajúcej pandémie v súvislosti s ochorením COVID-19. V danej situácii bolo potrebné predĺžiť už vyhlásený núdzový stav, pričom pôvodné znenie ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu takúto možnosť neumožňovalo. V tom čase však vládna väčšina akurát disponovala kvalifikovanou väčšinou v národnej rade a aj za celom neštandardných podmienok bola schopná prijať dôležitú novelu ústavného zákona 93 hlasmi.²⁸

²⁸ Bližšie pozri Vládný návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (parlamentná tlač 357) – tretie čítanie. Hlasovanie

V rámci príkladov dôležitej novely ústavy, ktorej prijatie bolo pre následný ústavný a geopolitický vývoj štátu, je potrebné spomenúť aj ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. V tom čase bolo potrebné, okrem iného, ústavný text prispôbiť budúcej integrácii do Európskej únie. Predmetná novela Ústavy však prešla najtesnejším možným spôsobom.²⁹

Ďalšie dôležité hlasovania, ktoré boli v súvislosti s významnými geopolitickými udalosťami, bolo napríklad prijatie ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti alebo hlasovanie o vyslovení súhlasu s Lisabonskou zmluvou. V rámci týchto a ďalších hlasovaní bolo potrebné prijať ústavné zmeny. Toto si vyžadovalo flexibilnú reakciu ústavodarného zboru a v niektorých prípadoch, dokonca, v skrátanom legislatívnom konaní.

Možno teda konštatovať, že keď práve v krízových situáciách je vnútorná politická scéna častokrát „rozbitá“ a vtedy práve relatívne nízka hranica ústavnej väčšiny umožňuje prijať dôležité a potrebné legislatívne zmeny ústavného charakteru.

5 Záver

Možno konštatovať, že dosiahnutie ústavnej väčšiny by malo byť komplexom viacerých skutočností, nielen *ad hoc* získania deväťdesiatich hlasov v národnej rade. Práve taká kvalifikovaná väčšina, ktorá nie je rozložená v čase a priestore, ale vychádza len z jedných volieb a zároveň nepredstavuje nijak výrazne sťažený proces na svoju aplikáciu, určite nie je výsledkom najširšej spoločenskej zhody. V tomto smere jednoduchosťou dosiahnutia ústavnej väčšiny aj s ohľadom na všetky riziká pre ústavný systém a zahranično-politickú orientáciu štátu by bolo na mieste uvažovať o pristúpení k viacerým opatreniam ako formálnym znakom rigidnosti Ústavy. Zároveň však ústavná prax poukazuje na tú skutočnosť, že relatívne flexibilná ústava má výhody spojené s možnosťou efektívne reagovať na akútne vnútroštátne a externé udalosti. Potreba efektívne rýchlych noviel ústavy je však často spojená s predchádzajúcou nepripravenosťou spočívajúcou buď v nedostatočnej a nedôslednej legislatíve, alebo v podceňovaní rizík, či dokonca amaterizmu. Pri úvahách o zakonzervovaní ústavy je však najdôležitejšie,

o ústavnom zákone ako o celku. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=45191>>.

²⁹ Hlasovanie o návrhu skupiny poslancov NR SR na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR (parlamentná tlač 643) – tretie čítanie. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=5779>>.

aby bola výsledkom čo najširšej debaty v spoločnosti a neprístupovalo sa k nej unáhle, lebo následná „oprava“ nedomyšlených ustanovení by už nebola taká jednoduchá. Zároveň netreba podceňovať riziko, že ústavu budú konzervovať také politické sily, ktoré boli spomínané pri rizikách pre ústavný systém a geopolitickú orientáciu štátu. Preto je možno potrebné o zrigidnení Ústavy SR začať nahlas uvažovať čo najskôr.

Použitá literatúra:

- BALOG, B. Ústavoochrana na temnej strane Sily (?) In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2019, Tomus XXXVIII, no. 1.
- Constitutional Amendment Procedures International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*, 2017.
- CUBULKA, E. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017.
- DEMPSEY, J. *Hungarian Parliament Approves New Constitution*. 18. 4. 2011. Dostupné na: <<https://www.nytimes.com/2011/04/19/world/europe/19iht-hungary19.html>>.
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019.
- HALMAI, G. The rise and fall of constitutionalism in Hungary. In BLOKKER, P. (ed.) *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*. London : Routledge, 2017.
- Správa Benátskej komisie o novelizácii ústavy (CDLAD(2010001), s. 4. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2010)001-e)>.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/>>.
- TAKÁCS, D. Ústavné právo SR – Jedno z najdynamickejších právnych odvetví? In *Comeniusblog.uniba.sk*. 31. 12. 2020. Dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/12/31/ustavne-pravo-sr-jedno-z-najdynamickejsich-pravnycch-odvetvi/#_ftn3>.
- TSEBELIS, G. Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach. In *British Journal of Political Science*. 2022, roč. 52, č. 1, s. 280 – 299.
- VIA IURIS: *Prísnejšie pravidlá pre zmenu Ústavy SR*. Dostupné na: <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2020/01/VIA-IURIS_opatrenia_zmena-ustavy.pdf>.

30 ROKOV ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY: SKÚSENOSTI A PERSPEKTÍVY V DOBROM AJ V ZLOM POČASÍ

**ZBORNÍK PRÍSPEVKOV SEKcie ÚSTAVNÉHO PRÁVA
MEDZINÁRODNEJ VEDECKEJ KONFERENCIE BRATISLAVSKÉ
PRÁVNICKÉ FÓRUM 2022**

Vincent Bujňák (ed.)

Vydalo vydavateľstvo Wolters Kluwer SR s. r. o.,
Mlynské nivy 48, 821 09 Bratislava,
v roku 2022 ako svoju 1593. publikáciu.
Zodpovedná redaktorka Mgr. Monika Poláková
Návrh obálky a grafická úprava Pavol Markov PAMART
Prvé vydanie
Počet strán 224

ISBN 978-80-571-0556-5 (brož.)
ISBN 978-80-571-0557-2 pdf)