

DVADSAŤ ROKOV ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Úvod

Jednou z najvýznamnejších spoločensko-politických udalostí na konci minulého storočia bolo ukončenie bipolárneho rozdelenia sveta, ktorému predchádzali mocensko-politické prevraty (revolúcie) vo väčšine štátov strednej a východnej Európy, ktoré predtým tvorili sústavu socialistických štátov. Vo väčšine týchto štátov sa začiatkom 90-tych rokov minulého storočia začala uskutočňovať komplexná transformácia spoločenských vzťahov, ktorej východiskovým a strategickým cieľom v štátoprávnej rovine bolo (malo byť) sformovanie základov moderného demokratického a právneho štátu a jemu zodpovedajúceho právneho poriadku. Logickým krokom pri realizácii tohto cieľa bolo prijímanie nových ústav a to už v prvej fáze transformačného procesu. Do tejto skupiny ústav patrí aj Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava SR“), ktorá bola schválená 1. septembra 1992.

Vzhľadom na porovnateľnú východiskovú situáciu a podobne formulované strategické ciele (skončiť s prežitým a neživotaschopným socialistickým modelom ústavnosti, založenom na etatistickom poňatí štátu, riadenom z ústredia ústavou privilegovanej komunistickej strany a fixovať ústavnou cestou nové mocenské pomery, charakterizované novou ideovou a hodnotovou orientáciou) majú nové ústavy štátov strednej a východnej Európy, prijímané na konci minulého storočia, mnoho spoločných črtí, ale aj celý rad rozdielov vyplývajúci z špecifických črtí ich ústavno-politického vývoja a domácich ústavných tradícií, z ktorých ústavodarcovia vychádzali, príklonu k rozdielnym zahraničným ústavným vzorom a pod.¹ Z týchto dôvodov môže byť aj pre aj poľského čitateľa podnetné získať uceleným spôsobom viac informácií o aktuálnych ústavných pomeroch v Slovenskej republike. V uplynulých týždňoch si aj odborná verejnosť na Slovensku formou vedeckej diskusie pripomenula 20. výročie schválenia Ústavy Slovenskej republiky, v rámci ktorej sa nemalý priestor venoval analýze aktuálnych problémov, spojených s jej interpretáciou a aplikáciou, ako aj načrtnutiu perspektív jej ďalšieho rozvoja.² Aj v tejto súvislosti sa nám zdá vhodné ponúknuť prostredníctvom tohto príspevku v relatívne ucelenej podobe (limitovanej jeho

* doc. JUDr., CSc.; Ústavný súd Slovenskej republiky

¹ Viac k základnej charakteristike ústav štátov strednej a východnej Európy od autora tohto príspevku pozri OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava EUROKÓDEX 2011, s. 492 – 515, tiež OROSZ, L.: *Ústavy štátov strednej a východnej Európy (pokos o všeobecnú charakteristiku)*. Právnik, 2009, č. 11.

² V tejto súvislosti sa uskutočnili dve významné medzinárodné vedecké konferencie; prvá z nich v Bratislave 12. 9. 2012, z ktorej už bol vydaný aj zborník (Ústava Slovenskej republiky – 20 rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky. Bratislava Lonfinger, s r. o. 2012) a druhá v Košiciach 3. – 4. októbra 2012 pod názvom „20. rokov Ústavy Slovenskej republiky – 1. ústavné dni.“ (zborník v tlači).

rozsahom) základné informácie o spoločensko-politických pomeroch, za akých bola slovenská ústava prijímaná a tiež o tom, ako a prečo sa v uplynulých 20. rokoch menila a dopĺňala, a **zároveň** naznačiť kľúčové ústavné problémy, ktoré sa v súčasnosti v **Slovenskej republike riešia**, resp. by sa mali v najbližšom období riešiť.

I. PRÍPRAVA A SCHVAĽOVANIE ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Zrejme ani poľskému čitateľovi netreba osobitne pripomínať, že územie Slovenska bolo od roku 1918 až do 1. januára 1993³ súčasťou Československej republiky, ktorá bola pôvodne unitárnym štátom a od roku 1968 [na základe ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii (ďalej len „ústavný zákon o československej federácii“)] federatívnym štátom. Z uvedeného vyplýva, že **príprava a schvaľovanie Ústavy SR sú bezprostredne spojené s procesom rozdeľovania Českej a Slovenskej Federatívnej republiky** (ďalej len „ČSFR“) **a konštituovaním samostatnej Slovenskej republiky** (ako aj samostatnej Českej republiky) a prirodzene tiež s procesom uskutočňovania zásadných spoločensko-politických zmien, ktorý bol v Československu naštartovaný v novembri 1989 (tzv. nežná revolúcia). V tom čase platila v Československu tzv. socialistická ústava z roku 1960 [Ústava Československej socialistickej republiky z 11. júla 1960, č. 100/1960 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava ČSSR“)], ktorá spolu s ústavným zákonom o československej federácii tvorila ústavné základy spoločného štátu Čechov a Slovákov.

Bezprostredne po mocensko-politických zmenách sa ešte pred prvými slobodnými parlamentnými voľbami (jún 1990) uskutočnili čiastkové zmeny v platnej ústave⁴, pričom zároveň došlo medzi kľúčovými politickými silami k dohode, v zmysle ktorej budú zákonodarne zbory (Federálne zhromaždenie ČSFR, Česká národná rada a Slovenská národná rada) v slobodných demokratických voľbách zvolené len na 2 ročné funkčné obdobie, a ich úlohou bude schváliť jednak novú ústavu ČSFR, ako aj ústavy Českej republiky a Slovenskej republiky⁵ na nových hodnotových základoch; v týchto ústavách sa na nových základoch malo riešiť aj štátoprávne usporiadanie vzťahov medzi Českou republikou a Slovenskou republikou.

Niekoľko mesiacov po parlamentných voľbách sa ukázalo, že strategické politické ciele, ktoré si relevantné politické strany v ústavnej rovine vytýčili na obdobie rokov 1990 – 1992 sa nebude dať reálne naplniť. **Hlavným problémom sa stalo hľadanie optimálneho usporiadania vzťahov medzi Českou republikou a Slovenskou republikou.** Slovenská politická reprezentácia presadzovala pri politických rokovaniach ideu „federácie budovanej zdola“, podľa ktorej mali byť originálnymi nositeľmi suverenity národné republiky. Naopak **česká politická reprezentácia presadzovala myšlienku funkčnej federácie**, a preto priorizovala prijatie novej Ústavy ČSFR, z ktorej by vychádzali aj národné ústavy. V rámci rokovaní medzi politickými reprezentáciami oboch národných republík síce došlo k čiastkovej dohode o novom rozdelení kompetencií medzi federáciu a národné republiky, ktorá

³ Až na krátke obdobie existencie samostatného slovenského štátu v období druhej svetovej vojny, ako satelitného štátu hitlerovského Nemecka.

⁴ Napr. prostredníctvom ústavného zákona č. 135/1989 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava ČSSR, bola zrušená ústavou fixovaná vedúca úloha komunistickej strany.

⁵ Ústavný zákon o československej federácii už vo svojom pôvodnom znení predpokladal, že popri schválení spoločnej československej ústavy budú schválené aj ústavy Českej republiky a Slovenskej republiky, ako národných štátov – členských štátov federácie; k prijatiu týchto ústavných dokumentov nikdy nedošlo.

sa premietla do novelizácie ústavného zákona o československej federácii (ústavný zákon č. 556/1990 Zb.), ale schválenie tohto ústavného zákona prinieslo upokojenie do slovensko-českých vzťahov len na prechodnú dobu; bolo totiž zrejme, že ani tento ústavný zákon nevyriešil ideovo-filozoficky zásadne odlišné chápanie spoločného štátneho útvaru. V ďalšom období sa pozornosť sústredila na prípravu Zmluvy o zásadách štátoprávneho usporiadania spoločného štátu, ktorá sa mala stať základom novej československej ústavy. Predsedníctvo Slovenskej národnej rady (ďalej aj „SNR“) ale návrh tejto zmluvy vo februári 1992 neschválilo, a preto sa politické reprezentácie dohodli na tom, že otázku budúceho usporiadania vzťahov medzi Českou a Slovenskou republikou sa pokúsia riešiť až po ďalších parlamentných voľbách.

Napriek uvedenému sa aj vo volebnom období 1990 – 1992 československý ústavný systém významným spôsobom zmenil. Vo federálnom parlamente sa podarilo schváliť niekoľko významných ústavných zákonov, prostredníctvom ktorých sa zmenili hodnotové základy základného zákona; za najvýznamnejší ústavný dokument z tohto obdobia treba považovať **Listinu základných práv a slobôd**, schválenú Federálnym zhromaždením ČSFR 9. januára 1991, ktorá je aj v súčasnosti súčasťou ústavného poriadku Českej republiky a naďalej platí aj v Slovenskej republike (aj napriek tomu, že základné práva a slobody sú upravené aj v II. hlave platnej slovenskej ústavy). Schválenie tohto dokumentu viacerí autori označujú ako zásadný kvalitatívny predel v československých ústavných dejinách, v istom zmysle „ústavnú revolúciu“⁶, prostredníctvom ktorej sa ústavná úprava základných práv a slobôd v ČSFR, vychádzajúca z prirodzenoprávnej koncepcie, dostala na úroveň štandardov uplatňovaných v tradičných demokraciách.

Na úrovni SNR sa vo volebnom období 1990 – 1992 intenzívne pracovalo aj na príprave slovenskej ústavy. V tomto období vzniklo celkom 7 návrhov slovenskej ústavy, spracovaných jednak jednotlivými parlamentnými politickými stranami, ako aj Spoločnou komisiou SNR a vlády SR pre prípravu Ústavy Slovenskej republiky⁷, ktoré boli ale v podstatných častiach veľmi rôznorodé. Za účelom zjednotenia týchto návrhov Predsedníctvo SNR zriadilo **Komisiu SNR pre prípravu spoločného návrhu Ústavy Slovenskej republiky**; spoločný návrh Ústavy Slovenskej republiky bol v decembri 1991 predložený na verejnú diskusiu. Jeho zásadným nedostatkom bolo to, že bol v kľúčových častiach spracovaný v alternatívach a nedával jednoznačnú odpoveď ani na otázku, či má ísť o návrh ústavy členského štátu federácie, alebo ústavu samostatného štátu. **Výsledky tejto verejnej diskusie síce skupina expertov spracovala a predložila v marci 1992 Predsedníctvu SNR, ale tieto zostali v ďalšom období v podstate nevyužitú.** Definitívnu bodku nad prípravnými prácami nad novou slovenskou ústavou vo volebnom období 1990 – 1992 urobila SNR, ktorá v uznesení z 1. apríla 1992 okrem iného konštatovala, že „*Ústava Slovenskej republiky nebola prijatá v tomto volebnom období, najmä pre názorovú nejednotnosť*“ a odporučila budúcemu slovenskému parlamentu, „*aby nadviazal na výsledky dosiahnuté v príprave Ústavy Slovenskej republiky*“.

Neúspech rokovaní o štátoprávnom usporiadaní Čechov a Slovákov podmienil, že táto problematika sa stala jednou z kľúčových tém volebnej kampane pred parlamentnými

⁶ GRONSKÝ, J.: *Komentované dokumenty k ústavným dejinám Československa IV. (1989 -1992)*. Praha Karolinum 2007, s. 239.

⁷ O tom viac pozri BEŇA, J.: Ústavné projekty v rokoch 1989 – 1992. In.: *Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Banská Bystrica 3. – 4. septembra 2002*. Banská Bystrica 2003, s. 59 a nasl.

voľbami, konanými 5.- 6. júna 1992, a mala nemalý vplyv aj na celkové výsledky volieb. **Parlamentné voľby** na Slovensku sa skončili jednoznačným víťazstvom Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS) a v Čechách víťazstvom Občianskej demokratickej strany (ODS). Už výsledky prvého rokovania víťazov volieb (Brno, 8. jún 1992) **naznačili, že vývoj bude smerovať k rozdeleniu ČSFR na dva samostatné štáty**. Aj keď vývoj týmto smerom zďaleka nebol jednoduchý a jednoznačný (snahy opozície a podstatnej časti občianskej verejnosti o vyhlásenie referenda, v ktorom by občania rozhodli o ďalšom osude spoločnej česko-slovenskej štátnosti, neschválenie ústavného zákona o spôsoboch zániku ČSFR v septembri 1992 atd.), v konečnom dôsledku sa o osude Československa a vzniku samostatnej Českej republiky a Slovenskej republiky rozhodlo na pôde Federálneho zhromaždenia, ktoré 25. novembra 1992 schválilo **ústavný zákon o zániku ČSFR publikovaný pod č. 542/1992 Zb.** (schváleniu tohto ústavného zákona na návrh opozície predchádzalo ešte schválenie ústavného zákona o delení majetku ČSFR č. 541/1992 Zb.)⁸. Podľa tohto ústavného zákona ČSFR zanikla uplynutím 31. decembra 1992, pričom jej nástupníckymi štátmi sa od 1. januára 1993 stali Česká republika a Slovenská republika ako samostatné štáty; pokojný spôsob rozdelenia Československa, uskutočnený ústavnou cestou, akceptovalo a ocenilo aj medzinárodné spoločenstvo demokratických štátov.

V podstate **na pozadí rokovaní o osude spoločného štátu Čechov a Slovákov prebiehala aj príprava návrhu slovenskej ústavy**. Treba ale uviesť, že otázka prijatia Ústavy Slovenskej republiky tvorila významnú súčasť volebnej kampane pre parlamentnými voľbami v roku 1992 a to napriek tomu, že najsilnejšie politické strany vo svojich volebných programoch jednoznačne neodpovedali na kľúčovú otázku, či má ísť „len“ o ústavu členského štátu federácie alebo ústavu samostatného štátu (jedným z volebných hesiel neskoršieho víťaza volieb HZDS bol aj záväzok schváliť do dvoch mesiacov od volieb Ústavu SR).

Návrh Ústavy Slovenskej republiky spracovala v priebehu leta 1992 skupina expertov pod vedením akademika Milana Čiča a predložila ho vláde Slovenskej republiky, ktorá ho 28. júla 1992 v podobe vládneho návrhu predložila Slovenskej národnej rade. **Vládny návrh Ústavy Slovenskej republiky bol** oproti návrhom, ktoré vznikli v predchádzajúcom volebnom období SNR **už koncipovaný ako ústava samostatného štátu**, t. j. bez alternatívy ďalšej existencie spoločného štátu s Českou republikou. O vládnom návrhu ústavy rokovali výbory SNR v priebehu augusta 1992, ktoré k nemu predložili celkom 402 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Následne bol predložený na plenárnu schôdzu SNR, ktorá sa konala v dňoch 31. augusta až 1. septembra 1992 (poslanci na nej predložili ďalších 56 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov). Záverečného hlasovania sa zúčastnilo 134 poslancov SNR⁹ za vládny návrh hlasovalo 114 poslancov [všetci poslanci za HZDS a SNS a väčšina poslancov za Stranu demokratickej ľavice (SDE)], 16 boli proti [poslanci za Kresťansko-demokratické hnutie (KDH)] a 4 (poslanci za SDE) sa zdržali hlasovania. V priebehu legislatívneho procesu v SNR došlo na základe schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich

⁸ Viac o problematike zániku ČSFR v odbornej literatúre pozri napr. RÝCHLIK, J.: *Rozpad Československa. Česko-slovenské vzťahy 1989 - 1992*. Bratislava AEP 2002, alebo ŠTEFANOVIČ, M.: *Zrod slovenskej štátnosti a zánik česko-slovenskej federácie*. Bratislava IRIS 1999.

⁹ Poslanci Maďarskej koalície, ktorí v rozprave vyjadrili nespokojnosť s časťou ústavy, týkajúcou sa práv národnostných a etnických menšín pred záverečným hlasovaním opustili rokovanie „*Na znak protestu proti predloženému zneniu ústavy a spôsobu hlasovania*“ (slová poslanca E. Rózsya vyslovené v závere rozpravy).

návrhov k určitým zmenám vo vládnom návrhu ústavy;¹⁰ do ústavného textu sa okrem iného dostali aj ustanovenia vyjadrujúce vzťah slovenskej ústavy k stále existujúcej ČSFR. Išlo najmä o čl. 156 ústavy, v zmysle ktorého mali niektoré ustanovenia ústavy nadobudnúť účinnosť „*súčasne s príslušnými zmenami ústavných pomerov Českej a Slovenskej Federatívnej republiky ...*“. Týmto textom chcela dať SNR najavo, že bezprostredne so schválením slovenskej ústavy spoločná česko-slovenská štátnosť nezaniká a to predovšetkým z dôvodu, aby prípadné negatívne medzinárodné dôsledky zániku ČSFR neboli pripisované len na ťarchu Slovenskej republiky.¹¹

Pri celkovom hodnotení rokovaní o vládnom návrhu Ústavy Slovenskej republiky v orgánoch SNR možno síce v zásade súhlasiť s tvrdením K. Tóthovej, že pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy, „*jednoznačne spresnili alebo vylepšili text vládneho návrhu ústavy*“¹², ale na druhej strane sa zároveň žiada uviesť, že niektoré z nich zakódovali do ústavného textu zložité problémy, ktoré sa nepodarilo ani dodnes uspokojivo vyriešiť (k tomu viac nižšie).

Vo vzťahu k hodnoteniu kvality pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky ako celku boli v slovenskej odbornej literatúre vyslovené značne rozdielne názory, od jednoznačne kritických po neopodstatnené nekritických, až oslavných. V tejto súvislosti treba aj s odstupom 20. rokov zdôrazniť, že v podmienkach pluralitnej demokratickej spoločnosti žiadna ústava nikdy nie je ideálnym dielom renomovaných ústavných právnikov, resp. jeho tvorcov (autorov návrhu), keďže jej konečnú podobu v nemalej miere ovplyvňujú nevyhnutné politické kompromisy, ako aj spoločensko-politické prostredie a atmosféra, v ktorých sa pripravuje a v ktorých prebieha ústavodarný proces.

Na výslednú podobu slovenskej ústavy mala objektívne významný vplyv skutočnosť, že jej návrh sa pripravoval ešte počas existencie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, pričom ani v čase jej schvaľovania nebolo nielen ústavno-právne, ale ani politicky roz-

¹⁰ Podrobnejšie o rokovaní o vládnom návrhu ústavy v SNR pozri OROSZ, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice UPJŠ 2009, s. 30 – 40, alebo TÓTHOVÁ, K.: *Právne kompromisy pri zrode Ústavy v roku 1992*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. septembra 2007*. Košice 2008, s. 47 – 52.

¹¹ Napriek tomu časť českých politikov reagovala na schválenie slovenskej ústavy vyhláseniami o tom, že Slovensko týmto aktom dobrovoľne vystúpilo z federácie, napr. vrcholný predstaviteľ Občianskej demokratickej aliancie Pavel Bratinka v tejto súvislosti vyhlásil: „*Až vyjde Ústava SR ve Sbírce zákonu, nabude účinnosti a tak dojde de iure k odstěpení SR od federace*“ (citované podľa RÝCHLIK, J.: o. c. d., s. 293- 294). S rovnakým hodnotením sa možno stretnúť aj v českej odbornej literatúre, napr. V. Pavlíček a J. Hřebejk v tejto súvislosti okrem iného uvádzajú „*Přijetím této ústavy Slovenská republika se právně přestala považovat za součást federace. ...Slovenští ústavodarcí tak vyjádřili diskontinuitu ve vztahu k Československu. Záleželo na orgánech federace a České republiky, jaké důsledky z toho vyvodit*“ (PAVLÍČEK, V. - HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl. Ústavní systém*. Praha Linde 1994, s. 8). Ešte jednoznačnejšie hodnotí, a to aj s odstupom času, túto skutočnosť J. Gronský (mimochodom pôvodom slovenskej národnosti), ktorý uvádza: „*...nutno uznat (či prostě vzít na vědomí), že schválením deklarace o svrchovanosti Slovenska a zejména pak schválením Ústavy Slovenské republiky ...zanikla československá federace – a to přesto, že čistě formálně se tak stalo až 1. 1. 1993*“ (GRONSKÝ, J.: o.c.d., s. 467). Aj keď možno s citovanými názormi polemizovať, nemožno im uprieť, že sú založené na racionálnej argumentácii, pre ktorú ponúka schválený ústavný text dostatočný priestor. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že Ústava Českej republiky bola schválená až po prijatí ústavného rozhodnutia o zániku ČSFR a v súlade so splnomocňujúcim ustanovením obsiahnutým priamo v texte ústavného zákona č. 542/1992 Zb. o zániku ČSFR.[„*Česká národní rada a Národní rada Slovenskej republiky môžu ešte pred zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky s účinnosťou najskôr od 1. januára 1993 prijímať ústavné a iné zákony, ktorými zabezpečia výkon pôsobnosti, ktorá prejde na Českú republiku a Slovenskú republiku*“ (čl. 7)], t. j. až vtedy, keď bolo o zániku ČSFR už rozhodnuté.

¹² TÓTHOVÁ, K.: o. c. d., s. 51.

hodnuté o jej ďalšom osude, čo bol „*jeden z limitujúcich faktorov*“¹³ nielen pri jej príprave, ale najmä pri jej schvaľovaní. Rovnako treba zohľadniť, že návrh slovenskej ústavy pripravovala skupina právnych expertov, z ktorých všetci patrili k najsilnejšej politickej strane (HZDS), a preto sa v štádiu prípravných prác nehladal politický kompromis potrebný k schváleniu ústavy, čo negatívne ovplyvnilo priebeh rokovania v orgánoch parlamentu (konfrontačný tón diskusie). Navyše základný zákon štátu schvaľovali politické elity, ktoré v tomto čase mali minimum politických skúseností a neboli ani dostatočne programovo vyprofilované. Zložitosť prípravy a schvaľovania slovenskej ústavy nepochybne sťažovala aj skutočnosť, že k nemu dochádzalo v počiatočnej fáze komplexnej transformácie spoločnosti a formovania kvalitatívne nového právneho poriadku, teda v čase v ktorom ešte neexistovala zrozumiteľná odpoveď na viacero závažných otázok ďalšieho vývoja. Za najvýznamnejší faktor, ktorý negatívne ovplyvnil konečnú podobu pôvodného znenia ústavy väčšina autorov považuje **krátkosť času, v ktorom Ústava Slovenskej republiky vznikla.**¹⁴

Ak podrobíme kritickej analýze jednotlivé časti pôvodného znenia ústavy, tak zrejme **za jej najmenej vydarené časti treba považovať tie, ktoré upravovali postavenie, kompetencie a vzájomné vzťahy parlamentu, prezidenta a vlády.** Autori návrhu ústavy síce proklamovali **záujem fixovať parlamentnú formu vlády,** ale tento svoj cieľ nedokázali dostatočne naplniť. Z pôvodného textu ústavy cítiť, že jeho tvorcovia sa skôr než osvedčenými zahraničnými ústavnými vzormi inšpirovali domácimi (a to aj socialistickými) ústavnými tradíciami (najmä ústavným zákonom o československej federácii) a nevzali do úvahy nástrahy politického zápasu, ktorý je vlastný modernej pluralitnej parlamentnej demokracii. Vyjadrené slovami L. Fogaša „*neboli docenené najmä tie normy ústavy, ktoré sa bežne nepoužívajú, ale ktoré ožívajú v krízových situáciách*“¹⁵. Zvlášť „nešťastné“ bolo v ústave zakotvené postavenie prezidenta, ktoré sa aj preto stalo predmetom prvých novelizácií ústavy.

V pôvodnom znení ústavy bol predimenzovaný aj rozsah kreačných právomocí parlamentu - Národnej rady Slovenskej republiky (národná rada); napr. pre parlamentnú demokraciu skôr neštandardné právo voliť a odvolávať sudcov všeobecných súdov. Toto skutočnosť viedla niektorých autorov k hodnoteniu formy vlády ustanovenej pôvodným znením ústavy ako formy vlády zhromaždení¹⁶. Z dovedajších federálnych ústavných predpisov bola do slovenskej ústavy v zásade automaticky prevzatá aj úprava inštitútu poslaneckej imunity v rozsahu, ktorý je pre moderné demokracie už neakceptovateľný (ak parlament nedal súhlas na trestné stíhanie poslanca, bolo toto na vždy vylúčené). Navyše ústava v pôvodnom znení nebola spôsobilá plniť prognostickú funkciu, t. j. anticipovať aj v dlhodobejšom horizonte spoločenský vývoj, a to tak vnútroštátny ako aj medzinárodnoprávny. Ústava napr. nepredpokladala, že v krátkom čase bude potrebné riešiť otázku prenosu časti verejnej moci zo štátu na iné subjekty (územnú a záujmovú samosprávu), či difúziu štátnych financií do podoby verejných financií spravovaných aj inými subjektmi než štátom. Z medzinárodnoprávneho hľadiska ústava v pôvodnom znení nedostatočne vyjadrovala vzťah Slovenskej republiky k medzinárodnému spoločenstvu a medzinárodnému právu a nenaznačovala ani integračné ambície Slovenskej republiky (možný vstup do

¹³ To priznáva aj jeden z jej najvýznamnejších autorov M. Čič (pozri ČIČ, M.: *Cesta k demokracii*. Pezinok 2001, s. 184).

¹⁴ Aj podľa M. Čiča sa ústava „*naozaj pripravovala krátky čas*“ (ČIČ, M.: o. c. d., s. 184 a tiež s.199).

¹⁵ FOGAŠ, L.: *Základný zákon SR*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 14.

¹⁶ Pozri napr. KRESÁK, P.: *Forma vlády v SR*. In.: Aktuálne problémy parlamentarizmu. Brno MU 1995.

NATO a EÚ). Naopak nepochybne na vysokej kvalitatívnej úrovni boli v pôvodnom znení ústavy upravené základné práva a slobody.

Bez ohľadu na **čiasťočné** výhrady možno, najmä po objektívnom zhodnotení spoločensko-politických podmienok, za **akých sa Ústava Slovenskej republiky** prijímala, konštatovať, že už vo svojom pôvodnom znení slovenský základný zákon predstavoval **solídne legislatívne dielo, ktoré je svojou kvalitou v pozitívnom zmysle porovnateľné nielen s ústavami ďalších štátov strednej a východnej Európy, ktoré boli prijímané na konci minulého storočia, ale aj s platnými ústavami tradičných demokracií.** Treba zvlášť oceniť skutočnosť, že ústava splnila významnú stabilizačnú funkciu v prvých týždňoch a mesiacoch existencie samostatnej Slovenskej republiky tým, že zabezpečila nevyhnutný ústavný rámec pre fungovanie ústavných orgánov. Pomerne úspešne absorbovala do svojho obsahu zásadné zmeny spoločensko-politického systému uskutočnené po novembri 1989 a vytvárala seriózný ústavný základ pre obdobie komplexnej transformácie spoločnosti.

II. ĎALŠÍ VÝVOJ ÚSTAVY A ÚSTAVNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Vzhľadom na spoločensko-politické podmienky za akých bola Ústava Slovenskej republiky pripravovaná a schvaľovaná, ako aj dynamiku ďalšieho vývoja spoločnosti po konštituovaní samostatnej Slovenskej republiky sa napriek nesporným kvalitám jej pôvodného znenia dalo predpokladať, že v dohľadnej dobe dozrie objektívna potreba niektoré jej časti korigovať, resp. precizovať, či doplniť¹⁷ o to viac, že pre ústavno-politickú prax v 90-tych rokoch minulého storočia bola príznačná naďalej konfrontačná atmosféra, ktorá bola nie zriedka spätá aj so snahami o účelový výklad niektorých ústavných noriem, resp. „zneužívanie“ niektorých nepresností, či medzier ústavného textu.

V uplynulých 20 rokoch dochádzalo v Slovenskej republike k zmenám a doplneniam ústavnej matérie jednak prostredníctvom priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ako aj prostredníctvom prijímania ďalších (samostatných) ústavných zákonov, vďaka čomu sa na Slovensku vytvoril polylegálny ústavný systém.

II. 1. PRIAME NOVELIZÁCIE ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Za uplynulých 20 rokov bolo spolu schválených 11 priamych novelizácií Ústavy SR, z toho jedna vo volebnom období 1994 – 1998 (ústavný zákon č. 244/1998 Z. z.), dve vo volebnom období 1998 – 2002 (ústavné zákony č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z.), päť vo volebnom období 2002 – 2006 (ústavné zákony č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. a č. 210/2006 Z. z.), jedna vo volebnom období 2006 – 2010 (ústavný zákon č. 100/2010 Z. z.), jedna vo volebnom období 2010 – 2012 (ústavný zákon č. 356/2011 Z. z.) a (zatiaľ) jedna aj v aktuálnom volebnom období 2012 – 2016 (ústavný zákon č. 232/2012 Z. z.).

V poradí **prvou priamou novelizáciu vykonanú ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z. sa podarilo odstrániť zrejme jeden z najzávažnejších systémových nedostatkov pôvodného znenia ústavy.** Pôvodné znenie ústavy totiž na jednej strane ustanovovalo mimoriad-

¹⁷ J. Drgonec v tejto súvislosti uvádza, že konkrétne historické podmienky za akých bola ústava prijímaná „do ústavy zakódovali nevyhnutnosť jej budúcich novelizácií“. DRGONEC, J.: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 94.

ne náročné (v podmienkach pluralitnej demokracie spravidla nesplniteľné) požiadavky pre zvolenie prezidenta (hlasy najmenej 3/5 všetkých poslancov národnej rady a to aj v každom opakovanom kole volieb) a na druhej strane nedôsledne a nedomyslene upravovalo zastupovanie prezidenta v čase, keď nie je prezidentský úrad obsadený. Do okruhu nezastupiteľných právomocí hlavy štátu totiž patrili aj také, bez uplatňovania ktorých nemôže ústavný systém reálne fungovať (napr. právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu vlády a ostatných členov vlády a prijímať ich demisiu). Za okolností, keď sa v marci 1998 uvoľnil prezidentský úrad (po uplynutí funkčného obdobia prezidenta M. Kováča) a národná rada nebola schopná ani opakovane zvoliť nového prezidenta, reálne hrozilo, že po blížiacich sa parlamentných voľbách nebude existovať ústavný orgán, ktorý by mohol ustanoviť novú vládu a zároveň prijať demisiu dovtedajšej vlády, čo by vo svojej podstate mohlo viesť k nastoleniu „diktatúry“ legálnou cestou.¹⁸ Takto hroziacej ústavnej kríze bolo možné zabrániť v zásade len novelizáciou ústavy. Služi ku cti vtedajšieho parlamentu, ktorý schválil 14. júla 1998 prvú priamu novelizáciu ústavy, prostredníctvom ktorej (okrem iného) zveril predsedovi národnej rady v čase keď nie je prezidentský úrad obsadený, výkon právomoci prezidenta vymenúvať a odvolávať predsedu a ostatných členov vlády a prijímať ich demisiu. Aj vďaka schváleniu tejto novelizácie ústavy sa tak podarilo zabrániť potenciálnej ústavnej kríze.

Ďalšie dve novelizácie boli schválené vo volebnom období 1998 – 2002, v ktorom disponovala vládna koalícia, zložená zo Slovenskej demokratickej koalície (SDK), SDL, Strany maďarskej koalície (SMK) a Strany občianskeho porozumenia (SOP), ústavnou väčšinou (93 poslancov). **Prostredníctvom prvej z nich (ústavný zákon č. 9/1999 Z. z.) sa zaviedla priama voľba prezidenta občanmi** a vykonali aj niektoré ďalšie zmeny v ústavnom postavení prezidenta a to tak, aby jeho postavenie zodpovedalo parlamentnej forme vlády; koncepcne išlo o posilnenie jeho postavenia pri výkone funkcie *pouvoir neutré*, resp. funkcie arbitra a naopak oslabenie jeho pôsobenia sfére výkonnej moci, t. j. odstránenie niektorých prvkov naznačujúcich príklon k poloprezidentskému režimu.¹⁹

Doposiaľ najzávažnejší zásah do ústavy predstavovala novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., a to tak z systémového hľadiska, ako aj kvantitatívneho hľadiska (dotkla sa cca 40% pôvodného ústavného textu). Prostredníctvom tejto novelizácie ústavy sa okrem iného:

a) precíznejšie upravil vzťah vnútroštátneho práva k medzinárodnému právu a ďalším medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky a vytvorili ústavné predpoklady pre vstup do Európskej únie (EÚ) a NATO²⁰ [v rámci tejto problematiky sa okrem iného ustanovil spôsob

¹⁸ K tomu viac pozri OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava Veda 1998, s. 66, alebo KOPEČEK, L.: *Prezident v politickém systéme Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu*. In.: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a polo-prezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektívě*. Praha Dokořan 2008, s. 190 a nasl.

¹⁹ Viac o tejto novelizácii ústavy pozri napr. ŠIMKO, I.: *Zavedenie priamej voľby prezidenta Slovenskej republiky*. In. OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 73 – 80. Vo vzťahu k tejto novelizácii ústavy sa žiada uviesť, že ešte v období pred parlamentnými voľbami v roku 1998 zorganizovali vtedajšie opozičné politické strany petičnú akciu za účelom vyhlásenia referenda o zavedení priamej voľby prezidenta, pričom vtedajšia vládna koalícia toto referendum zmarila (neuskutočnilo sa), hoci malo mohutnú občiansku podporu (k tomu viac pozri MESEŽNIKOV, G. – BŮTORA, M. (ed.): *Slovenské referendum 97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava IVO 1998). Táto skutočnosť v konečnom dôsledku výrazne ovplyvnila výsledky parlamentných volieb v prospech novej vládnej koalície, ktorá v zásade po prevzatí moci nemohla inak, len zmeniť ústavu a zaviesť priamu voľbu prezidenta.

²⁰ V tejto časti sa slovenský ústavodarca inšpiroval, v nie zanedbateľnom rozsahu, aj spôsobom úpravy tejto problematiky v Ústave Poľskej republiky z roku 1997.

rozhodovania o vstupe do EÚ a NATO (čl. 7 ods. 2 a 4), ustanovila sa možnosť preniesť výkon časti práv Slovenskej republiky na EÚ a vymedzilo postavenie právne záväzných aktov Európskeho spoločenstva a EÚ v právnom poriadku Slovenskej republiky (čl. 7 ods. 2)],

b) posilnilo právne postavenie územnej samosprávy a vytvorili ústavné predpoklady pre komplexnú reformu verejnej správy [vymedzenie ústavného postavenia orgánov a kompetencií druhého stupňa územnej samosprávy (zmeny v IV. hlave ústavy), ustanovenie možnosti orgánov územnej samosprávy podať sťažnosť proti neústavným a nezákonným zásahom štátu ústavnému súdu do (čl. 127a ústavy)],

c) prehĺbila ochrana **základných práv a slobôd** [podstatné rozšírenie možnosti podať (ústavnú) sťažnosť ústavnému súdu na ochranu základných práv a slobôd, ako aj ľudských práv a základných slobôd, garantovaných platnou medzinárodnou zmluvou (nové znenie čl. 127 ústavy), zriadenie inštitútu verejného ochrancu práv (čl. 151a ústavy)].

d) prehĺbili sa prvky delby moci a posilnilo postavenie orgánov ochrany práva [rozšírenie a posilnenie právomocí ústavného súdu, zvýšenie počtu jeho sudcov z 10 na 13 a predĺženie ich funkčného obdobia zo 7 rokov na 12 rokov, pričom tá istá osoba už nemôže byť opätovne zvolená do tejto funkcie (čl. 125 a nasl. ústavy); zriadila sa Súdna rada Slovenskej republiky (súdna rada) ako nový ústavný orgán, ktorý sa podieľa na riadení súdnictva a ustanovovaní sudcov (čl. 141a ústavy), zmenil sa tiež spôsob ustanovovania sudcov všeobecných súdov – vymenúva ich prezident republiky na návrh súdnej rady bez časového obmedzenia²¹, pričom k odvolaniu sudcu z funkcie môže dôjsť len na základe ústavou ustanovených dôvodov (zmeny v druhom oddiele VII. hlavy)],

e) obmedzila procesná imunita poslancov parlamentu,

f) došlo k rozšíreniu pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ) atd.

Ďalších 5 priamych novelizácií ústavy bolo schválených v **III. volebnom období národnej rady (2002 – 2006)**; pre všetky z nich je charakteristická stručnosť a „monotematické“ zameranie. **Prvá z nich (celkovo 4. v poradí) vykonaná ústavným zákonom č. 140/2004 Z. z. sa týkala problematiky poslaneckej indemnity** (hmotnoprávna, resp. materiálna imunita); zmena spočívala vo vypustení textu „*Občianskoprávna zodpovednosť tým nie je dotknutá*“ z čl. 78 ods. 2 ústavy, ktorý sa stal súčasťou ústavného textu až na základe novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (účelom tohto doplnenia čl. 78 ods. 2 ústavy bolo výslovne ustanoviť, že hmotnoprávna imunita za výroky poslancov parlamentu prednesené ma pôde národnej rady sa vzťahuje len na trestnoprávnu zodpovednosť a nie aj na uplatnenie občianskoprávnej zodpovednosti). Táto novelizácia ústavy, je v domácej odbornej literatúre hodnotená kriticky a to nielen preto, že jej cieľom bolo zabrániť tretím osobám domáhať sa prostredníctvom súdu ochrany proti výrokom poslancov, ktoré zasahujú do ich osobnej cti a dobrej povesti (v záujme posilnenia slobody prejavu poslancov), ale aj preto, že je diskutabilné, či sa prostredníctvom nej vôbec podarilo dosiahnuť tento cieľ dosiahnuť. Text čl. 78 ods. 2 ústavy po tejto novelizácii totiž znie: „*Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať...*“; t. j. v platnom texte sa nič nehovorí o občianskoprávnej nezodpovednosti poslancov za ich výroky ...²².

²¹ Predtým sudcov volil parlament na návrh vlády a to najprv na 4 roky a následne bez časového obmedzenia (tento spôsob ustanovenia bol kriticky hodnotený počas rokovaní o vstupe Slovenska do EÚ).

²² O tom popri autorovi tejto štúdie pozri napr. LIPŠIČ, D.: *Poslanecká imunita*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 203 – 204, GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunite*. Justičná revue, 58, 2006, č. 8-9, s. 1151-152, MAJERČÁK, T.: *Imunita ústavných činiteľov*. In.: OROSZ, L. a kol.: o. c. d., s. 202 a nasl., tiež BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor, 89, 2006, č. 3, s. 249.

V poradí piata **priama novelizácia ústavy, uskutočnená ústavným zákonom č. 323/2004 Z. z., bola prijatá už po vstupe Slovenskej republiky do EÚ a súvisela s blížiacimi sa voľbami do Európskeho parlamentu.** Dotkla sa len dvoch ustanovení ústavy. Doplnením čl. 77 ods. 1 došlo k rozšíreniu nezlučiteľnosti funkcie poslanca národnej rady s výkonom funkcie poslanca Európskeho parlamentu a novým znením čl. 129 ods. 2 ústavy sa rozšírila právomoc ústavného súdu vo volebných veciach; podľa tejto novely ústavný súd rozhoduje aj o ústavnosti a zákonnosti volieb do Európskeho parlamentu.

Ďalša v poradí **šiesta novelizácia ústavy, vykonaná ústavným zákonom č. 463/2005 Z. z., ktorá sa týkala ďalšieho rozšírenia kontrolnej pôsobnosti NKÚ;** na jej základe môže NKÚ kontrolovať všetok majetok, finančné prostriedky a majetkové práva obcí a vyšších územných celkov, bez ohľadu nato, či ich nadobudli z prostriedkov získaných na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy a slúžiacich na jeho výkon (ako to bolo dovtedy podľa novely ústavy z roku 2001), alebo ich nadobudli z vlastného majetku a z vlastnej činnosti a sú určené na výkon ich samosprávnej pôsobnosti.

V poradí siedma **novelizácia ústavy, schválená ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z. sa týkala postavenia verejného ochrancu práv;** prostredníctvom tejto novelizácie ústavy získal verejný ochranca práv oprávnenie iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom, ale len v prípade ak ďalšie uplatňovanie napadnutého právneho predpisu „...*môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom*“ [čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy]. Uvedenú zmenu ústavy možno z hľadiska cieľov ňou sledovaných hodnotiť pozitívne a to predovšetkým v kontexte s ústavným postavením verejného ochrancu práv a jeho úlohami pri ochrane základných práv a slobôd²³, keďže nim získal efektívny právny nástroj pre plnenie svojich ústavných funkcií a tiež preto, že v Slovenskej republike (na rozdiel napr. od Poľskej republiky) sa fyzické osoby a právnické osoby nemôžu prostredníctvom (ústavnej) sťažnosti domáhať ochrany svojich základných práv a slobôd v prípadoch, ak k ich porušeniu došlo priamo zákonom, alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý je v rozpore s ústavou. Diskutabilné je ale ústavou fixované obmedzenie uplatňovania tohto oprávnenia verejným ochrancom práv („...*ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody*...“), ktoré nie je dostatočne odôvodnené a môže v praxi spôsobovať interpretačné a aplikačné problémy (čo už prax potvrdila).

Poslednú priamu novelizáciu ústavy, vykonanú vo volebnom období 2002–2006, **uskutočnenú ústavným zákonom č. 210/2006 Z. z., ktorá sa opäť týkala procesnoprávnej imunity poslancov,** treba považovať za celkom nevydarenú. Prostredníctvom nej sa dovtedajší text čl. 78 ods. 3 ústavy „*Poslanca nemožno trestne ani disciplinárne stíhať, ani vziať do väzby bez súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky*“ doplnil po vloženej bodkočiarke o text „*možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon.*“ Z dôvodovej správy k tomuto návrhu zjavne vyplýva, že navrhovatelia ho predkladali so zámerom dosiahnuť zúženie rozsahu poslancovej imunity, v skutočnosti však dosiahli opak – **rozšírili procesnoprávnu imunitu aj na stíhanie priestupkov**²⁴ (išlo zjavne o „skratovú“ reakciu ústavo-

²³ Pozitívne hodnotenie tejto novelizácie ústavy pozri napr. v štúdiu TÓTHOVÁ, K.: *Niekoľko úvah k inštitútu verejného ochrancu práv z hľadiska Ústavy SR a platnej právnej úpravy*. Právny obzor, 89, 2006, č. 3, s. 265 a nasl.

²⁴ Pozri LIPŠIČ, D.: o. c. d., s. 205; DRGONEC, J.: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období*

darného zboru na tlak verejnej mienky a médií vyvolaný „incidentom“ jedného z poslancov parlamentu, ktorý spôsobil dopravnú nehodu pod vplyvom alkoholu).

Vo volebnom období 2006 – 2010 došlo len k jednej novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 100/2010 Z. z. ; prostredníctvom nej došlo k doplneniu čl. 20 ústavy, ktorý obsahuje ústavnú úpravu vlastníckeho práva.²⁵ Schválením tejto novelizácie ústavy národná rada reagovala na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 29/05 z 3. septembra 2008, na základe ktorého bol vyslovený nesúlad zákona č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku (ako celku) s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy. Celkom zjavným **ideovým zámerom tejto novelizácie ústavy bolo** vytvoriť ústavný rámec na mocenské zásahy štátu do majetku nadobudnutého nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov²⁶, a tým **zabezpečiť aj ústavnú konformnosť nového zákona o preukazovaní pôvodu majetku** (zákon č. 101/2010 Z. z.), ktorý bol schválený bezprostredne po schválení ústavného zákona č. 100/2010 Z. z.

Vysokú mieru kritiky si v odbornej literatúre vyslúžila aj v poradí desiatu novelizácia ústavy, vykonaná ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z.; išlo zjavne o účelovú zmenu ústavy, prostredníctvom ktorej sa mala *ad hoc* riešiť politická kríza vyvolaná v októbri 2011 zamietnutím návrhu vlády I. Radičovej na vyslovenie dôvery. Na základe tejto novelizácie ústavy prezident vládu, ktorej bola národnou radou vyslovená nedôvera, resp., ktorej národná rada zamietla návrh na vyslovenie dôvery, odvolá a súčasne ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, pričom sa takejto vláde *ex constitutione* zakazuje v tomto období výkon niektorých jej zásadných pôsobností a zároveň je výkon niektorých ďalších viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta (nový odsek 3 čl. 115 ústavy). Rozsahom **ide síce o nepatrnú, ale pritom svojimi dôsledkami systémovo pôsobiacu novelizáciu ústavy, ktorá nešetrne zasiahla do zložito formovaného mechanizmu parlamentnej formy vlády** (dotváraného najmä novelizáciou ústavy, vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.) **a posunula slovenský ústavný model k modelu hybridnej (poloprezidentskej) formy vlády.**²⁷ V období od odvolania vlády v zmysle čl. 115 ods. 3 ústavy a poverenia vykonávaním jej pôsobnosti prezidentom až do vymenovania novej vlády totiž nedisponuje národná rada žiadnymi reálnymi možnosťami kontrolovať vládu alebo inak efektívne pôsobiť na jej činnosť (*de facto* sa ocitne v situácii štatistu), pričom toto obdobie nie je časovo obmedzené a jeho ukončenie je priamo závislé na iniciatíve prezidenta. Už prvé skúsenosti z uplatňovania tejto novelizácie ústavy naznačili jej nedomyselnosť. Na kvalite tejto novelizácie ústavy sa nepochybne podpísal fakt, že bola schválená v skrátenom legislatívnom konaní (!), pričom obdobie od zrodu jej ústrednej idey, cez jej legislatívne spracovanie, až po jej schválenie národnou radou sa dá počítať v niekoľkých desiatkach hodín.

Národnej rady Slovenskej republiky. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.), o. c. zborník, s. 96 -97; tiež BALOG, B.: o. c. d., s. 259 – 263, HRABKO, J.: *Ústavnou zmenou si poslanci rozšírili svoju imunitu*. Pravda, 21. marca 2006, s. 11.

²⁵ Čl. 20 ods. 1 ústavy bol doplnený o vetu: „Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva“ a zároveň sa do textu čl. 20 ústavy doplnil nový odsek 5, ktorý znie: „Iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.“

²⁶ O tom pozri aj BALOG, B.: Ústavodarná a zákonodarná činnosť NR SR vo IV. volebnom období. In.: MASO-PUŠT, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): o. c. zborník 2010, s. 129 – 131.

²⁷ K tomu pozri viac OROSZ, L.: *Právna úprava ustanovovania ústavných orgánov a ústavných činiteľov a kontinuita výkonu verejnej moci*. In.: MAJERČÁK, T. – PERDUKOVÁ, V. (ed.): *Postavenie verejných funkcionárov v právnym poriadku Slovenskej republiky*. Zborník vedeckých prác. Košice, UPJŠ 2012, s. 55.

Prostredníctvom zatiaľ ostatnej (jedenástej) novelizácie ústavy, vykonanej ústavným zákonom č. 232/2012 Z. z., sa v podstate zrušila procesnoprávna imunita poslancov národnej rady (s výnimkou požiadavky súhlasu mandátového a imunitného výboru k zadržaniu poslanca pristihnutého pri trestnom čine a súhlasu národnej rady na vzatie poslanca do väzby). Aj keď táto novelizácia sa stretla s pozitívnou odozvou, treba si možno položiť otázku, či v danom prípade zvolil ústavodarný zbor najvhodnejšie riešenie. **K úplnému zrušeniu procesnoprávnej imunity poslancov zákonodarného zboru (a príp. aj iných ústavných činiteľov) nemožno mať žiadne výhrady v takých štátoch, v ktorých je vylúčené politické zneužitie ich mocenských zložiek** (polície, prokuratúry). Či takáto situácia v Slovenskej republike v súčasnosti už reálne existuje nemožno formulovať podľa môjho názoru jednoznačnú odpoveď. Aj preto zastávame názor, že bolo možno vhodnejšie prevziať do našej ústavy rakúsky model ústavnej úpravy procesnoprávnej imunity poslancov,²⁸ podľa ktorého sa súhlas parlamentu k trestnému stíhaniu poslanca vyžaduje len vtedy, ak sa týka konania, ktoré má zrejmu súvislosť s jeho politickou činnosťou (čl. 57 rakúskej ústavy).

II. 2. SAMOSTATNÉ ÚSTAVNÉ ZÁKONY

Ústavná matéria je v Slovenskej republike upravená nielen v Ústave Slovenskej republiky ale aj ďalších ústavných zákonoch, ktoré spolu s ňou tvoria (polylegálny) ústavný systém Slovenskej republiky. Takýto stav v zásade zodpovedá domácim ústavným tradíciám, keďže v podstate všetky československé ústavy (1920, 1948, 1960), ako aj ústava slovenského štátu z roku 1939 boli buď už ako polylegálne prijaté, resp. predpokladali pluralitu ústavných predpisov. Od tejto ústavnej tradície nebolo možné pri schvaľovaní Ústavy Slovenskej republiky odstúpiť, vzhľadom na to, že bola prijímaná ešte v období existencie federálneho štátu, a preto nemohla priamo derogovať v tom čase ešte platné a účinné federálne ústavné predpisy, keďže slovenský ústavodarca zjavne nechcel schválením slovenskej ústavy spôsobiť zánik ČSFR (pozri vyššie).

Za týchto okolností **už v čase schválenia Ústavy Slovenskej republiky existovala u nás polylegálna ústava, ktorú popri Ústave Slovenskej republiky tvorili platné federálne ústavné predpisy (okrem iného aj Listina základných práv a slobôd).**²⁹ Navyše už z pôvodného textu ústavy vyplývalo, že ústavodarca predpokladal aj do budúcnosti pluralitu ústavných predpisov. Ústava totiž odkazovala na prijatie ústavného zákona, na základe ktorého by prezident vyhlasoval výnimočný stav [čl. 102 písm. l) v pôvodnom texte ústavy] a zároveň predpoklada-

²⁸ K tomu podrobnejšie OROSZ, L.: „Privilégiá“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti. In.: (Ne)rovnosť a rovnoprávnosť. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13. – 15. októbra 2005 v Bratislave, SAP 2005, s. 184 – 191.

²⁹ Listina základných práv a slobôd bola schválená Federálnym zhromaždením ČSFR 9. januára 1991; jej schválenie možno považovať za kvalitatívny predel v československých ústavných dejinách, v istom zmysle za „ústavnú revolúciu“ [viac o tom pozri napr. GRONSKÝ, J.: o. c. d., s. 239], prostredníctvom ktorej sa ústavná úprava základných práv a slobôd v ČSFR dostala na úroveň štandardov uplatňovaných v tradičných demokraciách. Listina dodnes tvorí súčasť ústavného poriadku Českej republiky a je tiež integrálnou súčasťou ústavného systému Slovenskej republiky aj napriek tomu, že základné práva a slobody sú upravené aj v II. hlave Ústavy Slovenskej republiky (o tejto problematike viac pozri OROSZ, L.: *Listina základných práv a slobôd ako súčasť ústavného systému Slovenskej republiky*. In.: JIRÁSEK, J. (ed.): *Listina a súčasnosť. Sborník příspěvků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2010*. Olomouc, UP 2010, s. 151-166)

la a aj v súčasnosti predpokladá, že aj niektoré ústavné rozhodnutia sa budú prijímať formou ústavného zákona; konkrétne ide o čl. 3 ods. 2 ústavy, ktorý ustanovuje, že „*Hranice Slovenskej republiky sa môžu meniť len ústavným zákonom*“ a **čl. 93 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého má mať rozhodnutie o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku, ako aj vystúpení z neho formu ústavného zákona, ktorý následne musí byť potvrdený v referende.**

Pôvodná ústavná blanketa obsiahnutá v čl. 102 písm. l) ústavy bola spresnená a rozšírená pri novelizácii ústavy v roku 2001 a to tak, že prostredníctvom čl. 51 ods. 2 ústavy sa odkazuje na prijatie ústavného zákona, ktorý ustanoví „*Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ...*“ a **prostredníctvom čl. 102 ods. 3 ústavy sa odkazuje na prijatie ústavného zákona, ktorý ustanoví „Podmienky vypovedania vojny, vyhlásenia vojnového stavu, vyhlásenia výnimočného stavu, vyhlásenia núdzového stavu a spôsob výkonu verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu...“.** Oba uvedené ústavné blankety boli naplnené až v roku 2002, keď národná rada schválila ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

V uplynulom období ale národná rada upravila formou samostatných ústavných zákonov aj niektoré ďalšie okruhy problémov, čím značne rozšírila pluralitu ústavného systému. Konkrétne ide o ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie, ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu a ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. **Práve uvedené ústavné zákony spolu s Ústavou Slovenskej republiky a Listinou základných práv a slobôd vytvárajú ústavný systém Slovenskej republiky.**

Existencia polylegálneho ústavného systému už sama osebe vyvoláva celý rad interpretačných a aj aplikačných problémov a to viac, že z Ústavy Slovenskej republiky možno vyvodiť (najmä čl. 125 ods. 1 ústavy) záver, v zmysle ktorého majú samostatné ústavné zákony rovnakú právnu silu ako ústava, pričom ústava neumožňuje, aby Ústavný súd SR rozhodoval o súlade (samostatných) ústavných zákonov s ústavou. V tejto súvislosti treba poznamenať, že obsah niektorých ustanovení týchto (samostatných) ústavných zákonov protirečí, resp. je minimálne v napätí s textom obsiahnutým priamo v Ústave SR³⁰ a spôsobuje vnútorné rozpory (inkompatibilitu) v platnej ústavnej materii (ústavnom systéme). Práve z týchto dôvodov sa nie malá časť domácej ústavnej teórie stavia odmietavo k tomuto spôsobu uskutočňovania ústavných zmien (prijímaniu samostatných ústavných zákonov), pričom v zásade v zhode formuluje požiadavku, aby sa Ústava SR menila a dopĺňala len prostredníctvom priamych novelizácií, pričom zároveň nemá výhrady ani k prijímaniu takých samostatných ústavných zákonov, na ktorých prijatie formou ústavnej blankety Ústava Slovenskej republiky výslovne odkazuje.³¹ V zásade možno konštatovať, že

³⁰ K týmto problémom pozri viac OROSZ, L.: o. c. d. uvedené v poznámke č. 10, s. 99 a nasl.

³¹ Pozri napr. PRUSÁK, P.: *Zákon a konštitucionalizmus*. In.: GERLOCH, A. – MARŠÁLEK, P. (ed.): *Zákon v kontinentálnom práve*. Praha, EUROLEX BOHEMIA 2005, s. 136 a nasl., NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 132 a nasl., BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, 59, 2007, č. 12, BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Neústavné ústavné zákony ? – II. časť*. Justičná revue, 63, 2011, č. 2, OROSZ, L.: *K problémom kompatibility*

práve existencia polylegálneho ústavného systému, neujasnené vzťahy medzi Ústavou SR a samostatne pôsobiacimi ústavnými zákonmi a existujúce rozpory medzi nimi predstavuje najzávažnejší problém platného ústavného modelu Slovenskej republiky.

ZÁVEREČNÉ HODNOTENIE

Aj napriek kritickým poznámkam uvedeným v tejto štúdiu a celému radu kritických postrehov, ktoré sa objavili v ostatných dvadsiatich rokoch v slovenskej odbornej literatúre možno podľa nášho názoru **Ústavu Slovenskej republiky spolu s ostatnými ústavnými zákonmi hodnotiť pozitívne**. V konečnom dôsledku ide totiž o základný zákon, ktorý vychádza zo základných princípov charakterizujúcich moderný demokratický a právny štát, a ktorý zároveň obsahuje veľmi solídnu úpravu základných práv a slobôd, rešpektujúcu medzinárodné štandardy vyjadrené v medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách. Po korekciách pôvodného ústavného textu sa zabezpečil v slovenskej ústave v záseade aj vyvážený vzťah medzi najvyššími ústavnými orgánmi. Ústava SR fixuje v súlade s tendenciami príznačnými pre moderný konštitucionalizmus parlamentnú formu vlády, v ktorej je nominálne zachované dominantné postavenie jednokomorového parlamentu (Národnej rady Slovenskej republiky), ktorému je politicky zodpovedná vláda, pričom občanmi priamo volený prezident disponuje nielen silnou demokratickou legitimitou ale aj právomocami, ktoré mu garantujú autonómne postavenie v ústavnom mechanizme a reálne nástroje na riešenie potenciálnych konfliktov medzi zákonodarnou a výkonnou mocou. Štandardne je v ústave aj postavenie orgánov súdnej moci. Zvlášť treba upozorniť na silné postavenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý aj v medzinárodnom porovnaní disponuje mimoriadne širokým rozsahom rozhodovacích právomocí, ktoré vytvárajú podmienky k tomu, aby mohol dôsledne plniť svoju funkciu nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti a to tak vo sfére abstraktnej kontroly ústavnosti právnych predpisov, ako aj vo sfére individuálnej ochrany základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb. Vyzdvihnúť sa žiada tiež ústavné garancie ochrany práv subjektov územnej samosprávy (obcí a vyšších územných celkov), ku ktorým okrem iného patrí aj ochrana prostredníctvom ústavnej sťažnosti (čl. 127a ústavy).³²

Ústava Slovenskej republiky (ako ostatne každá ústava) **má nepochybne aj slabšie miesta**. Predmetom kritiky (popri pluralite ústavných predpisov) je jej pomerne veľká flexibilita (v porovnaní s ústavami členských štátov EÚ je najflexibilnejšia), keďže k jej zmenám a doplnkom postačuje schválenie ústavného zákona 3/5 väčšinou poslancov národnej rady³³, ako nefunkčná sa ukazuje aj ústavná úprava referenda (ďalšie inštitúty priamej demokracie navyše nie sú v ústave upravené), príliš rámcová je aj úprava ústavného postavenia prokuratúry, čo sa prejavuje častými politickými spormi o zmenu jej zákonného postavenia (snahy o podriadenie prokuratúry vláde, resp. ministerstvu spravodlivosti)³⁴, doterajšia

ústavného systému Slovenskej republiky. Justičná revue, 57, 2005, č. 6.

³² Viac k tejto problematike pozri napr. GAJDOŠÍKOVÁ, L. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L. – MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 223 – 279.

³³ K tejto problematike pozri OROSZ, L.: *Ústava v ohrození (ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H.: *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha, Ústav státu a práva 2010, s. 110 – 128, tiež OROSZ, L. a kol.: o. c. d., s. 87 a nasl.

³⁴ O tom napr. BENEČ, Š.: *Ústavné postavenie prokuratúry*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): o. c. zborník, s. 314 – 321.

ústavná prax naznačuje aj potrebu precizovať ústavné postavenie a pôsobnosť Súdnej rady Slovenskej republiky³⁵ a **pod.** Diskutuje sa tiež o otázke, či v súvislosti so zavedením priamej voľby prezidenta občanmi by nebolo žiaduce posilniť jeho právomoci.

Za ďaleko vážnejší problém ako samotný normatívny text ústavy ale považujeme **jej nedostatočnú (až varovne vyznievajúcu) spoločenskú autoritu, ktorá je priamo úmerná tomu, ako s ňou politické elity nakladajú.** Vysoká intenzita pokusov o zmeny a doplnenia Ústavy Slovenskej republiky, zaznamenaných v uplynulých dvadsiatich rokoch, ktoré boli nie zriedka motivované osobným exhibicionizmom ich iniciátorov, úzko straníckymi záujmami, či neskrývanou účelovosťou a nie úprimnou snahou skvalitniť a modernizovať ústavný text, **signalizujú absenciu elementárnej úcty k základnému zákonu štátu u podstatnej časti politickej reprezentácie.**³⁶ Tieto skutočnosti v spojení so zjednodušeným a nie zriedka neobjektívnym hodnotením základného zákona novinármi, žurnalistami a politickými komentátormi znižujú rešpekt k ústave u nemalej časti občanov a úspešne živia celospoločenskú predstavu o jej zásadných nedostatkoch. Za daných okolností sa nám zdá vhodnejšie, ako hľadať cesty k vylepšeniu normatívneho textu ústavy, venovať prioritne pozornosť **posilňovaniu úcty a rešpektu k platnej ústave, ako aj zvyšovaniu politickej a právnej kultúry a zároveň zabrániť jej ďalším účelovým a nedomysleným zmenám.** K reálnemu naplneniu tejto úlohy môže síce ústavná teória významne napomôcť, ale prioritne ide o úlohu, s ktorou sa musia vysporiadať predovšetkým politické elity.

Zoznam použitej literatúry

- Balog, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor, 89, 2006, č. 3.
- Balog, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 59, 2007, č. 12.
- Breichová Lapčáková, M.: *Neústavné ústavné zákony? – II. časť*. *Justičná revue*, 63, 2011, č. 2.
- Čič, M.: *Cesta k demokracii*. Pezinok 2001.
- Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, Banská Bystrica 3. – 4. septembra 2002.* Banská Bystrica 2003.
- Gaňa, S.: *Niekoľko úvah o poslanskej imunitě*. *Justičná revue*, 58, 2006, č. 8-9.
- Gronský, J.: *Komentované dokumenty k ústavným dejinám Československa IV. (1989 -1992)*. Praha Karolinum 2007.
- Kopeček, L.: *Prezident v politickém systému Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu*. In.: Novák, M. – Brunclík, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezident-ských režimech: Česká republika v komparativní perspektívě*. Praha Dokořan 2008.

³⁵ O tom napr. DRGONEC, J.: o. c. d., s. 102 - 104.

³⁶ V období 1993 – 2012 bolo do ústavodarného procesu predložených celkom 132 návrhov na zmenu Ústavy SR, alebo prijatie samostatných ústavných zákonov, z ktorých bolo 28 schválených (k týmto otázkam pozri podrobnejšie OROSZ, L.: *Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej ústavno-politickej praxi v Slovenskej republike*. In.: *Ústava Slovenskej republiky – 20 rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. Výročíu prijatia Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava, Lonfinger, s. r. o., 2012, s. 108 – 122.

- Kresák, P.: *Forma vlády v SR*. In.: Aktuálne problémy parlamentarizmu. Brno, MU 1995.
- Mesežnikov, G. – Bútor, M. (ed.): *Slovenské referendum 97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava IVO 1998.
- OROSZ, L.: *K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky*. Justičná revue, 57, 2005, č. 6.
- Orosz, L.: „Privilégiá“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti. In.: *(Ne) rovnosť a rovnoprávnosť. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13. – 15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe*. Bratislava SAP 2005.
- Orosz, L.: *Ústavy štátov strednej a východnej Európy (pokus o všeobecnú charakteristiku)*. Právnik, 2009, č. 11.
- Orosz, L.: *Listina základných práv a slobôd ako súčasť ústavného systému Slovenskej republiky*. In.: JIRÁSEK, J. (ed.): *Listina a súčasnosť. Sborník príspevků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2010*. Olomouc UP 2010.
- Orosz, L.: *Ústava v ohrození (ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky)*. In.: Masopust, Z. – Jermanová, H.: *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha, Ústav státu a práva 2010.
- Orosz, L.: *Právna úprava ustanovovania ústavných orgánov a ústavných činiteľov a kontinuita výkonu verejnej moci*. In.: Majerčák, T. – Perduková, V. (ed.): *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Zborník vedeckých prác. Košice, UPJŠ 2012.
- Orosz, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice, UPJŠ 2009.
- Orosz, L. – Dobrovičová, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. septembra 2007*. Košice 2008.
- Orosz, L. – Svák, J. – Balog, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava EUKÓDEX 2011.
- Orosz, L. – Šimuničová, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava, Veda 1998.
- Pavlíček, V. Hřebejk, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl. Ústavní systém*. Praha, Linde 1994.
- Prusák, P.: *Zákon a konštitucionalizmus*. In.: Gerloch, A. – Maršálek, P. (ed.): *Zákon v kontinentálném právu*. Praha, EUROLEX BOHEMIA 2005.
- Rýchlik, J.: *Rozpad Československa. Česko-slovenské vzťahy 1989 – 1992*. Bratislava, AEP 2002.
- Štefanovič, M.: *Zrod slovenskej štátnosti a zánik česko-slovenskej federácie*. Bratislava, IRIS 1999.
- Ústava Slovenskej republiky – 20 rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava, Lonfinger, s r. o. 2012.

Resumé: Pri príležitosti 20. výročia schválenia Ústavy Slovenskej republiky autor analyzuje spoločensko-politické podmienky jej prípravy a schvaľovania a na tomto základe hodnotí jej pôvodný text. Predmetom analýzy sú aj doposiaľ uskutočnené priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky, ako aj jej nepriame novelizácie uskutočnené prostredníctvom samostatných ústavných zákonov, ktoré spolu s Ústavou Slovenskej republiky vytvárajú polylegálny ústavný systém Slovenskej republiky. Autor poukazuje na najzávažnejšie nedostatky slovenskej ústavy v platnom znení (vysoká flexibilita a tým aj nízka stabilita ústavy, len rámcová úprava postavenia prokuratúry, nefunkčnosť ústavnej úpravy inštitútu referenda), zároveň však konštatuje, že Ústavu Slovenskej republiky možno považovať za ústavu moderného demokratického a právneho štátu, ktorá znesie porovnanie aj s ústavami tradičných demokracií.

Kľúčové slová: Ústava Slovenskej republiky, novelizácie ústavy, polylegálny ústavný systém, flexibilita ústavy

TWENTY YEARS OF THE CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC

Abstract: The 20th anniversary of adoption of the Constitution of the Slovak Republic is the reason for author to analyse socio-political conditions of its preparation and adoption and on this basis also to evaluate its original wording. The objects of analysis are direct amendments of the Constitution of the Slovak Republic, as well as its indirect amendments adopted through individual constitutional acts which together with the Constitution of the Slovak Republic create so-called polylegal constitutional system of the Slovak Republic. The author stresses out the most serious shortcomings of valid Slovak Constitution (high flexibility and thus low stability of the Constitution, only frame regulation of prosecution position, non-functionality of the constitutional regulation of institute of referendum), but also implies that the Constitution of Slovak Republic can be considered the Constitution of modern democratic state governed by rule of law which can be compared with Constitutions of traditional democracies.

Key words: The Constitution of the Slovak Republic, constitutional amendments, polylegal constitutional system, flexibility of Constitution.

DWADZIEŚCIA LAT KONSTYTUCJI REPUBLIKI SŁOWACKIEJ

Streszczenie: W związku z dwudziestą rocznicą uchwalenia Konstytucji Republiki Słowackiej autor analizuje społeczno-polityczne przesłanki jej przygotowania i uchwalenia i na tej podstawie dokonuje oceny jej tekstu podstawowego. Przedmiotem analizy są ponadto zarówno bezpośrednio zmiany tekstu konstytucji, jak i zmiany pośrednie dokonane w odrębnych ustawach konstytucyjnych, które wraz z konstytucją tworzą polilegalny system konstytucyjny Republiki Słowackiej. Autor wskazuje również na najpoważniejsze niedociągnięcia słowackiej konstytucji (duża elastyczność i niestabilność konstytucji, jedynie ogólna regulacja konstytucyjna prokuratury, niefunkcjonalność konstytucyjnej regulacji instytucji

referendum). Jednocześnie autor zwraca uwagę, że konstytucja słowacka może być postrzegana jako konstytucja nowoczesnego demokratycznego państwa prawnego, wytrzymująca porównanie z konstytucjami tradycyjnych demokracji.

Słowa kluczowe: Konstytucja Republiki Słowackiej, nowelizacja konstytucji, polilegalny system konstytucyjny, elastyczność konstytucji