

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY Z POHLADU POĽSKÉHO ÚSTAVNÉHO PRÁVNIKA

THE CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC FROM THE POINT OF VIEW OF THE POLISH CONSTITU- TIONAL LAWYER

Krzysztof Skotnicki

Univerzita v Łodzi, Fakulta práva a verejnej správy

ABSTRAKT

Autor sa v príspevku zaoberá hodnotením Ústavy Slovenskej republiky v spojitosti s Ústavou Poľskej republiky, poukazujúc na príčiny čo najrýchlejšieho prijatia slovenskej ústavy a tiež vplyvov, z ktorých jej tvorcovia v čase jej vzniku vychádzali. Autor sa v príspevku venuje tiež problematike častých novelizácií a v tej súvislosti aj podstatných zmien a odklonov od pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky. Autor sa tiež zaoberá formálnymi záležitosťami Ústavy Slovenskej republiky, akými sú objem a sémantika. Autor zároveň poukazuje na dominantnú úlohu najvyššieho zastupiteľského orgánu, na vplyv dualizmu orgánov výkonej moci, či na podrobnú úpravu súdnej moci v Ústave Slovenskej republiky.

ABSTRACT

The author deals with the evaluation of the Constitution of the Slovak Republic in connection with the Constitution of the Republic of Poland, pointing to the reasons for the earliest adoption of the Slovak Constitution and also the influences from which its creators originated at the time of its origin. The author also deals with the issue of frequent amendments and, in this connection, with the substantial changes and deviations from the original text of the Constitution of the Slovak Republic. The author also deals with the formal issues of the Constitution of the Slovak Republic, such as volume and semantics. At the same time, the author points out the dominant role of the supreme embassy, the influence of the dualism of the bodies of power or the detailed regulation of the judicial power in the Constitution of the Slovak Republic.

ÚVOD

Dvadsaťpäť rokov, ktoré uplynuli 1. septembra 2017 odo dňa prijatia Ústavy Slovenskej republiky je – tak ako to vždy v prípade výročí schválenia takýchto právnych aktov býva – príležitosťou na oslavy, ktorých sa zúčastňujú politici, zástupcovia rôznych inštitúcií, ale aj ostatní občania. Je to aj čas hodnotenia pred rokmi utvoreného modelu krajiny, štruktúry orgánov a ich systému, inštitúcií a jednotlivých riešení, ale aj zmien implementovaných v nasledujúcich rokoch a ich následného uplatňovania v praxi pri súčasnom formulovaní odporúčaní do budúcnosti a požadovaných zmien alebo minimálne ďalšieho smerovania krajiny. Zdá sa, že mimoriadnu úlohu v tomto prípade zohrávajú právnici zaoberajúci sa ústavným právom, ale aj politológovia, sociológovia či iní odborníci, netreba však zabúdať na to, že o obsahu základných zákonov rozhodujú v konečnom dôsledku politici zasadajúci v parlamente. Takéto hodnotenia vykonávajú nielen domáci, ale aj zahraniční autori, ktorí pozorujú štátne zriadenia iných krajín a v nich odohrávajúce sa zmeny. O význame komparatistiky, najmä čo sa týka

štúdií porovnávajúcich jednotlivé ústavy, netreba presvedčať, pretože skúsenosti iných krajín sú vždy mimoriadne užitočné, avšak pod podmienkou, že sa nesmie zabúdať na špecifickosť každej krajiny, národa, historických, spoločenských, politických alebo ekonomických okolností. Domnievam sa pritom, že takéto výskumy majú svoj význam, keď sa skúmajú navzájom podobné krajiny a tak je to aj v prípade Slovenskej republiky, Českej republiky, Maďarska a Poľska. Dovolil som si pridať sa k skupine osôb, ktorá sa zaoberá témou Ústavy Slovenskej republiky, pretože problematika štátnych zriadení krajín strednej a východnej Európy patrí k hlavným bodom mojich vedeckých analýz a slovenskej otázke som sa venoval už počas svojho štúdia v sedemdesiatych rokoch minulého storočia, čoho výsledkom bola moja magisterská práca venovaná vývoju postavenia slovenského národa v Československu. Je tiež pochopiteľné, že v analýze budem porovnávať s poľskou ústavou z 2. apríla 1997.

V prípade Slovenskej republiky pozornosť púta už len samotný dátum jej prijatia a to 1. september 1992¹. Snaha o čo najrýchlejšie prijatie ústavy je pochopiteľná a môžeme si ju všimnúť v prípade všetkých krajín strednej a východnej Európy, ktoré sa na začiatku deväťdesiatych rokov minulého storočia rozhodli odtrhnúť od socialistického systému². Zdá sa, že v tomto prípade môžeme hovoriť o dvoch základných príčinách. Na jednej strane to bola výrazná chuť skončiť s minulosťou a — najmä v prípade krajín, ktoré boli súčasťou Sovietskeho zväzu, bývalej Juhoslávie alebo Československej federácie — prijať svoju nezávislosť. Nemenej dôležité sa zdá byť presvedčenie o potrebe rýchleho vytvorenia základov zriadenia týchto krajín a vymedzenie ďalšieho smerovania politických zmien v podobe nových zákonov³. Pritom je paradoxné, že v Poľsku, kde sa proces transformácie uskutočnil najskôr a nepochybne mal vplyv na udalosti v iných krajinách regiónu, sa nová ústava prijala najneskôr a to až v roku 1997, ešte pred tým bol prijatý zákon z dňa 17. októbra 1992 o vzájomných vzťahoch medzi zákonodarnou a výkonnou mocou Poľskej republiky a o územnej samospráve. Možno si všimnúť, že pravdepodobne aj napriek zámeru jej tvorcov sa zvýšil význam časti predpisov Ústavy Poľskej ľudovej republiky (PŁR) z 22. júla 1952, ktoré od momentu jej účinnosti už neplatili z vôle socialistického zákonodarcu, ale vďaka demokraticky prijatým rozhodnutiam snemu a senátu⁴.

Schválenie Ústavy Slovenskej republiky je výnimočné aj v tom, že k jej schváleniu došlo veľmi skoro po prijatí deklarácie o zvrchovanosti Slovenskej republiky, ktorá bola schválená 17. júla 1992 Slovenskou národnou radou⁵, avšak ešte pred konečným rozhodnutím o rozpade Československa a v situácii, keď viac ako 80 % respondentov výrazne podporovalo myšlienku referenda o rozdelení federácie a vytvorení dvoch samostatných štátov⁶. Treba pripomenúť, že záverečné rozhodnutie padlo až 25. novembra 1992, kedy Federálne zhromaždenie po komplikovaných rokovaniach prijalo ústavný zákon o zániku ČSFR. To je ale iná situácia ako v prípade Českej republiky, v ktorej bola ústava prijatá až 16. decembra 1992. Netreba záro-

¹ Zbierka zákonov 1992 č. 469.

² Do konca roku 1992 prijala svoje ústavy jedenásť krajín tohto regiónu. Už 22. decembra 1990 tak urobilo Chorvátsko. Následne bola ústava prijatá v Albánsku (29. apríla 1991), Bulharsku (12. júla 1991), Macedónsku (17. novembra 1991), Rumunsku (21. novembra 1991 r.), Slovinsku (23. decembra 1991), Federatívnej republike Juhoslávia (apríl 1992), Estónsku (28. júna 1992), na Slovensku (1. septembra 1992), Litve (25. októbra 1992) a v Českej republike (16. decembra 1992). V nasledujúcich rokoch bola ústava prijatá v: Ruskej federácii (12. decembra 1993), Bielorusku (15. marca 1994), Moldavsku (29. júla 1994), Bosne a Hercegovine (1. decembra 1995) a na Ukrajine (28. júna 1996). Ako je vidieť, ide o krajiny, v ktorých sa proces transformácie štátneho usporiadania začal najneskôr a má zároveň pomerne náročný priebeh.

³ Pozri A. RAKOWSKA, K. SKOTNICKI, *Konstytucja RP na tle innych obowiązujących ustaw zasadniczych państw Europy Środkowej i Wschodniej*, „Przegląd Sejmowy” 2007 č. 4, s. 213.

⁴ Tamže, s. 212.

⁵ Poľský preklad *Deklarácie Slovenskej národnej rady o suverenite Slovenskej republiky* bol uvedený v publikácii *Konstytucja Republiki Slowackiej*, Warszawa 1993, s. 29.

⁶ L. HOLY, *The Little Czech and the Great Czech Nation. National Identity and the Post-Communist Social Transformation*, Cambridge 1996, s. 198.

veň zabúdať na to, že v Českej republike sa schválenie ústavy pred rozdelením (rozpadom) federácie a získaním samostatnosti stretlo s ostrou kritikou⁷, a okrem toho, časť ústavného poriadku tvorila Listina základných ľudských práv a slobôd z 9. januára 1991 schválená Federálnym zhromaždením ešte v čase existencie československej federácie (nadväzujúc na situáciu z roku 1920), čo v českej doktríne vyvolalo dokonca spor o jej právny charakter⁸. K prijatiu Ústavy Slovenskej republiky došlo ešte pred vznikom suverénneho štátu. Nepochybne išlo o paradox existencie ústavy štátu ešte pred jeho vznikom, ale na druhej strane to bol signál, že Slovenská republika prijatím tohto právneho aktu už vykročila na cestu k samostatnosti. Netreba však zároveň zabúdať na to, že v momente prijímania Ústavy bolo treba dávať veľký pozor na to, aby nebola v rozpore s ústavnoprávnymi predpismi Československej federatívnej republiky⁹.

K schváleniu Ústavy Slovenskej republiky došlo bez prijatia rozsiahlejších administratívnych postupov súvisiacich s jej prípravou a veľmi rýchlo, keďže sa na nej začalo pracovať sotva v lete roku 1992. Nepochybne je dielom úzkej skupiny politikov, ktorí však nemali skúsenosti s fungovaním demokratickej krajiny, aj preto nepripisovali veľký význam jednoznačnosti používaných termínov a pojmov, v dôsledku čoho vzniklo množstvo nejednoznačných predpisov a došlo k mnohým netransparentným riešeniam a projektom. Pre porovnanie, v Poľsku bola predbežná ústava pripravená až 23. apríla 1992¹⁰ a k jej prijatiu došlo až 2. apríla 1997 a to v situácii, kedy bolo podľa prieskumov verejnej mienky zjavné, že v sneme a senáte nebude v ďalšom volebnom období možné získať 2/3 väčšinu potrebnú pre schválenie novej ústavy. Aj napriek krátkej príprave návrhu slovenskej ústavy sa v nej až do poslednej chvíle vykonávali zmeny týkajúce sa systematiky (počtu kapitol), ale najmä obsahu prijatých riešení. Reč je nielen o prijatí nového názvu parlamentu – Národná rada Slovenskej republiky, ale predovšetkým o zmene nariadenia týkajúceho sa postavenia štátnych orgánov, najmä prezidenta, ktorého kompetencie boli výrazne obmedzené, ale aj prokuratúry Slovenskej republiky, v prípade ktorej bolo nariadenie veľmi zredukované. K schváleniu ústavy došlo taktiež pomerne veľkým počtom hlasov, tak možno totiž zhodnotiť situáciu, kedy na 134 prítomných poslancov (zo 150 poslancov celkovo) hlasovalo za jej schválenie 114 poslancov, a teda 85 % (16 poslancov bolo proti, a 4 sa hlasovania zdržali)¹¹. Na rozdiel od mnohých krajín strednej a východnej Európy, vrátane Poľska, sa v súvislosti s prijatím alebo schválením Ústavy Slovenskej republiky nekonalo celoštátne referendum, čo považujem za správne, pretože takéto hlasovania sú skôr testom popularity politických strán, ktoré by viedli k jej schváleniu (a teda formou plebiscitu) a nie vyjadrením skutočného názoru na túto tému.

Po mnohých rokoch od prijatia Ústavy Slovenskej republiky a Ústavy Poľskej republiky možno usúdiť, že zatiaľ čo tá slovenská, podobne ako vo viacerých krajinách bývalého socialistického bloku, udávala tempo transformácii a vyznačovala cestu k mnohým zmenám, tá poľská, vychádzajúca z dobrých a zlých skúseností niekoľkých posledných rokov vrátane päťročného obdobia platnosti tzv. malej ústavy z roku 1992, upevňovala určitý už existujúci

⁷ Pozri M. KRUK, *Wstęp*, [in:] *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16. grudnia 1992*, tłumaczenie i wstęp M. Kruk, Warszawa 1994., s. 24–25; W. Sokół, *System polityczny Czech*, [in:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 228.

⁸ Pozri F. ŠAMALÍK, *Lidské práva — základ demokratické legitimacy*, „Právník” 1994, č. 1, s. 19; J. Filip, *Ústavní právo České republiky*, Brno 2003, s. 95–96; V. Pavlíček, J. Hřebejk, V. Knapp, J. Kosteček, Z. Sovák, *Ústava a ústavní řád České republiky*, t. II, Praha 2002, s. 262 i n.; A. Gerloch, *K otázce právní povahy Listiny základních práv a svobod*, [in:] *Realizace Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky*, Brno 1994; J. Latanowicz, *Podstawy prawne stosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w prawie Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej*, „Biuletyn Centrum Europejskiego UW” 1998 č. 3(4), s. 138; W. Sokół, cit., s. 228.

⁹ Pozri M. ČIČ, *Cesta k demokracii*, Pezinok Formát 2001, s. 184

¹⁰ Ú.v. z roku 1992 Č. 67, pol. 336, zm. Ú.v. z roku 1994 Č. 61, pol. 251

¹¹ Cit.: L. OROSZ, *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*, [in:] *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, red. L. Orosz a kol., Košice 2009, s. 36-37.

stav. V Poľsku totiž mnohé spoločenské alebo politické procesy prebiehajú dlhodobo a sú preto zakorenené (vžitú) v štátnom systéme, ako napr. politický pluralizmus, komercializácia, privatizácia podnikov, racionalizovaný parlamentný systém vlády, dvojkomorový parlament alebo miestna samospráva na úrovni obce. Neznamená to samozrejme, že ústava z roku 1997 nepriniesla do procesu transformácie nič nové, ako príklad môže poslúžiť rozvoj opatrení na ochranu práv a slobôd alebo zavedenie ústavnej sťažnosti.

Ústava Slovenskej republiky, najmä vo svojom prvotnom znení, nepochybne nadväzuje na československé skúsenosti, najmä z medzivojnového obdobia a na ústavu z 29. februára 1920, z ktorej niektoré ustanovenia aj priamo prijala (doslovne). Možno si v nej všimnúť aj vplyvy ústavy socialistického Československa, najmä riešení prijatých v roku 1968 v momente formálneho prechodu na federálnu štruktúru krajiny, ale aj nariadenia prijatého po roku 1989. Toho dôkazom je prevzatie ustanovení „federálnej“ Listiny základných ľudských práv a slobôd a veľmi široké poňatie ekonomických a sociálnych práv, prekračujúce dokonca vtedy platné medzinárodné štandardy, v prípade ktorých možno postrehnúť vplyv regulácií z obdobia „socialistického režimu“.

Ústava Slovenskej republiky okrem toho púta pozornosť aj tým, že ide o najčastejšie novelizovanú ústavu spomedzi krajín strednej a východnej Európy¹². To nasvedčuje tomu, že na Slovensku sa neprikladá veľký význam stabilizačnej funkcii ústavy, práve naopak – občas možno pozorovať veľmi rýchlu reakciu na vzniknutý problém, zlé skúsenosti s fungovaním štátneho aparátu a politickej krízy, ktoré sú často výsledkom interných nedostatkov alebo medzier v ústavnoprávnych úpravách. Ak je taká potreba, k zmene ústavy dôjde sotva v priebehu 24 hodín, tak ako to bolo v prípade deviatej novelizácie v situácii politickej krízy podpísaním príslušnej zmluvy lídrami politických strán (SDKÚ, KDĽ, SaS, Most-Híd a Smer), kedy k zmene došlo tak rýchlo, že Ján Drgonec veľmi správne konštatoval, že išlo pravdepodobne o svetový rekord v rýchlosti zmeny ústavy¹³.

K podstatným zmenám a odkloneniu sa od pôvodného znenia textu Ústavy Slovenskej republiky došlo v prvej dekáde jej platnosti, na prelome rokov 1998 a 1999 a následne v roku 2001, kedy sa uskutočnila najrozsiahlejšia novelizácia. Po období mimoriadne vážnych konfliktov medzi štátnymi orgánmi sa koncom deväťdesiatych rokov minulého storočia najskôr prijali dva ústavné zákony (č. 244/1998 Z. z. a č. 9/1999 Z. z.), na základe ktorých bol o. i. zmenený dovtedajší spôsob voľby hlavy štátu, vďaka čomu už prezident nie je volený parlamentom, ale občanmi v priamych voľbách. Najväčší význam má však prijatie tretieho ústavného zákona (č. 90/2001 Z. z.) z dňa 23. februára 2001 zahŕňajúceho takmer 100 zmien, ktoré významným spôsobom modifikovali pôvodný obsah ústavy, avšak bez narušenia jej všeobecnej formy a sémantiky. Zmenilo sa znenie mnohých predpisov, vo viacerých prípadoch boli značne rozšírené a pridali sa aj nové, pri označení ktorých sa často okrem čísla použili aj písmená; v konečnom dôsledku sa text ústavy rozšíril o približne 1/3 svojho objemu¹⁴. Tieto novelizácie však, podobne ako novelizácia z roku 2006, nemali za následok odklon od prijatého parlamentného systému vlády. Slovensko, na rozdiel od Poľska, prijalo v ústave zmeny aj v súvislosti so vstupom krajiny do Európskej únie. Táto regulácia však nebola rozsiahla. Ostat-

¹² Podrobnejšie som sa tejto téme venoval v práci: *Vývoj štátneho zriadenia Slovenskej republiky po roku 1992*, [in:] *Kształtowanie ładu demokratycznego w państwach Europy Środkowej i na Balkanach*. Szanse i zagrożenia, vedecká red. J. Wojnicki, Warszawa 2016, s. 183 - 197, ktorá však nezohľadňuje ústavné zákony prijaté po roku 2011.

¹³ Pozri J. DRGONEC, *Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej?*, [in:] (red.) L. Orosz, M. Breichová, Lupčaková, T. Majerčák, *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 3 - 4. Októbra 2012, 2. zväzok, Košice 2012, s. 10.

¹⁴ Por. W. ZAKRZEWSKI, *Republika Słowacka*, [in:] *Ustroje państw współczesnych*, 2. zväzok, edit. E. Gdulewicz, Lublin 2002, s. 196; K. Skotnicki, *Wstęp*, [in:] *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Druhé, zmenené a aktualizované vydanie, preklad a úvod K. SKOTNICKI, Warszawa 2003, s. 29–31.

né zmeny majú, podľa môjho názoru, menší význam a nemajú vplyv na model štátneho zriadenia a existujúci vládny systém.

Pri pohľade na Ústavu Slovenskej republiky sa treba v prvom rade zamerať na formálne záležitosti, akými sú objem a sémantika.

Z tohto pohľadu nejde o žiadny rozsiahly alebo „rozvláchny“ akt, treba ale poznamenať, že zodpovedá súčasným štandardom, čoho dôkazom je aj umiestnenie kapitoly týkajúcej sa základných práv a slobôd, a síce pod číslom dva. Otázke systematiky stavby textu sa pritom treba prizrieť nielen z čisto formálneho hľadiska, ale na pamäti treba mať aj to, že to má svoj význam aj pri samotnej interpretácii a implementácii základného zákona. Stephen T. Holmes v tom vidí zo strany zákonodarcov krajín strednej Európy celkom zreteľnú snahu o predchádzanie tyranii a obmedzenie činnosti orgánov, ako aj jasné poukazovanie na nezákonnosť zneužitia právomoci, aj preto sa otázky akými sú „zásada del'by moci a iné ustanovenia v štruktúre štátneho mechanizmu považujú za sekundárne“¹⁵. Wojciech Sokolewicz sa ale domnieva, že hoci tvorcom ústavy týchto krajín išlo o „deideologizáciu“ prijímaných systémových riešení, t. j. o dosiahnutie ich neutrálneho charakteru vo vzťahu k ideológii, filozofii alebo morálnym systémom, socialistická ideológia bola aj tak nahradená liberálno-demokratickou filozofiou, či už s menším alebo výraznejším nacionalistickým podtónom, s výrazným vplyvom kresťanskej kultúry. Podľa jeho názoru možno preto len ťažko hovoriť o „deideologizácii“ základných zákonov, vhodnejšie by bolo totiž použiť termín „reideologizácia“¹⁶.

Pre súčasné ústavy je typickým riešením vyčleňovanie kapitol, ktoré sa venujú územnej samospráve. Nachádzajú sa na rôznych miestach týchto právnych aktov, Ústava Slovenskej republiky je však jedinou, v ktorej sa táto časť (štvrtá kapitola) nachádza ešte pred reguláciou centrálnych, najvyšších štátnych orgánov (t. j. orgánov výkonnej, zákonodarnej a súdnej moci). Zdá sa, že to možno chápať nielen v zmysle narastajúceho významu samotnej samosprávy, ale predovšetkým zvýšeného dôrazu kladeného na princíp subsidiarity.

Na rozdiel od poľskej ústavy, v Ústave Slovenskej republiky nie je vyčlenená kapitola venovaná zdrojom práva. Na tieto zdroje sa však poukazuje v iných miestach, najmä v čl. 86 písm. a, v ktorom sa píše, že do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí schvaľovanie ústavy, ústavných a ostatných zákonov, v čl. 120, ktorý vládu oprávňuje vydávať nariadenia, v čl. 123, ktorý umožňuje orgánom štátnej správy vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom, ako aj v čl. 68, na základe ktorého môže obec a vyšší územný celok vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Doposiaľ najrozsiahlejšia novelizácia Ústavy SR z roku 2001 prinášajúca rozšírenie medzinárodného rozsahu zaviedla zmeny ohľadne platnosti noriem medzinárodného práva v Slovenskej republike a to v čl. 7 ods. 2, do ktorého bola zahrnutá „európska klauzula“, ktorá umožňuje preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu a zároveň sa v ňom uvádza, že právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

V úvode ústavy sa nachádza¹⁷ preambula, čo je v súčasnosti veľmi charakteristické riešenie. Jej obsah sa zameriava na minulosť siahajúcu do obdobia Veľkej Moravy, k odkazu „cyrilo-metodskej tradície a duchovného dedičstva“, ako aj na skutočnosť, že k prijatiu ústavy dochádza spoločne so všetkými občanmi krajiny vrátane príslušníkov národnostných menšín a

¹⁵ S.T. HOLMES, *O metodzie zmian konstytucji w państwach Europy Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8, s. 43.

¹⁶ Pozri W. SOKOLEWICZ, *The new role of the constitution in the post-socialist states of Central and Southeast Europe*, [w:] *Ten years of the democratic constitutionalism in Central and Eastern Europe*, red. K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz, Lublin 2001, s. 19 – 20.

¹⁷ V rámci krajín strednej a východnej Európy preambulu nemajú jedine ústavy Albánska, Lotyšska, Rumunska a Slovinska.

etnických skupín. Avšak ciele a smerovanie vývoja krajiny a spoločnosti sa spomínajú len veľmi všeobecne, na čo mala nepochybne vplyv aj situácia, v ktorej dochádzalo ku schvaľovaniu ústavy.

Pre štátne zriadenie má veľký význam politický systém ustanovený v ústave a to najmä systém štátnych orgánov. Slovensko je parlamentnou republikou, v ktorej vzťahy medzi najvyššími štátnymi orgánmi nadväzujú na klasickú koncepciu trojdelenia štátnej moci. Tvoria ju: jednokomorová Národná rada Slovenskej republiky (parlament) pozostávajúci zo 150 poslancov, ktorá je zákonodarným orgánom, prezident a vláda ako aj orgány výkonnej moci a nezávislé orgány súdnej moci. Pozornosť púta aj fakt, že na rozdiel od Českej republiky, na Slovensku sa nevytvorila druhá komora, čo považujem za veľmi podstatné, pretože v prípade predpokladu, že by bola neopodstatnená, ako napríklad v Poľsku, je lepšie, keď nie je prítomná vôbec¹⁸. V prípade vzťahov medzi štátnymi orgánmi možno pozorovať vplyvy modelu, v ktorom dominantnú rolu zohráva najvyšší zastupiteľský orgán (doktrína jednoty moci)¹⁹. Po prijatí ústavy to bolo viditeľné už len v samotných mimoriadne rozsiahlych, tvorivých oprávneniach národnej rady, ako aj v poslaneckej imunite prevzatej ešte z čias federácie, ktorá je v demokratických krajinách len málo vídaným javom, v súlade s ktorým poslanca chráneného Národnou radou nie je možné trestne stíhať. Veľmi prepracovaná je aj zásada nezlučiteľnosti funkcií poslaneckého mandátu, čo sa týkalo nielen funkcie v orgánoch výkonnej moci, ale aj na iných štátnych pozíciách. Novinkou v práci parlamentu bolo zasa prijatie jeho nepretržitého pracovného režimu. Vcelku skromná je zasa ústavná regulácia legislatívy, a teda matéria, ktorá je v mnohých súčasných základných zákonoch veľmi obsiahla a takýmto spôsobom ohraničuje autonómiu parlamentu pri regulácii jeho pracovného režimu.

Vplyv dualizmu v prípade orgánov výkonnej moci v systéme parlamentných a kabinetných vlád je očividný. V prípade inštitúcie prezidenta treba poznamenať, že Československo bolo jedinou krajinou v socialistickom bloku, ktorá si tento orgán uchovala po celý čas. Už tento samotný fakt poukazuje na náklonnosť k tomuto orgánu a preto sa netreba čudovať, že na Slovensku sa pri utváraní jeho pozície siahlo do čias československého konštitucionalizmu medzivojnového obdobia. Určilo sa, že bude volený Národnou radou Slovenskej republiky na obdobie piatich rokov. Jeho právomoci však tradične neboli veľmi významné. Nemal právo na zákonodarnú iniciatívu a k jeho najvýznamnejším kompetenciám patrilo právo veta vzhľadom k zákonom schváleným národnou radou a možnosť rozpustiť parlament v prípade, ak v priebehu 6 mesiacov od uplynutia parlamentných volieb neprijme programové vyhlásenie vlády. Na druhej strane ústava nestanovovala požiadavku kontrasignácie aktov prezidenta, čo sa v slovenskej doktríne považovalo za zmenu a posilnenie pozície hlavy štátu v porovnaní s klasickým modelom parlamentných vlád²⁰. Bol to z tohto dôvodu orgán bez reálnej moci, ktorý zastával predovšetkým funkciu symbolu štátu a akéhosi stabilizačného faktora. Ústava pritom priamo neudelovala zodpovednosť prezidenta, národná rada mala však právo odvolať ho v prípade jeho konania proti zvrchovanosti, územnej jednotnosti krajiny, konštitucionalizmu alebo demokratickému zriadeniu krajiny.

Život, ako je dobre známe, veľmi rýchlo poukázal na slabiny konštitučnej regulácie inštitúcie prezidenta, pretože v prípade nezískania troch päťín hlasov všetkých poslancov bola voľba nového prezidenta ohrozená. Druhá novelizácia ústavy uskutočnená dňa 14. januára 1999 preto ustanovila (politikmi navrhované a spoločnosťou očakávané) všeobecné, priame

¹⁸ Pozri K. SKOTNICKI, *Senat III RP – nieprzemýslany czy niepotrzebny?*, [in:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.

¹⁹ Pozri K. SKOTNICKI, *Úvod*, cit., s. 19.

²⁰ Pozri M. POSLUCH, *Štátne právo Slovenskej Republiky*, Bratislava 1993, s. 80; L'. Somorová, *Postavenie Prezidenta Slovenskej republiky a inštitút kontrasignácie*, [w:] L. Orosz, M. Breichová, Lupčaková, T. Majerčák, *20 rokov ...*, cit., s. 338.

voľby hlavy štátu, ako aj možnosť jeho odvolania prostredníctvom ľudového hlasovania²¹. Ide o spôsob voľby prezidenta, ktorý je známy v mnohých krajinách (vrátane Poľska a od istého času aj v Českej republike), ale zároveň vzbudzuje množstvo pochybností. Nepochybne má zmysel v prezidentskom systéme vlád, avšak v krajinách so systémom parlamentných vlád vedie k situácii, v ktorej sa jeho veľmi silná legitimácia vyplývajúca zo všeobecných a priamych volieb v dôsledku nedostatku kompetencií nepremieta do reálnej moci. Možno to vnímať ako istú nevyváženosť systému. Inak to nie je ani v prípade Slovenskej republiky a to aj napriek zmenám, ktoré sa vykonali v súvislosti s právomocami hlavy štátu týkajúcimi sa možnosti rozpustenia Národnej rady Slovenskej republiky pred uplynutím jej funkčného obdobia. Zaviedla sa aj kontrasignatúra, podľa môjho názoru však v tomto prípade nejde o zrozumiteľné opatrenie. Jej rozsah je príliš ohraničený (najvyšší spomedzi krajín Vyšehradskej skupiny) a v súlade s čl. 102 ods. 2 Ústavy SR jej podliehajú rozhodnutia prezidenta týkajúce sa prijímania, vysielania a odvolávania vedúcich diplomatickej misie, udeľovania amnestií a prijímanie rozhodnutí ako najvyšší veliteľ ozbrojených síl. V slovenskej predmetnej literatúre sa zároveň zdôrazňuje, že špecifickým riešením je aj to, že povinnosť kontrasignatúry nemôže ustanoviť ústava, čo vyplýva z faktu, že kompetencie prezidenta môžu byť v tejto krajine ustanovené jedine v ústave alebo ústavných zákonoch²².

V Ústave Slovenskej republiky svoju pozornosť pútajú ešte dve riešenia týkajúce sa prezidenta. Prvé sa týka situácie, v ktorej – vo všeobecnosti – sa funkcia prezidenta uvoľní alebo ju z určitých dôvodov prezident nemôže zastávať. V Poľsku v takom prípade všetky jeho kompetencie prevezme predseda snemu (a keby tak nemohol urobiť on, kompetencie prezidenta dočasne prevezme predseda senátu), ktorý však nemôže skrátiť funkčné obdobie snemu. Ide o riešenie, ktoré je napriek nadviazaniu na predošlé poľské regulácie veľmi sporné, pričom mám na mysli najmä priznanie tohto práva jednej osobe, ktorá navyše nemá žiadne skúsenosti s fungovaním výkonnej moci. Slovenské riešenie, najmä po prvej novelizácii Ústavy SR uskutočnenej 14. júla 1998²³, kedy na základe čl. 105 ods. 1 oprávnenia prezidenta prechádzajú (s menšími výnimkami) na vládu (ktorá môže vykonávaním niektorých kompetencií prezidenta poveriť svojho predsedu) alebo na predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý má v takejto situácii právo vymenovať a odvolať predsedu NRSR a členov vlády a prijímať ich demisie, ako aj právo vymenúvať a odvolávať iné centrálné orgány a najvyšších funkcionárov štátu, považujem za jednoznačne relevantnejšie. Druhé riešenie, ktoré púta pozornosť, je možnosť odvolania prezidenta z funkcie pred uplynutím jeho funkčného obdobia prostredníctvom ľudového hlasovania, ktorá je ukotvená v čl. 106 Ústavy SR. Nepochybne, už samotné ustanovenie takejto možnosti je veľmi špecifické a to najmä z toho dôvodu, že nie sú stanovené žiadne obmedzenia ohľadne príčin prijatia rozhodnutia národnou radou o takomto hlasovaní, ako aj ohľadne takéhoto návrhu zo strany predsedu parlamentu. Na druhej strane však existuje aj neobyčajne silné opatrenie chrániace hlavu štátu pred takýmto nerozvážnym rozhodnutím a to v situácii, keď za takýto návrh nezahlasuje nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov, čo má za následok rozpustenie národnej rady a začatie funkčného obdobia hlavy štátu nanovo. Ide o konštrukciu, ktorej by sa dalo venovať oveľa podrobnejšie v samostatnej práci.

Spomedzi orgánov výkonnej moci – v prípade parlamentného systému vlády – má najväčší význam nepochybne samotná vláda, v ústave jasne charakterizovaná ako najvyšší orgán výkonnej moci (zatiaľ čo prezident sa označuje ako hlava štátu). Z formálneho hľadiska sú premiér a na jeho návrh aj ministri vymenúvaní prezidentom, avšak kľúčový význam v mecha-

²¹ Z. z. č. 9/1999.

²² Pozri I. KANÁRIK, *Forma vlády v Slovenskej republike (postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy)*, [in:] *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, red. L. Orosz a kol., Košice 2009, s.

²³ Z. z. č. 244/1998.

nizme charakteristickom pre model parlamentných vlád zohráva práve parlament, ktorý vyslovuje vláde dôveru a zároveň môže vláde kedykoľvek vysloviť nedôveru. Pozornosti neuunikne ani obširne vyjadrená nezlučiteľnosť funkcií s funkciami v iných orgánoch verejnej moci alebo s pracovným pomerom či podnikateľskou činnosťou (čl. 109 ods. 2). Riešením, ktoré podľa môjho názoru treba zdôrazniť, je v čl. 114 ods. 2 ukotvená možnosť spojiť hlasovanie o prijatí zákona alebo hlasovanie v inej veci s hlasovaním o dôvere vláde, čo výrazne posilňuje jej pozíciu a prináša väčšiu šancu na prijatie riešení, na ktorých jej veľmi záleží.

Orgány súdnej moci sa v Ústave Slovenskej republiky rozoberajú veľmi podrobne, zatiaľ čo najväčšia pozornosť sa venuje Ústavnému súdu Slovenskej republiky a to v oveľa väčšom rozsahu než ktorémukoľvek inému štátnemu orgánu. Z môjho pohľadu to svedčí o tom, aký význam pripisovali tvorcovia ústavy existencii tohto orgánu a úlohe, ktorú má plniť v súvislosti s ochranou ústavnosti. Tieto body boli pritom v neskorších rokoch novelizované, čo bolo zároveň reakciou na aktuálne udalosti (bol pridaný o i. čl. 127a, zrušený bol čl. 132, rozšírila sa inštitúcia ústavnej sťažnosti). Okrem toho sú súčasťou Ústavy SR aj neskôr prijaté ustanovenia vzťahujúce sa na Súdnu radu Slovenskej republiky. K jej konštitualizácii došlo v roku 2001 treťou novelizáciou Ústavy SR.

ZÁVER

Na záver hodnotenia obsahu Ústavy Slovenskej republiky by som chcel spomenúť aj reguláciu iných štátnych orgánov, ale aj znova zdôrazniť význam práve spomínanej novelizácie z roku 2001. Posilnila sa totiž súčasne pozícia Národnej banky Slovenska, rozšíril sa osobný a vecný rozsah pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky a ustanovila sa inštitúcia Verejného ochrancu práv (ombudsmana) označeného za orgán, ktorý sa podieľa „na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.“ (čl. 151a ods. 1 Ústavy SR)²⁴.

Sumarizujúc moje úvahy a snahu prizrieť sa Ústave Slovenskej republiky z pohľadu poľského ústavného právnika musím súhlasiť s veľmi pozitívnym hodnotením tohto aktu zo strany Ladislava Orosza, podľa ktorého možno v kontexte s dobou a spoločensko-politickými podmienkami, v akých sa prijímala, skonštatovať, že: „Dnes je neodškriepiteľným faktom, že splnila mimoriadne významnú stabilizačnú funkciu v prvých týždňoch a mesiacoch existencie samostatnej Slovenskej republiky tým, že zabezpečila nevyhnutný ústavný rámec pre fungovanie ústavných orgánov. Pomerne úspešne absorbovala do svojho obsahu zásadné zmeny spoločensko-politického systému uskutočnené po novembri 1989 a vytvárala seriózný ústavný základ pre obdobie komplexnej transformácie spoločnosti“²⁵. Ako zdôraznil na inom mieste tej istej publikácie, „vznikol veľmi solídny základný zákon štátu, ktorý je svojou kvalitou v pozitívnom zmysle porovnateľný nielen s ústavami ďalších štátov strednej a východnej Európy (štáty bývalého „východného bloku“) prijímaných v poslednej dekáde minulého storočia, ale aj s platnými ústavami tradičných demokracií.“²⁶. Nedá mi nesúhlasiť aj s iným hodnotením tohto autora, v ktorom konštatuje, že jej zbytočnou slabinou je prax schvaľovania početných ústavných zákonov, nie vždy v nej nachádzajúcich svoj základ, ktoré spolu s ňou tvoria konštitučný systém, v ktorom je ich význam podceňovaný²⁷.

Nemožno si zároveň nevšimnúť, že zatiaľ čo v počiatočnej fáze obdobia platnosti Ústavy Slovenskej republiky dochádzalo k jej výraznému porušovaniu, v súčasnosti tento jav pozoru-

²⁴ Podrobnejšie som sa tejto téme venoval v práci: *Vývoj štátneho zriadenia Slovenskej republiky ...*, cit.

²⁵ Pozri L. OROSZ, cit., s. 48.

²⁶ Pozri L. OROSZ, cit., s. 41.

²⁷ Pozri tamže, s. 49.

jeme len zriedkavo a princíp právneho štátu Slovenskej republiky už nie je ohrozený natoľko, ako to v súčasnej situácii možno pozorovať v Poľsku.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

Ústava Slovenskej republiky, Ústava Poľskej republiky, zmeny ústavy, členenie ústavy, transformácia spoločnosti.

KEY WORDS

Constitution of the Slovak Republic, Constitution of the Republic of Poland, changes in the constitution, division of the constitution, transformation of society.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ČIČ, M.: *Cesta k demokracii*, Pezinok Formát 2001, ISBN: 8089005063
2. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej?*, [in:] (red.) L. Orosz, M Breicová, Lupčaková, T. Majerčák, *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 3 - 4. Októbra 2012*, 2. zväzok, Košice 2012
3. FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky*, Brno 2003
4. GERLOCH, A.: *K otázce právní povahy Listiny základních práv a svobod*, [in:] *Realizace Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky*, Brno 1994;
5. HOLMES, S. T.: *O metodzie zmian konstytucji w państwach Europy Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8
6. HOLY, L.: *The Little Czech and the Great Czech Nation. National Identity and the Post-Communist Social Transformation*, Cambridge 1996
7. KRUK, M.: *Wstęp*, [in:] *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, tłumaczenie i wstęp
8. KANÁRIK, I.: *Forma vlády v Slovenskej republike (postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy*, [in:] *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, red. L. Orosz a kol., Košice 2009
9. LATANOVICZ, J.: *Podstawy prawne stosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w prawie Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej*, „Biuletyn Centrum Europejskiego UW” 1998 č. 3(4)
10. OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*, [in:] *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, red. L. Orosz a kol., Košice 2009
11. PAVLIČEK, J. HREBEJK, V. KNAPP, J. KOSTEČK, Z. SOVÁK: *Ustava a ústavní řád České republiky*, t. II, Praha 2002
12. POSLUCH, M.: *Štátne právo Slovenskej Republiky*, Bratislava 1993
13. RAKOWSKA, A., SKOTNICKI, K.: *Konstytucja RP na tle innych obowiązujących ustaw zasadniczych państw Europy Środkowej i Wschodniej*, „Przegląd Sejmowy” 2007 č. 4
14. SKOTNICKI, K.: *Wstęp*, [in:] *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Druhé, zmenené a aktualizované vydanie, preklad a úvod K. Skotnicki, Warszawa 2003, s. 29–31.
15. SOKÓŁ, W.: *System polityczny Czech*, [in:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005

16. SOKOLEWICZ, W.: *The new role of the constitution in the post-socialist states of Central and Southeast Europe*, [w:] *Ten years of the democratic constitutionalism in Central and Eastern Europe*, red. K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz, Lublin 2001
17. SOMOROVÁ, E.: *Postavenie Prezidenta Slovenskej republiky a inštitút kontrasignácie*, [w:] L. Orosz, M Breichová, Lupčaková, T. Majerčák, *20 rokov*
18. ŠAMALÍK, F.: *Lidske práva — základ demokratické legitimacy*, „Právník” 1994, č. 1
19. ZAKRZEWSKI, W.: *Republika Słowacka*, [in:] *Ustroje państw współczesnych*, 2. zväzok, edit. E. Gdulewicz, Lublin 2002, s. 196;

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Prof. Dr. hab. Krzysztof Skotnicki, prof. zw.

Univerzita v Lodži, fakulta práva a verejnej správy

Kopcińskiego 8/12, 90-232 Łódź Poland

E: kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl