

Rovnocennosť priamej a zastupiteľskej ústavodarnej moci Equivalence of direct and representative constitutional power

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Anotácia

Ústavný súd SR v konaní o súlade predmetu referenda zdôrazňoval rovnocennosť výkonu ústavodarnej moci priamo občanmi v referende a zastupiteľsky poslancami Národnej rady SR. Príspevok túto rovnocennosť analyzuje z pohľadu formy, obsahu a rozsahu ústavodarnej moci, a to z hľadiska miery možností zásahu do materiálneho jadra ústavy. V závere predstavuje riešenie autora vo vzťahu k ochrane materiálneho jadra ústavy pri výkone ústavodarnej moci.

Annotation

Constitutional Court of the SR emphasised the equivalence of the exercise of constitutional power directly by citizens in the referendum and representative by the members of the National Council of the SR. The contribution analyses this equivalence in terms of the form, content and extent of constitutional power, in terms of the extent of the possibilities for interference with the material core of the Constitution. In conclusion, it represents the author's solution in relation to the protection of the material core of the Constitution in the exercise of constitutional power.

Kľúčové slová

Ústavodarná moc, referendum, Národná rada SR, ústava, materiálne jadro ústavy

Keywords

Constitutional power, referendum, National Council of the Slovak Republic, constitution, material core of the Constitution

1. Úvod

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2021 (ďalej len „nálež“) predstavuje zdroj mnohých podnetov pre ďalšie úvahy o referende v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Aj keď Ústavný súd SR v mnohom referendum vyjasnil, čo sa týka najmä právnej sily jeho platného výsledku, v niečom zase nastolil viac otázok ako v odôvodnení náletu poskytol odpovedí. Je to napríklad otázka vzťahu priameho výkonu štátnej moci občanmi v referende a výkonu štátnej moci prostredníctvom slobodnej voľby zástupcov občanov, ktoré obe Ústavný súd SR zarámcoval do moci ustanovenej.

Rovnako podnetný je aj úplne nový prvok referenda, ktorým je požiadavka na legislatívnu všeobecnosť a normatívnosť predmetu referenda, aspoň toho fakultatívneho. Predmetom referenda je teda iná dôležitá otázka verejného záujmu, ktorá má normatívny charakter, resp. je právnou normou.

V predloženom príspevku sa zameriam na ďalší aspekt, ktorým je vymedzenie ústavodarných účinkov referenda. Pokúsim sa o systematické definovanie ústavodarnej moci v Slovenskej republike tak, ako z môjho pohľadu vyzerá po náleze. V tej súvislosti sa čiastočne dotknem aj témy normatívnosti predmetu referenda.

Ústavodarná moc je moc oprávnená prijímať ústavu. V rámci problematiky ústavodarnej moci sa tradične rozlišujú pôvodná (originálna, primárna) ústavodarná moc a odvodená (sekundárna) ústavodarná moc.^[1] Ústavodarná moc predstavuje tak moc, či schopnosť dať spoločenstvu novú ústavu, ale aj moc, či schopnosť dotvárať a meniť existujúcu ústavu. Spôsob zmien a dopĺňaní ústavy musí rešpektovať vôľu originálneho ústavodarcu vyjadrenú v ústave, ktorú svojmu spoločenstvu dala prvú, pôvodná ústavodarná generácia. Zakotvenie správnych nástrojov a metód zmien a doplnení ústavy súčasne vytvorí predpoklady pre rešpektovanie ústavy a jej pretrvávajúcej autority aj u nasledujúcich generácií, ktoré sa na príprave a ratifikácii ústavy nepodieľali. Vecnú ochranu ústavy vytvára jej materiálne jadro.

Predmetom skúmania v predloženom príspevku je tak pôvodná ústavodarná moc, ako aj odvodená, parlamentná ústavodarná moc, a to z hľadiska ich rovnocennosti a možností zásahu do materiálneho jadra ústavy, ktoré takáto rovnocennosť prináša.

Slovo, ktoré sa vinie celým odôvodnením nálezu je rovnocennosť (body 74., 75., 81., 95., 103. a 174.). Ústavný súd SR v náleze opakovane zdôrazňoval rovnocennosť dvoch foriem výkonu ústavodarnej moci, a to priamo občanmi v referende a prostredníctvom ich volených zástupcov v Národnej rade SR.

Pokúsim sa túto deklarovanú rovnocennosť výkonu ústavodarnej moci preskúmať, a to s ohľadom na

- a) formu ústavodarnej moci, čo predstavuje preskúmanie toho, ako možno formálne s ústavou v rámci výkonu ústavodarnej moci nakladať,
- b) obsah ústavodarnej moci, čo predstavuje preskúmanie toho, čo vecne/materiálne môže alebo nemôže byť predmetom regulácie ústavodarnou mocou, aj ak by došlo k dodržaniu formy a
- c) rozsahu ústavodarnej moci, čo predstavuje preskúmanie toho, v akom rozsahu je možné túto moc vykonávať.

V závere príspevku predstavím vlastný pohľad na usporiadania vzťahu priamej a zastupiteľskej ústavodarnej moci v demokratickom a právnom štáte, ktorý sa odlišuje od konštrukcie nastavenej v náleze. Referenčným základom pre vlastnú predstavu o rovnocennosti alebo nerovnocennosti výkonu ústavodarnej moci bude materiálne jadro ústavy a možnosti jeho ochrany pri rovnocennom výkone ústavodarnej moci a pri nerovnocennom výkone ústavodarnej moci.

2. Forma ústavodarnej moci

Formálna ústava je ústava, ktorá nachádza vyjadrenie vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu znenie, resp. text ktorého je daný a identifikovateľný z publikačného nástroja určeného na štátom autorizované úradné vyhlasovanie právnych predpisov s dôsledkom ich platnosti. Znenie takto vyhlásené predstavuje danú písanú ústavu, ktorá je výsledkom ústavodarného procesu, a to tak toho, výsledkom ktorého je ústava štátu, ako aj ústavodarného procesu, výsledkom ktorého sú následné zmeny a doplnenia ústavy.^[2]

Skúmanie ústavodarnej moci a jej výkonu z formálnej stránky tak predstavuje skúmanie procesu jej prijímania a jej zmien z hľadiska subjektu vykonávajúceho ústavodarnú moc a procesu, v ktorom sa ústavodarná moc vykonáva.

Ústava sama ustanovuje, že na prijatie ústavy, zmeny ústavy, na prijatie ústavného zákona a zmenu ústavného zákona sa vyžaduje súhlas aspoň 3/5 väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR. Národná rada SR sa ako jediný ústavodarný orgán uznáva na ústave a na ústavných zákonoch. Ústava do pôsobnosti Národnej rady SR ako parlamentného ústavodarcu zveruje tak prijatie novej ústavy, ako aj zmenu platnej ústavy. Pokiaľ ústava pojmovo rozlišuje medzi prijatím ústavy a zmenou ústavy, k čomu dochádza práve v čl. 84 ods. 4, potom neexistencia procesných rozdielov nás vedie logicky k záveru, že pojmové rozdiely medzi prijímaním ústavy a zmenou ústavy budú tvorené práve obsahovými, materiálnymi rozdielmi.^[3]

Z formálneho hľadiska je prijatie novej ústavy nahradenie platnej ústavy novou ústavou a súčasne zrušenie platnej ústavy. Súčasťou ústavodarnej moci Národnej rady SR je tak nielen prijatie novej ústavy, ale aj zrušenie platnej ústavy.

Zmena platnej ústavy je z formálneho hľadiska buď nahradenie časti existujúceho textu platnej ústavy novým textom, ďalej je to vypustenie časti existujúceho textu platnej ústavy bez náhrady a napokon je to aj doplnenie existujúceho textu ústavy úplne novým textom, teda jej rozšírenie, bez zmeny alebo vypustenia existujúceho textu.

Pre skúmanie rovnocennosti výkonu ústavodarnej moci Národnej rady SR a občanov v referende možno vo vzťahu k Národnej rade SR sumarizovať, že táto je schopná ústavu

- a) prijať/uzniesť sa na nej,
- b) zrušiť,
- c) zmeniť a
- d) doplniť.

To, čo ústava výslovne neupravuje je forma, v akej majú byť vyššie uvedené prejavy parlamentnej ústavodarnej moci vyjadrené. Z čl. 86 písm. a) ústavy vieme vyvodiť kompetenčnú normu, z čl. 84 ods. 4 požadované ústavodarné kvórum, formu ale ústava nikde neustanovuje.

Ústava bola Slovenskou národnou radou v roku 1992 prijatá a následne vyhlásená v Zbierke zákonov ČSFR ako „Ústava Slovenskej republiky“, resp. ako „Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.“. Slovenská národná rada ju prijala ako ústavný zákon, ale v Zbierke zákonov ČSFR nebola formálne označená ako ústavný zákon. Pre charakter ústavy je ale rozhodujúca procedúra jej prijatia, ktorá zodpovedala prijatiu ústavného zákona.

Ústava sa do podoby právneho predpisu dostáva vo forme ústavného zákona. To znamená, že z formálneho hľadiska je ústavný zákon forma predpisu, v ktorom je stvárnena slovenská ústava.^[4]

V roku 1998 schválila Národná rada SR prvú novelu ústavy. Napriek absencii derogačnej klauzuly postupovala v súlade s československými ústavnými tradíciami a prijala ústavný zákon, ktorým priamo novelizovala ústavu. Tento spôsob nebol spochybnený a pri všetkých nasledujúcich novelách ústavy postupovala Národná rada SR rovnakým spôsobom. Tým vznikla moderná slovenská ústavná tradícia,

na základe ktorej sa ústava novelizuje ústavným zákonom. Od roku 1998 dodnes napriek opakovaným zmenám ústavy na základe tejto ústavnej tradície nedošlo k jej formálnej kodifikácii v ústave.

Od 1. januára 1993 nebola prijatá nová ústava a zrušená platná ústava. Všetky ústavodarné prejavy Národnej rady SR mali charakter zmeny ústavy.

Aj napriek absencii skúsenosti s prijatím novej ústavy možno konštatovať, že pre všetky prejavy ústavodarnej moci má Národná rada SR k dispozícii iba jednu formu, a to ústavný zákon. Nová ústava by bola prijatá ako ústavný zákon a mala by takúto formu. Formu ústavného zákona má aj každá zmena ústavy, a to nezávisle od toho, či sa zmenou ústavy nahrádza existujúci text ústavy, vypúšťa existujúci text ústavy alebo dopĺňa úplne nový text do ústavy.

Ústava výslovne upravuje niektoré prvky výkonu ústavodarnej moci Národnou radou SR –

- a) právo ústavodarnej iniciatívy majú poslanci a výbory Národnej rady SR a tiež vláda SR,
- b) na platné prijatie uznesenia sa vyžaduje súhlas aspoň 3/5 poslancov Národnej rady SR,
- c) ústavné zákony podpisuje predseda Národnej rady SR, predseda vlády SR a prezident SR,
- d) prezident SR nemá právomoc ústavný zákon vetovať,
- e) ústavný zákon nadobúda platnosť vyhlásením a
- f) Ústavný súd SR nerozhoduje o súlade ústavného zákona s ústavou.

Tieto skromné ústavné pravidlá výkonu ústavodarnej moci Národnou radou SR sa vzťahujú rovnako na prijatie ústavného zákona, ktorým by Národná rada SR prijala novú ústavu a zrušila platnú ústavu, ako aj na prijatie ústavného zákona, ktorým by Národná rada SR iba zmenila platnú ústavu.

Pre prijatie novej ústavy a zrušenie platnej ústavy nevyžaduje ústava žiadne osobitné podmienky ani predpoklady. Forma ústavného zákona daná tradíciou a spojenie aspoň 90 poslancov Národnej rady SR v jednom jedinom hlasovaní sú formálne dostatočnými požiadavkami ústavného systému na prijatie novej ústavy. Pre prijatie novej ústavy ústava nevyžaduje ani zapojenie občanov, napr. vo forme *ex post* ratifikácie ústavného zákona, ktorým sa zrušuje existujúca ústava a prijíma nová ústava. Konštitutívny názor občanov, od ktorých pochádza všetka moc a legitimita celého ústavného systému, k tak zásadnej otázke, akou je nová ústava, nie je ústavou predpokladaný.

Ako som uviedol vyššie, Národná rada SR má z formálneho hľadiska k dispozícii na akýkoľvek výkon parlamentnej ústavodarnej moci iba jeden formálny akt, a to ústavný zákon. Tento ústavný zákon

- a) nie je formálne v ústave upravený,
- b) podlieha veľmi jednoduchým legislatívnym procesným požiadavkám,
- c) napriek tomu ním Národná rada SR môže prijať hlasovaním na základe momentálneho a náhodného spojenia 90 hlasov poslancov aj novú ústavu,
- d) nepodlieha žiadnej vonkajšej kontrole a obmedzeniu pred a ani po prijatí.

Formálne požiadavky na výkon ústavodarnej moci Národnou radou SR sú veľmi jednoduché a nepredstavujú pre ňu žiadnu náročnejšiu záťaž. Výsledkom minimálnych formálnych požiadaviek na výkon ústavodarnej moci Národnou radou SR a jej aktívneho využívania je súčasný stav ústavy.^[5]

O rovnocennom výkone ústavodarnej moci občanmi v referende možno hovoriť, ak by aj občania mali taký bezstarostný prístup k výkonu ústavodarnej moci a dokázali by na základe jednoduchej formy

a procedúry svoju priamu ústavodarnú moc vykonávať. Výkon ústavodarnej moci priamo občanmi by naplnil výhodu priamej demokracie, ktorou je totožnosť vôle zúčastneného ľudu s obsahom jeho rozhodnutia, čiže nízka miera skreslenia medzi tým, čo si občania prajú, a verejnomocenským rozhodnutím. Ak ľuďom zveríte možnosť o niečom rozhodnúť, vtiahnete ich do účasti na moci, ponúkate im ventil z ich frustrácie z toho, ako veľmi sa ich normatívne očakávania líšia od toho, čo v ich mene robia volení zástupcovia.^[6] Takýto potenciál má osobitne priama ústavodarná moc občanov v referende, ktorej predmetom je rozhodovanie o ústave a jej obsahu, teda formovanie základov štátneho života spoločnosti.

Nález definitívne uzavrel tému zmeny ústavy referendum, keď potvrdil, že zmena ústavy môže byť predmetom referenda, resp. že referendum ústavu možno meniť. Okrem iného to podoprel aj argumentom, že „*ústava v tomto smere neobsahuje žiaden zákaz*“.^[7]

V zmienke o tom, že ústava v tomto smere neobsahuje žiaden zákaz sa Ústavný súd SR zjavne inšpiroval rovnakou formuláciou použitou už v roku 1997 (k tomu viac nižšie). Domnievam sa ale, že kontext oboch rozhodnutí je práve vo vzťahu k zákazu rozdielny. Zákaz je spojený s postavením človeka v slobodnom štáte, ktoré mu umožňuje konanie všetkého, čo nie je zakázané. Princíp legality taký zákaz spresňuje v tom, že ide o zákaz zákonom, čo možno chápať aj širšie ako zákaz ústavným zákonom, resp. ústavou. V jej pozitívnom texte je to zákaz v čl. 2 ods. 3, či z opaku, miera slobodného konania každého do limitu zákazu zákonom.

Referendum možno meniť ústavu, pretože to ústava nezakazuje. Argument o možnosti meniť ústavu referendum na základe absencie zákazu podľa mňa naráža na argumentáciu Ústavného súdu SR v bode 103. odôvodnenia nálezu. Ústavný súd SR hlasovanie v referende nechápe v režime čl. 2 ods. 3 ústavy (na rozdiel od roku 1997), ale podriaďuje ho princípu legality v tom, že občania pri priamom výkone moci musia rešpektovať rozsah moci, ktorý si pre priamy výkon moci zachovali, teda ju podľa platného právneho stavu neodovzdali svojim voleným zástupcom. Nepostačuje preto iba zistenie toho, či je to zákonom zakázané alebo nie, ale je potrebné poznanie toho, či v konkrétnom prípade ide o taký výkon moci, ktorý zostal zachovaný občanom alebo z opaku, bol odovzdaný voleným zástupcom.

Podľa kritéria absencie zákazu je preto podľa mňa nespochybniteľné, že referendum možno meniť ústavu, pretože taký zákaz v ústave nie je. Pri kritériu výkonu (iba) takej moci referendum, ktorú si občania zachovali a podľa platného právneho stavu ju neodovzdali svojim voleným zástupcom to už podľa mňa tak jednoznačne neplatí. Čl. 86 písm. a) ústavy by sme totiž mohli chápať ako odovzdanie celej ústavodarnej moci voleným zástupcom. Občania sa jednoducho rozhodli, že prostredníctvom svojich volených zástupcov v Slovenskej národnej rade 1. septembra 1992 odovzdajú cez čl. 86 písm. a) celú ústavodarnú moc v novom štáte svojim voleným zástupcom a pre seba si ju nezachovávajú vôbec. To znamená, že podľa kritéria zachovanej a odovzdanej moci ňou nedisponujú. Disponovať by ňou mohli jedine, ak by neplatilo rozlišovacie kritérium zachovanej a odovzdanej moci, ale kritérium absencie zákazu. Tým sa ale referendum podľa mňa vymaňuje z obmedzenia legality a dostáva sa do sféry slobodného rozhodovania občanov o všetkom a vo všetkom, čo zákon nezakazuje.

Kritérium odovzdanej a zachovanej moci súčasne vylučuje rovnocennosť výkonu priamej ústavodarnej moci referendum a výkonu ústavodarnej moci Národnou radou SR. Ak jeden môže konať všetko, čo mu bolo odovzdané, kým druhý len to, čo mu zostalo zachované, tak ich postavenie je z podstaty nerovné. To už ale súvisí s obsahom, ktorému sa venujem neskôr.

Čo je potrebné pokladať za významnejšie je ale jasné vymedzenie formy takejto zmeny. Ústava sa referendum mení priamo, platný výsledok referenda je právny predpis s právnou silou ústavného zákona, o ktorom občania rozhodnú bez potreby následnej ústavodarnej činnosti Národnej rady SR.

Význam nálezu je preto v prekonaní desaťročia trvajúcich úvah o naplnení možnosti meniť ústavu referendum, ktoré nastolil Ústavný súd SR v roku 1997. Otázka zásahu do ústavy referendum nie je nová a prvú výraznú stopu predstavuje uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 31/1997, ktorým tento podal výklad čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: *„1. Zákonodarná moc v Slovenskej republike je upravená dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom. Ústava Slovenskej republiky neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy bola otázka o zmene ústavy alebo jej časti.“*

Ústavný súd SR v roku 1997 vyslovil, že ústavu možno meniť aj referendum a oprel tento názor o. i. o absenciu zákazu. V prvom rade tým Ústavný súd SR na dlhé roky dopredu vymedzil predmet skúmania iba na otázku zmeny ústavy referendum. Ústavný súd SR použil vo výroku formuláciu *„otázka o zmene ústavy alebo jej časti“*, čo by sa dalo chápať tak že ide o dve odlišné zmeny ústavy – jedna, ktorá predstavuje zmenu časti ústavy a iná, ktorá predstavuje zmenu celej ústavy, čo je fakticky prijatie novej ústavy. Z kontextu uznesenia a jeho odôvodnenia, kde Ústavný súd SR hovorí o zmene časti ústavy (s. 29), resp. o zmene alebo doplnení ústavy (s. 30) ale vyplýva, že Ústavný súd SR sa vyjadroval k zmene ústavy a nie k prijatiu novej ústavy referendum.

Ústavný súd SR už v roku 1997 identifikoval, že ústava pre zmenu ústavy referendum neobsahuje zákaz. Použitie tohto slova nebolo podľa mňa ani náhodné a ani bezvýznamné. Zákaz je jasne spojený s čl. 2 ods. 3 ústavy v zásadnom význame postavenia človeka v spoločnosti. Ak každý môže konať, čo nie je zákonom (a ústava je tiež zákon) zakázané a podľa Ústavného súdu SR ústava neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda bola otázka zmeny ústavy, tak občania môžu v referende rozhodovať o zmene ústavy. Tým ale Ústavný súd SR referendum zarámcoval čl. 2 ods. 3 ústavy. Občania nepredstavujú štátny orgán, ani orgán verejnej moci, preto na ich konanie nebolo možné použiť rámec čl. 2 ods. 2 ústavy. Ústavný súd SR na výkon priamej štátnej moci občanmi vztiahol čl. 2 ods. 3 ústavy.

Aj keď názor Ústavného súdu SR o tom, že referendum možno meniť ústavu vyslovený už v roku 1997 možno pokladať za pokrokový a naplňajúci demokratickú podstatu Slovenskej republiky, obsahom odôvodnenia Ústavný súd SR túto možnosť fakticky poprel tým, že vyslovil komplikovanú konštrukciu naplnenia možnosti takejto zmeny. *„V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda. Ústava však neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanom, aby hlasovali priamo o formulácii navrhutej zmeny ústavy.“*^[8]

Ústavu nebolo možné meniť priamo, ale iba prostredníctvom následnej ústavodarnej činnosti Národnej rady SR. Táto konštrukcia preferovala jednoznačne parlamentnú tvorbu ústavy a aj rozhodnutie občanov v referende jej podriaďovala. Zakladala riešenie, ktoré neponúkalo žiadne východisko vo vzťahu k reprezentatívne mandátu poslancov a absencii sankcie za nesplnenie príkazu, ktorým poslanci ani neboli viazaní. Z hľadiska reálneho naplnenia vôle občanov táto konštrukcia predstavovala v podstate neriešiteľnú situáciu. Snaha o nájdenie riešenia tejto situácie ale otvárala ďalšie nezodpovedané otázky.^[9]

Ústavný súd SR v prvom rozhodnutí o súlade predmetu referenda s ústavou v roku 2014 neopustil názor o možnosti zmeny ústavy referendum a jasne odlíšil normotvornú právomoc Národnej rady SR od referenda. Súčasne ale zahmlil účinky referenda tým, že nedokázal jasne zdefinovať jeho platný výsledok. „...národná rada je v sústave všetkých ostatných štátnych orgánov vykonávajúcich normotvorbu jediným ústavodarcom a zákonodarcom. To však nevylučuje iný spôsob prijímania všeobecne záväzných pravidiel správania s právnou silou zákona, prípadne ústavného zákona, konkrétne občanmi v referende.“^[10]

Nález oba problémy nastolené predchádzajúcou rozhodovacou činnosťou prekonal. V prvom rade jasne definoval, že platný výsledok referenda je právny predpis s právnou silou práve a len ústavného zákona a tým odbúral potrebu *ex post* prijatia takejto právnej úpravy Národnou radou SR na základe referenda. Inak povedané, nie je pochybnosť, že občania priamo platným výsledkom referenda menia ústavu.

Možno na základe toho konštatovať, že ide o rovnocenný výkon ústavodarnej moci občanov s ústavodarnou mocou Národnej rady SR z hľadiska formy?

Kým v roku 1997 hovoril Ústavný súd SR o zmene ústavy, v roku 2014 už hovoril o prijímaní všeobecne záväzných pravidiel správania sa, resp. o priamo záväznej právnej norme.^[11] Ústavný súd SR toto všeobecne záväzné pravidlo správania sa neviazal na charakter zásahu do právneho predpisu v tom zmysle, či ide o zmenu existujúceho pravidla správania sa, nahradenie takéhoto pravidla novým alebo o prijatie úplne nového pravidla správania sa. V tomto chápaní preto nemuselo nevyhnutne ísť o také pravidlo správania sa, ktorým by sa menilo existujúce pravidlo správania sa, nemuselo ísť o zmenu, ale predmetom referenda mohlo byť aj nové pravidlo správania sa, ktoré nebolo viazané na nejaké existujúce pravidlo správania sa. Tým bolo možné hovoriť o referendom prijatých všeobecne záväzných pravidlách správania sa, ktoré sú samostatnými prameňmi práva v právnom poriadku popri a nezávisle od platných právnych predpisov. Inak povedané, aj o novej ústave.

V roku 2021 sa Ústavný súd SR vrátil opäť k chápaniu referenda ako prejavu ústavodarnej moci v kontexte zmeny ústavy. Podľa nálezu referendum možno meniť ústavu, ale súčasne to znamená, že podľa nálezu referendum možno len meniť ústavu.

Pre záver o rovnocennosti dvoch spôsobov výkonu ústavodarnej moci je dôležité, aby bolo zrejmé, či referendum možno aj prijať novú ústavu a súčasne tým platnú ústavu zrušiť. Odpoveď hľadám v bode 137. odôvodnenia nálezu. Ústavný súd SR tu použil slovné spojenie „referendom možno ústavu aj meniť“. Ústavný súd SR tu nehovorí o tom, že referendum možno aj meniť ústavu, čo by sa dalo chápať tak, že referendum možno rozhodnúť o inej dôležitej otázke verejného záujmu, pričom táto môže mať formálne aj charakter zmeny stavu. Ústavný súd SR tu ale hovorí, že referendum možno „ústavu aj meniť“. Inak povedané, referendum možno s ústavou nakladať tak, že sa táto mení, ale aj inak, ako tak, že sa táto mení. Formálne možno s ústavou ako právnym predpisom naložiť buď tak, že sa zmení (novelizuje) alebo sa zruší. Zrušenie ústavy je spojené s prijatím novej ústavy, ak život v štáte riadenom písanou formálnou ústavou predstavuje želaný spôsob ústavného života spoločnosti. V podmienkach Slovenskej republiky by sme to mohli brať ako dané a vychádzať z toho, že zásah do ústavy, resp. naloženie s ňou v zmysle jej zrušenia/derogácie by bolo spojené s prijatím novej ústavy.

Mohli by sme preto v tomto rozsahu uzavrieť, že Ústavný súd SR myslel aj prijatie novej ústavy a zrušenie tej súčasnej, ale vzhľadom na skutočnosť, že predmetom jeho posudzovania bola vec, ktorá

sa zjavne týkala súčasnej ústavy a predstavovala by jej *ad hoc* zmenu, nemal Ústavný súd SR potrebu tému prijatia úplne novej ústavy bližšie rozvíjať.

Iný pohľad ale poskytuje následná veta o zásadnej zmene charakteru štátu, ktorú Ústavný súd SR viaže na prijatie úplne novej ústavy. Stotožňujem sa s názorom Ústavného súdu SR, že obsahová zásadná zmena charakteru štátu by mala byť formálne spojená s novou ústavou. Tak by to bolo poctivé. Súčasne ale Ústavný súd SR podľa mňa kontextom druhej vety v bode 137. odôvodnenia nálezu vylúčil, že predmetom referenda môže byť aj prijatie novej ústavy, resp. prijatie novej ústavy, ktorou by sa zásadne menil charakter štátu. Referendum je viazané na danú spoločenskú zmluvu vyjadrenú v platnej ústave. Novú ústavu obsahujúcu novú spoločenskú zmluvu ním nie je možné prijať.

Napriek tomu, že jasné vyjadrenie možnosti referendum meniť ústavu priamo, a to s výsledkom právneho predpisu s právnou silou ústavného zákona je jednoznačným prínosom nálezu, nie je podľa mňa možné z jeho obsahu vyvodiť, že by výsledkom bol stav rovnocennosti referenda a Národnej rady SR pri výkone ústavodarnej moci z formálneho hľadiska. Ten rozdiel predstavuje práve schopnosť Národnej rady SR dať a občanov v referende nedať štátu a spoločenstvu v ňom žijúcom formálne novú ústavu.

3. Obsah ústavodarnej moci

Moderné demokratické ústavy sú založené a vychádzajú z porovnateľných konštitutívnych hodnôt a nosných regulatívnych ideí (ústavných princípov), ku ktorým nepochybne patrí ako ľudská dôstojnosť a ďalšie ľudské práva a základné slobody, tak aj podstatné kvalitatívne komponenty (znaky), resp. princípy demokratického a právneho štátu, ktoré sú explicitne, či implicitne prítomné v ústavných textoch. Tieto vytvárajú obsah ústavy a tiež obsahové východisko pre výkon ústavodarnej moci.

Skúmanie rovnocennosti výkonu ústavodarnej moci občanmi v referende a Národnou radou SR je funkciou otázky, či existujú obsahové/vecné limity ústavodarnej regulácie ústavným zákonom Národnej rady SR a všeobecne záväzným právnym predpisom prijatým v referende. Inak povedané, či podlieha rovnako/rovnocenne ústavodarnej moci každá, akákoľvek oblasť spoločenských vzťahov a s akýmkoľvek regulačným ústavným obsahom.

Vo vzťahu k zmene ústavy je to otázka, či je možné obsahovo meniť platnú ústavu akokoľvek a vo vzťahu k prijatiu novej ústavy je to otázka, či môže obsahovať akúkoľvek úpravu ústavných vzťahov predstavujúcu ľubovoľnú mieru kontinuity alebo diskontinuity s pôvodnou ústavou.

Z obsahového hľadiska možno povedať, že moderná ústava je chápaná ako základný zákon štátu tvorený systematicky usporiadaným súborom právnych noriem najvyššej právnej sily, ktorých dominantným účelom je vymedziť hodnotovú orientáciu štátu a spoločnosti a upraviť základné spoločenské vzťahy, predovšetkým zásady vzťahov medzi štátom a jednotlivcami, ako aj jeho vzťahy k iným štátom a medzinárodnému spoločenstvu, a tiež základy organizácie a fungovania verejnej moci, formu a územno-organizačnú štruktúru štátu, vrátane vzťahov medzi štátom ako celkom a jeho jednotlivými časťami.^[12]

Vo vzťahu k možnostiam Národnej rady SR regulovať svojimi ústavnými zákonmi spoločenské vzťahy a tým ich pretvárať na vzťahy ústavné v prvom rade platí, že sama ústava neobsahuje žiadne výslovné ustanovenie, ktoré by výslovne z regulačnej pôsobnosti Národnej rady SR vynímalo určitú oblasť

spoločenských vzťahov, alebo niektoré konkrétne ustanovenia ústavy. Nič z obsahu ústavy nie je vylúčené z ústavodarnej moci Národnej rady SR.

Všeobecne pre zákonodarnú moc Národnej rady SR platí najširšia vecná pôsobnosť, čo znamená, že môže regulovať všetky spoločenské vzťahy a pretvárať ich na vzťahy právne. V niektorých prípadoch sa jej legislatívna zodpovednosť^[13] ako jediného zákonodarného orgánu pretavuje dokonca do legislatívnej povinnosti.^[14]

Polylegálna ústava je dotváraná aj ústavnými zákonmi, ktoré prijíma Národná rada SR na základe tzv. výhrady ústavy. Výhrada ústavy je spojená s požiadavkou regulácie stanovených spoločenských vzťahov alebo udalostí ústavným zákonom vzhľadom na ich význam v ústavnom systéme, resp. živote Slovenskej republiky a jej obyvateľov. V rozsahu výhrady ústavy je z ich regulácie vylúčený zákonodarný orgán. Ústava hovorí o úprave v ústavnom zákone, čím síce formálne nevylučuje to, aby úprava týchto spoločenských vzťahov alebo udalostí bola aj priamo v ústave, ale podstata ich regulácie ústavným zákonom je o. i. aj v tom, že vzhľadom na jedinečný moment ich uskutočnenia (čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1, čl. 99 ods. 1) alebo vzhľadom na výnimočnosť regulovanej situácie (čl. 51 ods. 2, čl. 102 ods. 3) je ich úprava v ústavnom zákone popri ústave formálne vhodnejšia.

Na týchto ústavných zákonoch sa uznáva Národná rada SR ako jediný ústavodarný orgán. Výslovne ústava viaže takýto ústavný zákon na Národnú radu SR iba v prípade čl. 99 ods. 1. V prípade čl. 7 ods. 1 je predpokladané následné zapojenie referenda ako ratifikačného vo vzťahu k ústavnému zákonu, čo logicky znamená jeho skoršie prijatie Národnou radou SR. V prípadoch čl. 3 ods. 2, čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 ale musíme po náleze pripustiť aj situáciu, že občania v referende vykonajú svoju priamu ústavodarnú moc aj vo vzťahu k týmto ústavným zákonom, pretože ich tvorba nie je výslovne viazaná iba a výlučne na Národnú radu SR.

Aj keď ústavnej regulačnej pôsobnosti Národnej rady SR podlieha celá (polylegálna) ústava a súčasne Národná rada SR môže túto ústavu obsahovo aj rozširovať reguláciou ďalších a nových spoločenských vzťahov ako vzťahov ústavných,^[15] neznamena to, že Národná rada SR nie je vo svojej ústavodarnej moci limitovaná. Zásadný limit jej stanovil Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014. Limitujúcou hranicou výkonu ústavodarnej moci Národnou radou SR je práve materiálne jadro ústavy. Ústavodarný orgán je limitovaný implicitným materiálnym jadrom ústavy.

Ústavný súd SR v januári 2019 prvýkrát použil materiálne jadro ústavy ako neprekonateľnú hranicu a mantinel obsahu ústavných zákonov, ktoré Národná rada SR prijíma. Obmedzenie ústavodarného orgánu pôsobí tak, že „*implicitnému materiálnemu jadru ústavy nemôžu odporovať ani ústavné zákony*“. Národná rada SR ako jediný ústavodarný orgán je kompetentná k zmenám ústavy, ktoré nemôžu odporovať materiálnemu jadru ústavy.

To, že Ústavný súd SR takto vymedzil obsah ústavodarnej moci Národnej rady SR a poskytol ústave ochranu v rozsahu ochrany jej materiálneho jadra pred zásahmi, ktoré by mu odporovali, je prirodzeným dôsledkom toho, že to bol práve Ústavný súd SR, ktorý sa k materiálnemu jadru ústavy prihlásil a toto jadro vymedzil.

Materiálne jadro ústavy má implicitný charakter, ale bola to práve rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR, ktorou tento dal tomuto jadru jasné kontúry. V najucelenejšej podobe vymedzil princípy

demokratického a právneho štátu v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2017 (s. 107-108) a vyslovil, že „Ak je určitá objektívna hodnota explicitne vyjadrená v ústave, alebo ju možno z ústavy implicitne vyvodit', nadobúda charakter ústavnej hodnoty, ktorá požíva najvyššiu, t. j. ústavnú ochranu. Nositeľmi ústavných hodnôt sú ústavné princípy, ktoré možno charakterizovať ako regulatívne právne idey, ktoré svojím všeobecným normatívnym pôsobením vytvárajú normatívny základ nielen ústavy, ale aj celého právneho poriadku.“.

Ústavný súd SR nie je iba akademický tvorca materiálneho jadra ústavy, ale je to ústavný orgán, ktorý materiálne jadro ústavy použil v doteraz najintenzívnejšej miere. V náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 21/2014 rozhodol o neústavnosti ústavného zákona práva a jedine na základe toho, že svoje rozhodnutie oprel o materiálne jadro ústavy. Toto rozhodnutie bolo mimoriadne a výnimočné tak, ako bola mimoriadna a výnimočná aj situácia, v ktorej Ústavný súd SR rozhodoval. Posudzoval totiž zásah do materiálneho jadra ústavy v rozsahu zásahu do nezávislosti súdnictva a princípu deľby moci, ktorý bol súčasťou ústavy a bol trvalý. Neústavným ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. vytvoril ústavodarca pravidelný, generálny mechanizmus posudzovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktorý zasahoval do materiálneho jadra ústavy. Nešlo o jednorazové opatrenie alebo jednorazový akt, či jednorazové *ad hoc* prelomenie ústavy. Intenzita zásahu bola trvalá a plynutím času by sa neznížila a ani neuplynula. Aj preto si vyžiadala tak intenzívny ochranný zásah Ústavným súdom SR.

Limit ústavodarnej moci Národnej rady SR je tak v materiálnom jadre ústavy.

Od 1. januára 2021 ale Ústavný súd SR nemá právomoc rozhodovať o súlade ústavného zákona s ústavou. To síce na jednej strane neznamena existenciu právomoci Národnej rady SR prijímať ústavné zákony odporujúce materiálnemu jadre ústavy, pretože materiálny limit, resp. korektív stále platí. Znamená to ale, že nie je nástroj kontroly rešpektovania tohto korektívu a ochrany pre prípad jeho prekročenia. Výkon ústavodarnej moci Národnou radou SR tak nepodlieha žiadnej kontrole.^[16]

Vo vzťahu k referendu je jeho obsahové obmedzenie v prvom rade výslovne v čl. 93 ods. 3 ústavy. „Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.“ Ak predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet, nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet ani predmetom priamej ústavodarnej moci občanov vykonávanej referendum.

Ak by mal byť výkon ústavodarnej moci občanov v referende a ústavodarnej moci Národnej rady SR rovnocenný, mala by Národná rada SR okrem obmedzenia neodporovaním materiálnemu jadre ústavy podliehať aj obmedzeniu vo vzťahu k základným právam, daniam, odvodom a štátnemu rozpočtu.

V referende nemožno priamo rozhodovať o tom, či dane budú existovať alebo nie, aké dane budú alebo nebudú existovať a v akej výške majú byť platené (napr. na rozdiel od Kalifornie, kde sú dane spôsobilým predmetom referenda). Rovnako to platí aj vo vzťahu k odvodom.

Napriek tomu, že dane a odvody sú typicky predmetom zákonnej regulácie a ich regulácia podzákonnými predpismi by narážala na ústavnosť vo vzťahu k napr. čl. 13 ods. 1 alebo čl. 58 ods. 2 ústavy, ich regulácia ústavným zákonom, by s výnimkou porušenia materiálneho jadra ústavy, čo je skôr menej pravdepodobné, nenarazila na žiadnu ústavnú prekážku. Inak povedané, Národná rada SR by mohla napr. v záujme stability verejných financií v súlade s čl. 55a ústavy schváliť nejakú daň alebo odvod ústavným zákonom.

Čo sa týka štátneho rozpočtu, v referende nie je možné rozhodovať o jeho príjmoch (ich skladbe) a jeho výdavkoch (ich skladbe) a ani o konkrétnej výške rozpočtovaných príjmov a rozpočtových výdavkov štátu ani o finančných operáciách so štátnymi finančnými aktívami a iných operáciách, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív alebo štátnych finančných pasív.

Len samotná zmienka o štátnom rozpočte, resp. použitie týchto slov neznamená, že ide o štátny rozpočet. Ak by sa iniciovalo referendum o nejakej skutočnosti uvádzanej v čl. 55a a čl. 58 ústavy, muselo by sa individuálne posúdiť, či ide o otázku s vecným dopadom na štátny rozpočet, alebo len formálne súvisiacu so slovami štátny rozpočet.

Vo vzťahu k štátnemu rozpočtu ústava výslovne upravuje jeho formu v čl. 58 ods. 1. Štátny rozpočet schvaľuje Národná rada SR zákonom. Domnievam sa, ale rovnako ako v prípade daní a odvodov, že schválenie štátneho rozpočtu ústavným zákonom by, s výnimkou porušenia materiálneho jadra ústavy, na ústavnosť nenarazilo. Aj v tomto prípade by bolo možné použiť argument stability verejných financií a dlhodobej udržateľnosti hospodárenia (čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti).

Ústavne najcitlivejšou je otázka základných práv a slobôd. Je to dané tým, že kým dane, odvody a štátny rozpočet sú typicky podústavné témy, základné práva a slobody sú typicky ústavné témy.

Postoj Ústavného súdu SR k základným právam a slobodám ako zakázanému predmetu referenda sa menil a prešiel od formálneho chápania k materiálnemu chápaniu. Kým v náleze sp. zn. II. ÚS 171/05 vyslovil, že „...*Kedže Zmluva vo svojej druhej časti upravuje základné práva a slobody, podľa čl. 93 ods. 3 ústavy predstavuje text, ktorý nemôže byť predmetom referenda. ...*“, tak v náleze sp. zn. PL. ÚS 24/2014 už k tomu pristúpil materiálne. „*Príliš široký výklad tejto ústavnej normy by mohol viesť k znefunkčneniu inštitútu fakultatívneho referenda, pretože je málo takých otázok, ktoré by sa aspoň čiastočne nedotýkali základných práv a slobôd. Na druhej strane je zreteľné, že ústavodarca nechcel podriaďiť problematiku základných práv a slobôd v zmysle a rozsahu uvedených v bodoch 36 a 37 („jadro ústavy“) výlučne vôli väčšiny. ... Ústavný súd sa preto ... prikláňa k východisku, podľa ktorého sa prostredníctvom čl. 93 ods. 3 ústavy kladie zábrana referendum s takými otázkami, ktorých úspech by znamenal narušenie konceptu základných práv a slobôd v podobe znižovania ich štandardu vyplývajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu. Nemožno však odmietnuť každú otázku, ktorá sa čo len minimálne obsahovo dotýka niektorého zo základných práv a slobôd. Inak by totiž skutočne došlo k popretiu zmyslu a účelu inštitútu referenda, čo ústavodarca jeho zakotvením do textu ústavy zjavne nemal na mysli. ...*“.

Pri zachovaní takto nastaveného limitu sú základné práva a slobody spôsobilým predmetom referenda, a pri zachovaní takto nastaveného a materiálne chápaného limitu, a pri zachovaní požiadavky na všeobecnosť, resp. generalitu otázky v referende môžu občania v referende vykonať priamu ústavodarnú moc a rozhodnúť aj o základných právach a slobodách.

Národná rada SR je vo vzťahu k základným právam a slobodám v neporovnateľne pohodlnejšej pozícii. Pri výkone svojej ústavodarnej moci nie je vystavené požiadavke skúmať, či sa zásahom do základných práv a slobôd nedopúšťa „*znižovania ich štandardu vyplývajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu.*“ V

doterajšej ústavodarnej činnosti Národnej rady SR týkajúcej sa základných práv a slobôd nemožno badať nejaký obmedzujúci alebo ostýchavý prístup.

Dôkazom toho, ako parlamentný ústavodarca nakladá so základnými právami a slobodami a ako ich chráni je jeho nakladanie s čl. 17 ústavy. V čl. 17 ústavy chrániacom osobnú slobodu ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zmenil pôvodné znenie odsekov 3 a 4 tak, že zadržovaná osoba musí byť predvedená pred sudcu najneskôr do 48 hodín, resp. do 72 hodín pri obzvlášť nebezpečných trestných činoch (pôvodne to bolo do 24 hodín) a sudca musí do 48 hodín (pôvodne to bolo do 24 hodín) rozhodnúť o väzbe alebo o jej prepustení na slobodu a zatknutú osobu musí sudca do 48 hodín, resp. do 72 hodín pri obzvlášť závažných trestných činoch (pôvodne to bolo do 24 hodín) vypočuť a rozhodnúť o väzbe alebo o jej prepustení na slobodu. Ústavný zákon č. 427/2015 Z. z. ďalej predĺžil lehotu na vypočutie zadržanej osoby a buď jej predvedenie pred sudcu alebo jej prepustenie na slobodu až do 96 hodín pri trestných činoch terorizmu. Predlžovaním ústavných lehôt obmedzovania osobnej slobody ústavodarca znížoval existujúci štandard ochrany osobnej slobody.

Skutočnosti, ktoré predstavujú zakázaný predmet referenda, a tým aj zakázaný výkon priamej ústavodarnej moci občanov nepredstavujú vecné obmedzenie ústavodarnej moci Národnej rady SR, preto v tomto rozsahu nie je možné podľa mňa hovoriť o rovnocennosti.

O rovnocennosti je možné hovoriť vtedy, a v tom rozsahu, ak by aj výkon ústavodarnej moci občanmi v referende bol obmedzený nad rámec výslovného obmedzenia v čl. 93 ods. 3 ústavy. Toto obmedzenie vyvodil a nastavil Ústavný súd SR v náleze v tom, že občania nekonajú bez obmedzení, ale „*podliehajú ním prijatej ústave*“ (bod 102. odôvodnenia nálezu).

Základnom vecného limitu je tak platná ústava. Platná ústava nepredstavuje vecné obmedzenie výkonu priamej ústavodarnej moci ako taká, pretože tým by bolo referendum úplne znemožnené. Ústavný súd SR v náleze pokračoval vo formovaní ochrany tých častí ústavy, na ktorých je založená samotná podstata ústavy a ktoré chápe ako nezmeniteľné. Tieto časti ústavy vytvárajú materiálne jadro ústavy. Vo vzťahu k referendu je to čl. 93 ods. 3 ústavy, ktorý nemôže byť odstránený samotným referendom, resp. zmena ústavy referendom nemôže viesť k takému zásahu do čl. 93 ods. 3 ústavy, ktorým by došlo k zníženiu úrovne ochrany základných práv a slobôd. V tomto rozsahu predstavuje čl. 93 ods. 3 súčasť chránenej časti ústavy, pretože pripustenie možnosti meniť ústavu referendom a vzápätí taká jej zmena, ktorá by z čl. 93 ods. 3 ústavy vypustila základné práva a slobody^[17] by poprela zmysel tohto ustanovenia v jeho podstate. Čl. 93 ods. 3 chráni ústava základné práva a slobody pred ich nositeľmi.

Ústavný súd SR stanovil hranicu zásahu do základných práv a slobôd v tom, že nemôže dôjsť k zníženiu dosiahnutej úrovni ich ochrany. Tým na jednej strane posilnil demokratické základy Slovenskej republiky v tom, že aj občanom umožnil spoluformovať základné práva a slobody a tým participovať na priamom výkone štátnej moci, ale súčasne poskytol základným právam a slobodám ochranu v tom, že zásahom občanov nemôže byť narušená úroveň ich ochrany. Preventívny charakter konania o súlade predmetu referenda túto ochranu robí aj reálnou. Takáto hranica nepredstavuje zásah do demokratickej podstaty Slovenskej republiky, ale jej posilnenie, pretože zvýrazňuje prvok zodpovednosti občanov za formovanie ústavného systému Slovenskej republiky, ktorý im umožňuje širšiu participáciu na výkone moci, ako by im inak vyplývala z formálneho a doslovného výkladu ústavy.

Ak je zmyslom čl. 93 ods. 3 ústavy (v rozsahu základných práv a slobôd) ochrana podstaty ústavy v materiálnom jadre, je potrebné túto ochranu vzťahovať na celé materiálne jadro ústavy s rovnakým kritériom.

Ústavný súd SR tak zakotvil vecný limit výkonu ústavodarnej moci občanmi v referende v tom, že zmena ústavy (ktorá má generálny a normatívny charakter) sa môže týkať aj tých ustanovení ústavy, ktoré tvoria jej materiálne jadro (sformulované najmä v nálezoč sp. zn. PL. ÚS 7/2017 a sp. zn. PL. ÚS 21/2014) a aj o nich môžu občania rozhodovať a s právnou silou ústavného zákona ich meniť. Takáto zmena je ale neprípustná, ak by malo dôjsť k narušeniu materiálneho jadra ústavy s ústavnou intenzitou. O takom zásahu by sa dalo hovoriť vtedy, ak došlo, resp. malo dôjsť k takej zmene ústavy, na základe ktorej by dotknuté ustanovenie prestalo plniť svoju funkciu, alebo by nastali iné účinky, aké ustanovenie ústavy vyvoláva dnes a tým by bol narušený demokratický a právnych základ ústavy.

Ústavný súd SR tak materiálne jadro ústavy z rozhodovacej moci občanov nevylúčil, zasadil ho, ale do širšieho kontextu tvoreného tým, že rámčuje referendum ako výkon ustanovenej moci a primárne ho chápe v ústavodarnej moci ako nástroj na zmenu ústavy a nie na prijatie novej ústavy a pri zmene ústavy chápe základný limit výkonu priamej ústavodarnej moci občanov v nej samej.

Najprirodzenejším spôsobom zásahu do materiálneho jadra ústavy s jeho zásadnou zmenou je tvorba (formálne) novej ústavy. Ak ale občania o novej ústave na jednej strane rozhodnúť nemôžu, ale na druhej strane môžu zasiahnuť do materiálneho jadra ústavy a zmeniť ho aj zásadne (bez jeho narušenia), môže k tomu dôjsť iba v rámci platnej ústavy. Problémom je, že zásadná zmena materiálneho jadra ústavy by vecne znamenala prijatie novej ústavy, aj keď by bola formálne vyjadrená iba ako jej zmena. Preto sa pri limitovaní len na formálnu zmenu ústavy možnosť občanov referendum zasahovať do materiálneho jadra ústavy (bez jeho narušenia) javí skôr ako akademická a nie reálna.

Na rovnocennú úroveň sa výkon ústavodarnej moci občanov priamo v referende a prostredníctvom ich volených zástupcov dostáva v tom, že ani jeden spôsob výkonu ústavodarnej moci nie je oprávnený na narušenie materiálneho jadra ústavy s ústavnou intenzitou. Materiálne jadro je tak rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu SR chránené pred narušujúcimi zásahmi tak Národnej rady SR, ako aj občanmi v referende. Táto rovnocennosť je ale relatívna, pretože platí iba z pohľadu Ústavného súdu SR, ktorý stanovil z hľadiska materiálneho jadra ústavy rovnaké limitujúce faktory. Skutočná schopnosť ich prekročenia a jeho prípadné dôsledky sú ale pri referende a Národnej rade SR rozdielne, čo rovnocennosť pri pohľade z iného uhla relativizuje, či dokonca úplne odstraňuje.

Predmet referenda podlieha síce fakultatívnej, ale najmä predbežnej kontrole ústavnosti. Predmet ústavodarnej právomoci Národnej rady SR nepodlieha žiadnej kontrole ústavnosti. Ústavný súd SR rozhoduje o tom, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Ústavný súd SR nerozhoduje o súlade ústavného zákona s ústavou. Z tohto uhla pohľadu o rovnocennosti výkonu ústavodarnej moci nie je možné hovoriť. Ide ale o stav, ktorý nenastolil Ústavný súd SR, ale Národná rada SR.

4. Rozsah ústavodarnej moci

Skúmanie možností výkonu ústavodarnej moci z hľadiska jej rozsahu je funkciou otázky, ako intenzívne je možné zasiahnuť do ústavy jedným úkonom.

Hodnotiac doterajšie zmeny ústavy možno vidieť, že Národná rada SR novelizovala ústavu od zmeny v rozsahu jedného novelizačného bodu, obsahom ktorého bolo vypustenie jednej vety (ústavný zákon č. 140/2004 Z. z.), cez novely, ktoré monotematicky menili a dopĺňali ústavu v rozsahu jednej vecnej oblasti (ústavné zákony č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. alebo č. 100/2010 Z. z.), ďalej novely, ktorých rozsah bol dôsledkom spájanie rozličných vecných oblastí v záujme dosiahnutia podpory aspoň 3/5 väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR (ústavné zákony č. 161/2014 Z. z. alebo č. 422/2020 Z. z.) až po ústavný zákona č. 90/2001 Z. z., ktorý obsahoval 100 novelizačných bodov, ktorými Národná rada SR zasiahla do všetkých hláv ústavy.

Ústavodarná vôľa sa počas rokovania Národnej rady SR o návrhu novely ústavy môže meniť a vyvíjať. K návrhu ústavného zákona je možné podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktorými je možné predložený návrh novely ústavy ďalej formovať a jeho výsledná podoba sa od predloženého návrhu môže líšiť. Národná rada SR je aj v ústavodarnom procese viazaná požiadavkami legislatívneho procesu, napr. podľa § 94 ods. 2 a 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1997 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

Porušenie legislatívnej procedúry môže navodiť stav nesúlady s ústavou. „*Pre výrok ústavného súdu o nesúlade zákona s ústavou kvôli porušeniu pravidiel zákonodarného procesu musí nastať situácia, že už samotné porušenie legislatívnej procedúry má priamy vplyv na ústavnosť prijatého zákona, a to najmä ako dôsledok hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného procesu národnou radou.*“^[18] Hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel môže nastať aj v ústavodarnom procese, pretože aj tam je Národná rada SR viazaná princípom zákazu svojvôle, resp. zákazu zneužitia moci. Aj keď v ústavodarnom procese pôsobí potreba dosiahnutia aspoň 3/5 väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR ako významná vnútorná poistka, je toto kvórum možné dosiahnuť a ústavodarným procesom hrubým a svojvoľným spôsobom porušiť pravidlá legislatívneho procesu. Na rozdiel od zákonodarného procesu, v prípade ústavodarného procesu by ale takúto situáciu nebolo možné napraviť cestou Ústavného súdu SR. Ak Ústavný súd nerozhoduje o súlade ústavného zákona s ústavou, tak nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou z dôvodu porušenia pravidiel legislatívneho procesu.

Pre rozsah výkonu ústavodarnej moci Národnej rady SR preto platí, že môže zasiahnuť do ústavy v akomkoľvek rozsahu, jej ústavodarná vôľa sa počas procesu môže meniť a prípadné porušenie pravidiel legislatívneho procesu nepodlieha vonkajšej kontrole.

O rovnocennom výkone priamej ústavodarnej moci občanov v referende môžeme hovoriť, ak sú ich možnosti aspoň približne z hľadiska rozsahu výkonu ústavodarnej moci rovnaké.

Rozsah zmien ústavy v referende je potenciálne akýkoľvek. Je dôležité iba to, aby boli pri rozsahu zmien ústavy referendum naplnené požiadavky na predmet referenda. V prvom rade by muselo ísť o inú dôležitú otázku verejného záujmu. Táto ústavná požiadavka by sa dala bez problémov pokladať za naplnenú nezávisle od rozsahu, pretože každá otázka týkajúca sa ústavy a jej zmeny je dôležitá. Súčasne ale by muselo ísť o takú otázku, ktorá by splnila nový znak predmetu referenda, a to všeobecnosť právnej normy. Iba všeobecná/univerzálna právna norma môže byť predmetom referenda. Vo vzťahu k predmetu referenda, ktorým je zmena ústavy to znamená, že musí predstavovať pokyn na určitý druh správania.^[19] Súčasne musí byť naplnená požiadavka § 202 ods. 3 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, že návrh alebo návrhy

predložené na rozhodnutie v referende musia byť formulované tak, aby na ne bolo možné jednoznačne odpovedať „áno“ alebo „nie“ a nesmú byť navzájom podmienené.

Zhrnúc to dokopy možno povedať, že predmetom referenda môže byť iná dôležitá otázka verejného záujmu, ktorou nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet, ktorou sa s ústavnou intenzitou nenarúša materiálne jadro ústavy, ktorá je naformulovaná ako všeobecná právna norma, a na ktorú je možné odpovedať jednoznačne a iba „áno“ alebo „nie“.

Ústava v čl. 93 ods. 2 používa množné číslo, čo znamená, že v referende možno naraz rozhodnúť aj o niekoľkých otázkach. V tomto prípade by platilo, že každá otázka samostatne musí spĺňať všetky požiadavky uvedené v predchádzajúcom odseku a súčasne jednotlivé otázky nesmú byť navzájom podmienené.

Pri zachovaní týchto ústavných a zákonných požiadaviek na predmet referenda by sa umožnilo, aby v referende občania mohli rozhodnúť o zmene ústavy aj v rozsahu zmien viacerých ustanovení ústavy.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v § 202 ods. 2 situáciu rozsiahlejšieho predmetu referenda dokonca aj predpokladá a výslovne stanovuje, že ak je predmet referenda obsiahlejší a návrhy predložené v referende potrebujú vysvetlenie, čo by sa na referendum s predmetom zmeny ústavy vzťahovalo, uvádza sa to v prílohe návrhu na vyhlásenie referenda. Príloha je súčasťou rozhodnutia prezidenta o vyhlásení referenda.

Predmetom referenda môže byť aj niekoľko otázok súčasne. Výkon priamej ústavodarnej moci občanov v referende nie je obmedzený iba na rozhodnutie o jednej otázke, ale občania môžu rozhodnúť aj o viacerých zmenách ústavy jedným referendom. V rozsahu preto možno hovoriť, že výkon ústavodarnej moci občanmi v referende a Národnou radou SR je v zásade rovnocenný.

5. Záver

Napriek tomu, že v náleze sa opakovane zdôrazňuje rovnocennosť výkonu priamej ústavodarnej moci občanmi v referende a poslancami Národnej rady SR, v skutočnosti to tak nie je. Možnosti nakladania s ústavou má Národná rada SR ako jediný ústavodarný orgán širšie tak z hľadiska formy, ako aj z hľadiska obsahu.

Referenčným základom pre posudzovanie možností zmien ústavy v referende v náleze a Národnou radou SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014 bolo materiálne jadro ústavy. A práve vo vzťahu k nemu je potrebné skúmať nie to, či ide o rovnocenné formy výkonu ústavodarnej moci, ale podstatnou otázkou má byť, či v demokratickom a právnom štáte má byť vo vzťahu k materiálnemu jadru ústavy cieľom rovnocennosť výkonu ústavodarnej moci, alebo či práve naopak, nie je táto rovnocennosť zásahom do demokratického a právneho štátu. Vo vzťahu k materiálnemu jadru ústavy to predstavuje skúmanie toho, či mu väčšiu ochranu poskytuje (domnelá) rovnocennosť výkonu ústavodarnej moci, alebo, či to nie je práve jej (prirodzená) nerovnosť, ktorá je spôsobilá materiálne jadro ochrániť vhodnejšie a silnejšie.

Materiálne jadro ústavy, ktoré je tvorené hodnotami, na ktorých je postavená ústava a celá spoločnosť, totiž nie je nemenné. Spoločnosť sa prirodzene vyvíja a vyvíja sa aj jej hodnotový základ. Materiálne jadro nepredstavuje brzdu, resp. prekážku vývoja, ale predstavuje prekážku takej zmeny, ktorá by

dosiahnutú hodnotovú úroveň ústavy a spoločnosti ohrozila alebo narušila. Proti takémuto zásahu musia existovať poistky, ale ak by malo ísť o rozvoj spoločenského hodnotového základu, ktorý ústavu a jej jadro rozvíja a rozširuje, tomu nie je potrebné/možné brániť. Súčasne musia existovať nástroje na posúdenie toho, aká situácia nastala, či ide o neprijateľný zásah do jadra alebo o prijateľný zásah do jadra.

Materiálne jadro ústavy podlieha zmenám, ktoré je možné hodnotiť z dvoch pohľadov. Je to pohľad legálny – ústavnoprávny, ktorý chráni materiálne jadro ústavy pred takými zmenami, ktoré ho v porovnaní s východiskovým stavom pred zmenou narušajú s ústavnou intenzitou. Vo vzťahu k základným právam a slobodám by išlo o zmenu, ktorá znižuje úroveň úpravy a ochrany základných práv a slobôd existujúcu pred zmenou ústavy.

Materiálne jadro ústavy nemôže byť redukované iba na legálny rozmer. Toto jadro je tvorené hodnotami nielen právneho, ale aj demokratického štátu. Ak predstavuje hodnotový základ ústavy v legálnom zmysle, predstavuje aj hodnotový základ spoločenstva, ústavný život ktorého sa touto ústavou riadi. V demokratickom a právnom štáte sa tým legálny základ materiálneho jadra ústavy nevyhnutne rozširuje aj o legitímny/legitimizačný základ. Zmeny materiálneho jadra ústavy by tak mali rovnako naplniť znak legality, ako aj znak legitimacy.

To, ako je možné tieto prvky spojiť a súčasne tým aj prepojiť priamy a zastupiteľský výkon ústavodarnej moci naznačil Ústavný súd SR v roku 2019, keď v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014 vyslovil aj myšlienku ako *obiter dictum* – „177. *Obiter dictum ústavný súd uvádza, že vyslovené právne závery o možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu či doplnenie ústavy v rámci ústavodarného referenda.*“ Ústavný súd SR tu naznačil konštrukciu ratifikačného referenda, ktorým by občania potvrdzovali zmenu alebo doplnenie ústavy schválené Národnou radou SR. V takom prípade by to predstavovalo aj limit jeho možností preskúmať takýto ústavný zákon z hľadiska súladu s ústavou/materiálnym jadrom ústavy, pretože by ústavný zákon podliehal legitimačne silnejšiemu prieskumu, a to občanmi v referende. Ak by tieto ústavný zákon v referende potvrdili, právomoc Ústavného súdu SR preskúmať ho by bola vylúčená, pretože by bol potvrdený originárnym ústavodarcom, vôľu ktorého Ústavný súd SR nemá právomoc preskúmať.

Súčasne je potrebné vyššie uvedený názor Ústavného súdu SR a možnú konštrukciu z neho vyvoditeľnú chápať tak, že predmetom takéhoto ratifikačného referenda by nemala/nemusela byť každá zmena ústavy.

Ústavný súd SR vyvodil svoju právomoc poskytovať ochranu ústave iba v rozsahu jej materiálneho jadra, nie jej (polylegálneho) celku, a aj to iba v rozsahu takých zásahov do materiálneho jadra, ktoré ho narušajú. Myšlienku o ratifikačnom referende je preto potrebné vziať iba na také zmeny ústavy, ktoré zasahujú do materiálneho jadra ústavy. Súčasne by sa to malo vzťahovať aj na prijatie úplne novej ústavy, čo predpokladá formovanie nového ústavného hodnotového základu vo väčšej alebo menšej miere kontinuity s tým platným. V každom prípade by nešlo o každú/akúkoľvek zmenu ústavy, resp. výkon ústavodarnej moci Národnej rady SR, ale iba o ústavne výnimočnú situáciu.

De constitutione ferenda možno preto uvažovať o tom, že ak by išlo o mimoriadnu situáciu prijatia novej ústavy alebo zásahu do materiálneho jadra platnej ústavy bola by nevyhnutná interakcia zastupiteľskej demokracie a priamej demokracie.

Obligatórne by to bolo, ak by išlo o prijatie novej ústavy, a to ako celku, teda všetkých jej noriem, a ak by išlo o zmenu platnej ústavy dotýkajúcej sa jej materiálneho jadra. Prijatie novej ústavy obsahuje aj materiálne kritérium, pretože v rámci prijatia novej ústavy by sa rozhodovalo aj o jej hodnotovom základe v novom materiálnom jadre.

V týchto prípadoch by novú ústavu alebo zmenu danej ústavy schválila najprv Národná rada SR ústavným zákonom a následne by tento ústavný zákon bol predmetom obligatórneho ratifikačného referenda. V tomto referende by sa potvrdzoval ústavný zákon, ktorým sa schvaľuje nová ústava alebo sa zasahuje do materiálneho jadra platnej ústavy. Išlo by o ratifikačné referendum, a tým by bolo konečné rozhodnutie prenesené na občanov.

V týchto situáciách by bola vylúčená ústavno – ochranná právomoc Ústavného súdu SR, pretože by išlo o jadrové ústavné normy s výsledným rozhodnutím občanmi v referende.

Skutočnosť, či ide o novú ústavu je v zásade jasná. Išlo by o ústavný zákon, ktorým by bola formálne zrušená platná ústava a bol by založený nový formálny, ale aj obsahový základ ústavného systému.

Ak by išlo o zmenu platnej ústavy v rozsahu jej jadrových noriem, vysporiadať by sa bolo potrebné s pochybnosťami o tom, či niečo je alebo nie je súčasťou materiálneho jadra ústavy.

Ak by Národná rada SR schválila ústavný zákon a vznikla by pochybnosť o potrebe jeho potvrdenia v referende z dôvodu zásahu do materiálneho jadra ústavy, rozhodnutie by bolo prenesené na Ústavný súd SR, ktorý svojou rozhodovacou činnosťou formuje materiálne jadro ústavy a dokázal by s konečnou platnosťou posúdiť a rozhodnúť, či ide o takú zmenu platnej ústavy, ktorá z dôvodu zásahu do materiálneho jadra ústavy vyžaduje schválenie v referende alebo nie. Návrh na začatie konania by podala skupina poslancov bola Národnej rady SR (minimálne jedna pätina) a až do rozhodnutia Ústavného súdu SR by sa referendum nekonalo a zmena ústavy by nebola vyhlásená v Zbierke zákonov SR a nenadobudla by ani účinnosť, ktorá by bola viazaná na platné schvaľujúce referendum.

Ústavný súd SR by posudzoval iba otázku toho, či ide o zásah do materiálneho jadra platnej ústavy alebo nie. Ústavný súd SR by neposudzoval vhodnosť, správnosť, či účelnosť schválenej zmeny ústavy. Ústavný súd SR by ani neposudzoval súlad ústavného zákona zasahujúceho do materiálneho jadra danej ústavy s ústavou.

Predmetom povinného referenda by bolo potvrdenie ústavného zákona s obsahom novej ústavy alebo ústavného zákona meniaceho platnú ústavu v rozsahu jadrových ústavných noriem. Účinnosť týchto ústavných zákonov by sa odvíjala od účinnosti referenda. Platnosť referenda by sa riadila podmienkami platnej ústavy.

Povinné ratifikačné referendum by súčasne prinieslo potrebu upraviť postup pre prípad, ak by občania v referende ústavný zákon s novou ústavou alebo so zmenou ústavy nepotvrdili.

Nasť by mohli dve situácie s dvoma rozdielnymi dôsledkami pre Národnú radu SR –

1, referendum by nebolo platné pre nedostatočnú účasť občanov – dalo by sa chápať ako vyjadrenie toho, že nová ústava alebo zmena ústavy v rozsahu, v akom sa dotýka materiálneho jadra ústavy nie je pre občanov významná, a tým nie je potrebná. Neplatné referendum by znamenalo, že nová ústava alebo zmena ústavy by nenadobudla platnosť a účinnosť a súčasne by mala platiť prekážka, že v tom konkrétnom volebnom období už nie je možné v Národnej rade SR schváliť takú novú ústavu alebo takú zmenu ústavy, ktorá bola predmetom neplatného referenda. Bolo by to vyjadrením toho, že občania nemajú o takú ústavu alebo zmenu ústavy záujem, čo by mali poslanci ako ich zástupcovia rešpektovať,

2, referendum by bolo platné a občania by v platnom referende novú ústavu alebo zmenu ústavy neschválili – okrem toho základného dôsledku, že by takáto ústava alebo zmena ústavy nenadobudla platnosť a účinnosť, nastal by aj stav zrejmeho rozporu medzi originálnym nositeľom moci a jeho zástupcami. Riešenie tohto stavu je v materiálnom demokratickom štáte možné len prehodením doterajšieho zastúpenia občanov. Inak povedané, prezident by musel v tomto prípade povinne rozpustiť Národnú radu SR.

Vyššie uvedené úvahy *de constitutione ferenda* nadväzujú na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014 v časti o ratifikačnom referende. Práve toto referendum by predstavovalo nástroj ochrany materiálneho jadra ústavy so silným legitimitizačným základom.

Zmena ústavy referendom nebude každodennou záležitosťou najmä s ohľadom na skutočnosť, že takáto zmena bude vyžadovať vytvorenie a nájdenie konsenzu občanov o tom, ako ústavu zmeniť. Väčšina, ktorá sa na zmenu ústavy vyžaduje je potom formálnym vyjadrením tohto konsenzu, resp. jeho miery. Materiálna obtiažnosť zmeny ústavy priamo je práve v potrebe hľadania a dosiahnutia širokého konsenzu. To súčasne chráni materiálne jadro ústavy pred zmenami zo strany občanov, pretože nachádzanie konsenzu o tom, ako zmeniť ústavu nemusí byť v prostredí výrazne heterogénneho ľudu jednoduché.

Použité informačné zdroje

BALOG, B. 2013. Legislatívna zodpovednosť štátu. In: *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 10.

BALOG, B. 2014 *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014. 180 s. ISBN 978-80-8155-032-4.

BALOG, B. 2021. (Ne)rozhodovanie o súlade ústavného zákona s ústavou. In: *Právny obzor*, 2021, roč. 104, č. 2.

BALOG, B., TRELLOVÁ, L. 2012. Povinnosť parlamentu prijať zákon?/! In: *Právny obzor*, 2012, roč. 95, č. 1.

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. 2020. *Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme*. Košice : Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020. 244 s. ISBN 978-80-8152-929-0.

CIBULKA, Ľ. a kol. 2017. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. 360 s. ISBN 978-80-8168-733-4.

KROŠLÁK, D. a kol. 2016. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 804 s. ISBN 978-80-8168-511-8.

KROŠLÁK, D., BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. 2020. *Teória štátu a práva*. Bratislava : Wolters Kluwer. 2020. 336 s. ISBN 978-80-5710-275-5.

OROSZ, L. 2020. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika, 2020. 336 s. ISBN 978-80-8152-868-2.

OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. 2012. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2012. 544 s. ISBN 978-80-8944-788-6

PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. 2013. *Teória práva*. Bratislava : C. H. Beck, 2013. 294 s. ISBN 978-80-8960-314-5.

SVÁK, J., CIBULKA, Ľ., KLÍMA, K. 2008. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008. 984 s. ISBN 978-80-8936-335-3.

SVÁK, J., OROSZ, L. a kol. 2021. *Ústava Slovenskej republiky (Zväzok 1. (základné princípy a ľudské práva))*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021. 892 s. ISBN 978-80-571-0380-6

Poznámky pod čiarou

[1] CIBULKA, Ľ. a kol. 2017. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. 360 s. ISBN 978-80-8168-733-4, s. 108.

[2] K tomu napr. BALOG, B. 2014 *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014. 180 s. ISBN 978-80-8155-032-4, s. 35 – 50.

[3] BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. 2020. *Nezrušiteľné ústavné princípy vo viacúrovňovom právnom systéme*. Košice : Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020. 244 s. ISBN 978-80-8152-929-0, s. 69.

[4] SVÁK, J., CIBULKA, Ľ., KLÍMA, K. 2008. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008. 984 s. ISBN 978-80-8936-335-3, s. 149.

[5] Venoval som sa mu v BALOG, B. 2021. (Ne)rozhodovanie o súlade ústavného zákona s ústavou. In: *Právny obzor*, 2021, roč. 104, č. 2, s. 99 – 115.

[6] PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. 2013. *Teória práva*. Bratislava : C. H. Beck, 2013. 294 s. ISBN 978-80-8960-314-5, s. 90.

[7] Bod 75. odôvodnenia nálezu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

[8] Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 31/1997.

[9] K tomu pozri BALOG, B. 2014 *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014. 180 s. ISBN 978-80-8155-032-4, s. 179-180.

[10] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 24/2014, bod 24. odôvodnenia.

[11] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 24/2014, bod 24. odôvodnenia.

[12] OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. 2012. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2012. 544 s. ISBN 978-80-8944-788-6, s. 15, OROSZ, L. 2020. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika, 2020. 336 s. ISBN 978-80-8152-868-2, s. 16.

[13] BALOG, B. 2013. Legislatívna zodpovednosť štátu. In: *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 10, s. 1217 – 1236.

[14] BALOG, B., TRELLOVÁ, L. 2012. Povinnosť parlamentu prijať zákon?/! In: *Právny obzor*, 2012, roč. 95, č. 1, s. 25 – 43.

[15] Napríklad – Novinári a ich zdroje dostanú ústavnú ochranu a nemalo by im hroziť stíhanie za ohováranie (dennikn.sk).

[16] K tomu BALOG, B. 2021. (Ne)rozhodovanie o súlade ústavného zákona s ústavou. In: *Právny obzor*, 2021, roč. 104, č. 2, s. 99 – 115.

[17] O tom, že by bol čl. 93 ods. 3 ústavy súčasťou materiálneho jadra ústavy v rozsahu zákazu daní, odvodov a štátneho rozpočtu ako predmetu referenda veľmi pochybujem. Takýto zákaz podstatu ústavy a súčasť jej materiálneho jadra netvorí.

[18] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 26/2019.

[19] Mohlo by ísť napríklad o formuláciu – „Súhlasíte s tým, aby sa Ústava SR zmenila tak, že referendum sa môže rozhodnúť aj o rozpustení Národnej rady SR?“.