

PRÁVOMOCI A SPÔSOB VOĽBY PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY - KROK SPÄŤ, KROK VPRED, KROK SPÄŤ

BORIS BALOG

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská
republiky

Abstract in original language

Česká republika sa rozhodla vykročiť cestou priamej voľby hlavy štátu – prezidenta. Slovenská republika sa rozhodla touto cestou vydať už v roku 1999. Okrem zmeny voľby prezidenta bolo od roku 1993 prijatých niekoľko zmien Ústavy Slovenskej republiky, ktoré sa dotýkali postavenia prezidenta Slovenskej republiky. Tieto zmeny sa týkali tak právomocí prezidenta, ako aj jeho vzťahu s vládou Slovenskej republiky, ale aj vzťahu k Národnej rade Slovenskej republiky. Nie všetky zmeny je možné hodnotiť pozitívne – niektoré predstavovali krok vpred, kým iné krok späť. Práve tieto – pozitívne a aj negatívne – sú predmetom príspevku. Okrem parlamentu sa na formovaní postavenia prezidenta Slovenskej republiky podieľal svojou rozhodovacou činnosťou aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorého relevantné rozhodnutia sú tiež v príspevku analyzované.

Key words in original language

Prezident, priama voľba, vláda, menovanie členov vlády, Národná rada Slovenskej republiky, ústava, zmena ústavy

Abstract

The Czech Republic has decided to move towards direct election of the head of state - the president. The Slovak Republic has decided to take this already in 1999. In addition to the changes in presidential elections, since 1993 have been adopted some Amendments to the Constitution of the Slovak Republic, which affected the position of President of the Slovak Republic. These Amendments are related to the competences of the President, as well as its relationship with the Government of the Slovak Republic, but also its relationship with the National Council of the Slovak Republic. Not all changes can be assessed positively - some were a step forward, while others were a step back. Just this - the positive and the negative - are subject of the contribution. In addition to Parliament in shaping the position of President of the Slovak Republic participated in its decision-making activities of the Constitutional Court of the Slovak Republic, the relevant decisions are also analyzed in this paper.

Key words

The president, direct election, the government, the appointment of members of the Government, the National Council of the Slovak Republic, the Constitution, the Amendment of the Constitution

1. ÚVOD

V januári 2013 pristúpia občania Českej republiky k prvej priamej voľbe hlavy štátu – prezidenta. V Slovenskej republike tak urobia občania v roku 2014 už po štvrtýkrát. To, čo Slovenskú republiku a Českú republiku po januári budúceho roku bude spájať je skutočnosť, že oba štáty prekonal československé ústavné tradície voľby hlavy štátu parlamentom a vydali sa cestou priamej voľby.

Postavenie prezidenta Slovenskej republiky prekonal od 1. januára 1993 taký vývoj, ako žiaden iný ústavný orgán Slovenskej republiky. Aj aktuálne výkladové rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) z 24. októbra 2012¹ poukázalo na to, že ani po 20 rokoch nemožno postavenie prezidenta, jeho právomoci a ich výkon pokladať za ustálený a jasný.

Ostatných 20 rokov prinieslo niekoľko zásahov do ústavného postavenia prezidenta – tieto boli buď výsledkom ústavodarnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) alebo ústavno-ochrannej právomoci ústavného súdu uplatňovanej v rámci výkladovej právomoci. Práve tieto ústavodarné a ústavno-ochranné zásahy do postavenia prezidenta predstavujú predmet predloženého príspevku.

Jednotlivé zásahy do ústavného postavenia prezidenta vnímam ako kroky, ktoré pomeriavam vo vzťahu k východisku, ktorým je (ideálne) postavenie prezidenta v republikánskej parlamentnej forme vlády a podľa toho, či postavenie slovenského prezidenta od postavenia prezidenta v parlamentnej forme vlády vzdávajú alebo ho k nemu približujú ich hodnotím ako kroky späť, či kroky vpred. Nenárokuje si pritom na to, že mnou ponúkaný výpočet krokov je konečný a ich charakteristika je správna.²

2. KROK SPÄŤ HNEĎ NA ÚVOD

Napriek tomu, že dôvodová správa k návrhu Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „slovenská ústava“ alebo „ústava“) z roku 1992 deklarovala, že cieľom tejto ústavy bude vytvorenie parlamentnej formy vlády v Slovenskej republike,³ dalo by sa o takejto forme vlády v Slovenskej republike po 1. januári 1993 pochybovať.

¹ PL. ÚS 4/2012.

² Keďže som názov príspevku zvolil a vložil do konferenčného informačného systému ešte pred 24. 10. 2012 nezohľadňuje rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2012, pod dojmom ktorého by názov príspevku mal znieť: „Právomoci a spôsob voľby prezidenta Slovenskej republiky – krok späť, krok vpred, krok späť a ešte jeden krok späť“.

³ Text dôvodovej správy k čl. 1 napr. v - ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica Slovenská, Bratislava, 1997, s. 47.

Pochybnosti sú spájané práve s prezidentom, a to tak z hľadiska jeho voľby, ako aj z hľadiska jeho právomocí, ktoré mu ústavodarca zveril. Niektoré ustanovenia pôvodného textu ústavy vybočovali z rámca parlamentnej formy vlády (ustanovenia o zodpovednosti prezidenta a možnosti jeho odvolania, niektoré jeho právomoci, resp. absencia niektorých jeho právomocí a pod.).⁴

Podľa pôvodnej ústavnej úpravy z roku 1992 bol prezident volený národnou radou tajným hlasovaním na päť rokov. Na zvolenie prezidenta sa podľa čl. 101 ods. 3 ústavy vyžadovala najmenej 3/5 väčšina všetkých poslancov národnej rady. Za prezidenta mohol byť zvolený každý občan, ktorý mal právo voliť a dosiahol vek aspoň 35 rokov. Tá istá osoba mohla byť za prezidenta zvolená najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach. Zvolený prezident skladal sľub do rúk predsedu národnej rady, zloženie sľubu malo konštitutívne účinky.

Tak ako národná rada prezidenta volila, mala ako jediná právo ho aj odvolať za podmienok upravených v čl. 106 ústavy – národná rada mohla prezidenta odvolať, iba ak by vyvíjal činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky alebo činnosť smerujúcu k odstráneniu demokratického ústavného zriadenia Slovenskej republiky. návrh na odvolanie musela podať najmenej nadpolovičná väčšina všetkých poslancov národnej rady a na odvolanie prezidenta sa vyžadovala najmenej 3/5 väčšina všetkých poslancov národnej rady.

Prezident bol ústavne zodpovedný iba za vlastizradu a za tú podliehal na základe žaloby národnej rady ústavnému súdu.

Pre postavenie prezidenta bolo charakteristické, že ho ústava chápala ako prezidenta aktívneho. Jeho aktivita sa mohla prejavovať aj smerom k vláde, čo bolo dané aj tým, že prezident mal právo sa nielen zúčastňovať zasadnutí vlády, ale mal aj ústavné právo schôdzam vlády predsedáť. Je pozoruhodné, že ústava v roku 1993 nepoznala inštitút kontrasignácie a výkon žiadnej prezidentovej právomoci nebol viazaný na podpis či už predsedu vlády alebo príslušného ministra.⁵

Z hľadiska znakov parlamentnej formy vlády vykazovali niektoré právomoci prezidenta podľa pôvodného ústavného katalógu jeho právomocí skôr odklon od klasickej parlamentnej formy vlády. Išlo napr. o právomoc prezidenta byť prítomný na schôdzach vlády, právomoc prezidenta predsedáť vláde a o právomoc prezidenta vyžadovať si od vlády alebo od jej členov správy. Prezident síce nebol členom vlády a v prípade prítomnosti na jej schôdzi nemal ani právo

⁴ CIBULKA, E.: Druhé decénium Ústavy Slovenskej republiky. Desiat' rokov slovenskej štátnosti, zákonodarstva a jeho perspektívy. II. právnické dni Karola Planka, Nadácia profesora Karola Planka, Bratislava, 2004, s. 157.

⁵ BALOG, B. - TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť (interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). Právnik 8/2010, s. 804.

hlasovať, ale v zásade mohol cez svoje právo jej predsedat' stanovovať program, či predmet rokovania vlády.

Už hneď v prvý rok existencie Slovenskej republiky sa vzájomné vzťahy prezidenta a vlády, resp. predsedu vlády stali predmetom sporu, ktorý vyústil do výkladového rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93. Predmetom sporu medzi prezidentom a predsedom vlády bolo odvolanie člena vlády na návrh predsedu vlády.

Ústavný súd ním podal výklad čl. 116 ods. 4 ústavy, podľa ktorého toto ustanovenie ústavy „upravuje oprávnenie predsedu vlády Slovenskej republiky podať právne významný návrh na odvolanie člena vlády Slovenskej republiky. Podaním návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky na odvolanie člena vlády vzniká prezidentovi Slovenskej republiky právna povinnosť návrhom sa zaoberať. Prezident po posúdení okolností prípadu musí rozhodnúť, či návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky vyhovie a člena vlády odvolá, alebo či návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky nevyhovie a člena vlády neodvolá. Článok 116 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky prezidentovi Slovenskej republiky neukladá povinnosť odvolať člena vlády, ak to predseda vlády navrhne.“.

Za prvý krok späť z hľadiska formovania parlamentnej formy vlády v Slovenskej republike pokladám práve toto výkladové rozhodnutie ústavného súdu. Ústavný súd sa v odôvodnení tohto výkladu vyjadril k vzťahu prezidenta a vlády v ústavnom systéme Slovenskej republiky aj širšie ako iba vo vzťahu k menovacím právomociam prezidenta na návrh predsedu vlády. Ústavný súd v tomto rozhodnutí ponúkol svoj pohľad na postavenie prezidenta v systéme výkonnej moci Slovenskej republiky a vyslovil, že „Hoci vláda Slovenskej republiky (ďalej len "vláda") je najvyšším orgánom výkonnej moci (čl. 108), ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky je v skutočnosti dominantné voči ústavnému postaveniu vlády. Bez prejavu vôle prezidenta nedôjde k vzniku ani zániku členstva vo vláde (čl. 111). Z tohto postavenia vyplýva relatívna, nie absolútna dominancia prezidenta Slovenskej republiky vo vzťahu k vláde. Vo vzťahu k predsedovi vlády Slovenskej republiky Ústava Slovenskej republiky upravuje prezidentovu právomoc vymenovať a odvolať predsedu vlády (čl. 110 ods. 1). Okrem toho mu priznáva dominantné postavenie voči predsedovi vlády po prijatí demisie podanej členom vlády alebo po odvolaní člena vlády, pretože prezident určí, ktorý z členov vlády bude dočasne spravovať veci člena vlády, ktorého demisiu prijal (čl. 116 ods. 7). Pre tento prejav vôle prezidenta Slovenskej republiky Ústava Slovenskej republiky nevyžaduje ani návrh, ani súhlas predsedu vlády. Naopak, predsedovi vlády Slovenskej republiky Ústava Slovenskej republiky nepriznáva právomoci vo vzťahu k prezidentovi. Táto okolnosť znemožňuje prijatie takej interpretácie Ústavy Slovenskej republiky, ktoré by priznalo prezidentovi Slovenskej republiky všeobecnú povinnosť prijať podnety a návrhy predsedu vlády bez možnosti ich odmietnuť.“.

Osobitne vo vzťahu k výkonu menovacích právomocí prezidenta na návrh predsedu vlády ústavný súd odôvodnil svoj výklad tým, že za účelom vytvorenia vnútornej vyváženosti výkonnej moci ústava ukladá prezidentovi iba povinnosť návrhom predsedu vlády sa zaoberať, ale nie povinnosť tomuto návrhu vyhovieť. K splneniu povinnosti prezidenta Slovenskej republiky zaoberať sa návrhom predsedu vlády Slovenskej republiky na odvolanie člena vlády dôjde v okamihu, keď prezident Slovenskej republiky rozhodne, či člena vlády Slovenskej republiky odvolá, alebo návrh predsedu vlády Slovenskej republiky odmietne. Toto rozhodnutie je súčasťou základnej právomoci prezidenta Slovenskej republiky.

Ústavný súd sa v roku 1993 snažil o taký výklad ústavy, ktorým by prispel k vyváženosti výkonnej moci, teda k vyváženému vzťahu prezidenta a vlády ako dvoch ústavných orgánov, ktoré predstavujú v Slovenskej republike výkonnú moc. Takáto snaha ústavného súdu a jej vyjadrenie v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 39/93 nezodpovedala podľa mňa pôvodnej predstave o implementovaní parlamentnej formy vlády na Slovensku, pretože pre túto formu vlády nie je typické či charakteristické to, že by hlava štátu mala mať v oblasti výkonnej moci s vládou vyvážené právomoci. Už samotné zaradenie hlavy štátu do výkonnej moci nie je z hľadiska parlamentnej formy vlády úplne typické, pretože táto skôr preferuje postavenie hlavy štátu ako arbitra ústavno-politických vplyvov.

3. KROK VPRED – ÚSTAVNÝ ZÁKON Č. 9/1999 Z. Z. A Č. 90/2001 Z. Z.

Za krok vpred smerom k budovaniu štandardnej parlamentnej formy vlády z hľadiska postavenia prezidenta pokladám v prvom rade ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým bola po druhýkrát novelizovaná ústava. Do tohto kroku zaraďujem aj ďalšiu novelu ústavy, a to ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorý nezaraďujem ako samostatný krok vpred preto, lebo chápem jeho úpravu vo vzťahu k prezidentovi ako takú, ktorá nadväzovala na zmeny vykonané ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z., doladzovala ich a precizovala. Preto tieto dva ústavné zákony chápem z hľadiska úpravy postavenia prezidenta ako jeden krok vpred.

Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. predstavoval o. i. aj reakciu ústavodarcu na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93. snahou ústavodarcu bola taká výslovná úprava ústavného postavenia prezidenta a vlády, ktorý by zodpovedala parlamentnej forme vlády a prekonala aj z tohto pohľadu nie úplne vhodné zmienené rozhodnutie ústavného súdu.

Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. došlo k úprave postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky na základe kombinácie troch prvkov –

- zostala zachovaná pôvodne zvolená štruktúra ústavy, podľa ktorej je prezident súčasťou výkonnej moci a ústavodarca nepristúpil k jeho vyčleneniu napr. do samostatnej hlavy – to

si vyžiadalo precíznu úpravu vzájomných vzťahov prezidenta a vlády v rámci výkonnej moci,

- súčasne ale ústavodarca vyjadril základnú ústavnú úlohu prezidenta, a to svojim rozhodovaním zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov, čím ho vlastne zadefinoval ako arbitra sporov a nakoniec
- zmenil sa spôsob voľby prezidenta na priamu, čím prezident získal priamu legitimitu.

Hlava štátu v parlamentnej vládnej forme nebýva ani jediným a ani hlavným nositeľom výkonnej moci, ale predovšetkým reprezentantom štátu navonok i dovnútra a vo vzťahoch legislatívy a exekutívy má spravidla úlohu sprostredkovateľa (arbitra) pri riešení ústavných konfliktov.⁶ V súčasnosti ale vo viacerých demokratických štátoch hlava štátu disponuje paralelne aj právomocami na úseku výkonnej moci, aj právomocami umožňujúcimi jeho pôsobenie ako arbitra ústavno-politických sporov. V takejto situácii je ústavná konštrukcia postavenia (vrátane tvorby) hlavy štátu a jej vzťahu k ostatným najvyšším štátnym orgánom zložitejším teoreticko-právnym i praktickým problémom, a to najmä vtedy, keď ústavy neurčujú dominanciu jednej z funkcií hlavy štátu, resp. nedostatočne harmonizujú rozsah nominálnych ústavných právomocí so spôsobom jeho kreovania a postavením v štruktúre ústavných orgánov.⁷

Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. došlo v čl. 101 ods. 1 k novému ústavnému definovaniu a vymedzeniu postavenia prezidenta ako hlavy štátu. Prezident je podľa čl. 101 ods. 1 ústavy hlavou Slovenskej republiky, reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi. Ústava už nepriznáva prezidentovi právo zúčastňovať sa na schôdzach vlády a predsedat' im. Naďalej mu bolo ponechané právo vyžadovať si od vlády a jej členov informácie potrebné na plnenie svojich úloh ako hlavy štátu.

Ďalšiu kľúčovú zmenu prinieslo nové znenie čl. 101 ods. 2 ústavy, ktoré zaviedlo priamu voľbu prezidenta. Prezidenta volia občania Slovenskej republiky v priamych voľbách tajným hlasovaním na päť rokov. Právo voliť prezidenta majú tí občania, ktorí majú právo voliť do národnej rady. Bližšie ústavné podmienky priamej voľby prezidenta boli následne upravené v čl. 101 ods. 3 až 10 a v čl. 103 a 104 ústavy.

⁶ SVÁK, J. - CIBULKA, E.: Ústavné právo Slovenskej republiky. 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava, 2006, s. 372-373.

⁷ PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, E.: Štátne právo Slovenskej republiky. Právnická fakulta UPJŠ Košice, 2002, s. 244.

S priamou voľbou prezidenta súvisí tiež ústavná úprava možnosti odvolania prezidenta počas volebného obdobia podľa čl. 106 ústavy. Prezidenta možno počas volebného obdobia odvolať len ľudovým hlasovaním. Ľudové hlasovanie je oprávnená iniciovať len národná rada a na platné prijatie uznesenia o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta sa vyžaduje ústavná, 3/5 väčšina všetkých poslancov národnej rady. Stanovenie takéhoto kvóra je vyjadrením skutočnosti, že sa ľudovým hlasovaním zasahuje do postavenia prezidenta zvoleného priamou voľbou, preto sa vyžaduje najvyššie ústavné kvórum, aké sa v podmienkach slovenského parlamentu používa. Pre odvolanie prezidenta platí, že sa na jeho schválenie vyžaduje nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Uvedené môže znamenať, že na odvolanie prezidenta v ľudovom hlasovaní sa vyžaduje vyššia väčšina, než aká mohla byť potrebná na samotnú voľbu prezidenta, keďže v prípade voľby prezidenta až v druhom kole na jeho voľbu postačovala nadpolovičná väčšina hlasov zúčastnených voličov.

Ústavná úprava ľudového hlasovania o odvolení prezidenta bola tiež doplnená určitým vyvažovacím nástrojom, ktorý by sme mohli označiť ako nástroj „schladienia hláv“ v podmienkach Slovenskej republiky. Ak totiž nastane situácia, že prezident nebude v ľudovom hlasovaní odvolaný, prezident je podľa ústavy povinný rozpustiť národnú radu. V tomto prípade sa totiž do zjavného rozporu dostala národná rada, resp. (až) jej 3/5 väčšina všetkých poslancov a ľud, ktorý táto národná rada zastupuje. Takýto konflikt je v súlade s princípom suverenity ľudu možné riešiť iba rozpustením národnej rady, ktorá už nereprezentuje zdroj moci a uskutočniť nové voľby. Navyše, prezidentovi po neúspešnom ľudovom hlasovaní začína plynúť nové volebné obdobie.

Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. priniesol do ústavného postavenia prezidenta aj inštitút kontrasignácie, ktorý pôvodne v ústave absentoval⁸ – podľa čl. 102 ods. 2 ústavy je rozhodnutie prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) a podľa písm. j), ak ide o udelenie amnestie, a podľa písm. k) ústavy platné, ak ho podpíše predseda vlády alebo ním poverený minister. V týchto prípadoch za rozhodnutie prezidenta zodpovedá vláda. Podľa čl. 102 ods. 2 ústavy sú teda na kontrasignáciu predsedu vlády alebo ním povereného ministra viazané rozhodnutia prezidenta –

- prijímať, poverovať a odvolávať vedúcich diplomatických misií,
- zahľadávať odsúdenie formou amnestie a
- ako hlavného veliteľa ozbrojených síl.

⁸ Snaha o zavedenie tohto ústavného inštitútu do formy vlády v Slovenskej republike bola už v roku 1997, kedy boli podané dva návrhy novely ústavy, ktoré inštitút kontrasignácie obsahovali, ani jeden z nich ale nebol úspešný.

Vzhľadom na rozsah právomocí prezidenta v čl. 102 ods. 1 ústavy by sa mohlo zdať, že kontrasignované právomoci prezidenta v rozsahu tri predstavujú len malý podiel na jeho právomociach a je to pravda.⁹ Na druhej strane je potrebné pozitívne vnímať úpravu kontrasignácie, ktorú priniesol ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. aspoň v tom, že tento inštitút vôbec zakotvil a zadefinoval jeho prvý rozsah, ktorý sa síce nezmenil, ale ani nie je nemenný a ústavodarca ním môže disponovať.

Ak vnímame inštitút kontrasignácie aj v súvislosti so zmenou spôsobu kreovania prezidenta Slovenskej republiky, ktorá sa udiala tým istým ústavným zákonom, môže potenciálne dochádzať k napätiu medzi hlavou štátu a vládou, resp. Jej predsedom v otázke spolupodpisovania aktov hlavy štátu. Zdrojom možného napätia je skutočnosť, že výkon právomocí ústavného orgánu s priamou legitimitou bude závisieť od ústavného orgánu, ktorého legitimita je (len) odvodená od legitimacy parlamentu.¹⁰

V súvislosti s ukončením výkonu funkcie prezidenta došlo ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. aj k presnejšej úprave možnosti jeho stíhania, a to za úmyselné porušenie ústavy a za vlastizradu. Obžalobu na prezidenta podáva národná rada na základe uznesenia prijatého najmenej 3/5 väčšinou všetkých poslancov a o obžalobe rozhoduje v pléne ústavná súd. Odsudzujúce rozhodnutie ústavného súdu znamená stratu funkcie prezidenta a spôsobilosti túto funkciu opätovne získať.

V súvislosti s úmyselným porušením ústavy ako dôvodu na obžalobu a odsúdenie prezidenta platí, že každé porušenie ústavy, ktorého sa prezident dopustí, môže byť príčinou na jeho odvolanie, ak sa preukáže, že prezident sa úmyselne správal v nesúlade s ústavou.¹¹

Na základe rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93 a v snahe o jasné zakotvenie ústavnej povinnosti prezidenta rešpektovať pri tvorbe vlády personálne návrhy predsedu vlády došlo ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. k zmene ústavy v čl. 111 a slová „vymenúva“ a „odvoláva“, ktorú umožňovali fakultatívnosť konania boli nahradené slovami „vymenuje“ a „odvolá“, ktoré mali vyjadriť jeho obligatórnosť.

Zmyslom tejto zmeny bolo práve obmedzenie voľného uváženia prezidenta pri rozhodovaní o tom, či vyhovie návrhu predsedu vlády vo veci menovania a odvolania členov vlády smerom k stanoveniu povinnosti prezidenta návrhu vyhovieť. Z tejto novej formulácie možno vyvodit' názor, že prezident má povinnosť vyhovieť návrhu

⁹ Z členských štátov Európskej únie je možné obdobne skromný rozsah kontrasignovaných právomocí nájsť napr. v Ústave Republiky Litva.

¹⁰ Prakticky sa tento problém v Slovenskej republike neprejavil.

¹¹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky - Komentár. Heuréka, Šamorín, 2007, s. 812.

predsedu vlády na menovanie člena vlády za splnenia podmienok uvedených v čl. 110 ods. 2 ústavy, alebo návrhu na odvolanie člena vlády. Samotná zmena čl. 111 ústavy spočívajúca v nahradení slov „vymenúva“ a „odvoláva“ za slová „vymenuje“ a „odvolá“ nie je jednoznačná a (možné) interpretačné a aplikačné problémy úplne nevylučuje. Svedčí o tom aj skutočnosť, že ani vo vede slovenského ústavného práva nie je jednotný názor na túto zmenu ústavy a dôsledok, ktorý vyvolala/mala vyvolať. Podľa názoru prof. Cibulku, „Ak navrhne prezidentovi republiky odvolanie člena vlády predseda vlády, prezident je povinný tohto člena vlády odvolať.“¹² Rovnaký názor (aj keď s určitou mierou opatrnosti) možno nájsť u prof. Sváka, podľa ktorého „Z porovnania znenia pôvodného článku 111 Ústavy SR a súčasne platného znenia článku 111 Ústavy SR je možné dospieť k záveru, že prezident SR je návrhom predsedu vlády SR na vymenovanie alebo odvolanie člena vlády viazaný.“¹³ Rozdielny názor zastáva doc. Drgonec, podľa ktorého „Ústava SR neurčuje viazanosť prezidenta SR návrhom predsedu vlády SR. Prezident SR môže odmietnuť vymenovať navrhnutého kandidáta, ale nemôže vymenovať za člena vlády SR osobu, ktorú nenavrhol predseda vlády SR.“¹⁴

Novelizácia ústavy ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. síce priniesla úpravu čl. 111, ale ponechala pôvodnú dikciu kreačnej právomoci prezidenta v čl. 102 ods. 1 písm. g), kde zastala vo vzťahu k menovaniu členov vlády zachovaná dikcia „vymenúva“ a „odvoláva“. Skutočnosť, že čl. 102 ods. 1 ústavy zostal v tých ustanoveniach, ktoré upravujú kreačnú právomoc prezidenta nedotknutý viedlo k ďalším interpretačným a aplikačným problémom.¹⁵

Ústavné vymedzenie postavenia a pôsobnosti prezidenta bolo upravené aj novelizáciou ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2001.

¹² CIBULKA, E.: Prezident SR- ústavné postavenie v kontexte 15-tich rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: Orosz, L.; Dobrovičová, G.(ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky, zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 6.-7. septembra 2007, s.198.

¹³ SVÁK, J. - CIBULKA, E.: Ústavné právo Slovenskej republiky. 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava, 2006, s. 369.

¹⁴ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky, komentár, 2. vydanie, Heuréka, Šamorín, 2007, s. 825.

¹⁵ K tomu detailne pozri – BALOG, B. – TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť (interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). Právnik 8/2010.

Ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. ústavodarca nezasiahol do štruktúry ústavy a ponechal ústavnú úpravu postavenia prezidenta v rámci výkonnej moci, čo si ale vyžiadalo zmenu ústavného postavenia nielen prezidenta ale aj vlády. Keďže ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. došlo k definovaniu prezidenta v podstate ako arbitra sporov, bolo potrebné nanovo definovať aj postavenie vlády. Toto bolo predmetom ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.

Ústava pôvodne definovala vládu ako najvyšší orgán výkonnej moci. Takéto ústavné vymedzenie vlády v spojení so zaradením prezidenta do výkonnej moci navodzovalo dojem, ako keby bola vláda najvyšším orgánom výkonnej moci nadradená všetkým orgánom výkonnej moci, teda aj vrátane prezidenta.

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. došlo k odstráneniu tejto pochybnosti v postavení vlády smerom k prezidentovi v tom, že jej postavenie najvyššieho orgánu výkonnej moci bolo zmenené na postavenie vrcholného orgánu výkonnej moci. Tým bola vláda zadefinovaná ako jeden z najvyšších ústavných orgánov výkonnej moci. Vládi ako vrcholnému orgánu výkonnej moci patrí všetka vládna a výkonná právomoc vyplývajúca zo zákonodarnej pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky.

Inšpiráciou pre slovenského ústavodarcu v roku 2001 pri hľadaní ústavného definovania vlády bol práve čl. 67 ods. 1 Ústavy Českej republiky, ktorý definuje vládu ako vrcholný orgán výkonnej moci. Ústavný systém Českej republiky je z hľadiska ústavného zaradenia prezidenta a vlády charakteristický tiež tým, že oba tieto ústavné orgány sú, tak ako v slovenskej ústave, upravené v rámci výkonnej moci.

Kombinácia ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z. vytvorila v podmienkach parlamentnej formy vlády také ústavné postavenie prezidenta (a jeho vzťah k vláde), ktoré Slovenskú republiku najviac priblížilo ideálnej úprave postavenia hlavy štátu v republikánskej parlamentnej forme vlády. Táto ústavnú úpravu zostala zachovaná 10 rokov a k ďalším zásahom do ústavného postavenia prezidenta došlo až v rokoch 2011 a 2012.

4. KROK SPÄŤ PO DRUHÉ

Z hľadiska postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky možno ako najvážnejší krok späť pokladať ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorý predstavoval desiatu priamu novelu ústavy.¹⁶ Týmto ústavným zákonom sa doplnením čl. 115 ústavy o nový odsek 3 vytvoril ústavný základ pre riešenie situácie, ktorá môže nastať po odvolaní vlády prezidentom podľa čl. 115 ods. 1 ústavy bez toho, aby došlo k bezprostrednému vymenovaniu novej vlády – prezident poverí

¹⁶ Elektronická verzia napr. na -
<http://www.epredpisy.sk/images/stories/pdf/novely/2011/356n.pdf>.

vykonávaním (ústavne obmedzených) právomocí odvolanú vládu, a to až do vymenovania novej vlády.

Toto riešenie situácie a postupu prezidenta po odvolaní vlády preberá prvky z postupu prezidenta po prijatí demisie vlády podľa čl. 115 ods. 2 ústavy, a to v tom zmysle, že ak prezident odvolá vládu a súčasne nevymenuje bezprostredne vládu novú, až do vymenovania novej vlády poverí odvolanú vládu vykonávaním jej pôsobnosti. Ústava taxatívne vymedzuje/obmedzuje vecný rozsah poverenia odvolanej vlády vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády len na niektoré právomoci, ktorými inak vláda disponuje. Takéto ústavné vymedzenie, či obmedzenie je dôsledkom skutočnosti, že prezident poveruje vykonávaním týchto pôsobností vládu, ktorá je odvolaná. Odvolanie vlády prezidentom je zase dôsledkom skutočnosti, že národná rada vyslovila vláde nedôveru, alebo že zamietla jej návrh na vyslovenie dôvery. Ide teda o vládu, ktorá nemá dôveru národnej rady. Konštrukcia čl. 115 ods. 3 ústavy z hľadiska vymedzenia vecného rozsahu poverenia odvolanej vlády preto na jednej strane zohľadňuje skutočnosť, že ide vládu bez dôvery národnej rady, preto je toto poverenie ústavne obmedzené, ale na druhej rešpektuje potrebu zabezpečenia fungovania výkonnej vládnej moci.

V súvislosti s ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. a konštrukciou ústavných vzťahov medzi prezidentom a vládou, ktoré vytvoril, je možné sa aj hlbšie zamyslieť nad určitým posunom, ktorý v ústavnom systéme a forme vlády Slovenskej republiky nastal. Vo vzťahu k postaveniu prezidenta, čo je predmetom predloženého príspevku možno hovoriť o posilnení postavenia prezidenta voči takejto poverenej vláde a prenose výkonnej moci na funkciu prezidenta.

V situácii podľa čl. 115 ods. 3 ústavy už nemožno hovoriť o prezidentovi (iba) ako o arbitrovi, ktorý reálne mocensky nevstupuje do výkonu exekutívnych právomocí a tiež iba ťažko možno hovoriť o vláde ako o vrcholnom orgáne výkonnej moci. Okrem toho, čo je uvedené vyššie, že rozsah právomocí, ktoré môže vykonávať vláda poverená podľa čl. 115 ods. 3 ústavy je obmedzený, dochádza nepochybne k vychýleniu vnútornej delby moci v rámci výkonnej moci v prospech prezidenta, a to na základe toho, že ústava súčasne v čl. 115 ods. 3 stanovuje, že výkon pôsobnosti poverenej vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) ústavy je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta.

Štandardne je v parlamentnej forme vlády výkon niektorých právomocí hlavy štátu viazaný na kontrasignáciu predsedu vlády alebo príslušného ministra. Tento inštitút je ústavným vyjadrením rozhodujúceho postavenia vlády v rámci výkonnej moci a slabého postavenia hlavy štátu. Kontrasignáciu od roku 1999, aj keď v relatívne úzkom rozsahu, upravuje aj slovenská ústava.

Ústavná úprava v čl. 115 ods. 3 ústavy je ale opačná a predpokladá, že výkon niektorých právomocí vlády, podľa čl. 108 ústavy vrcholného orgánu výkonnej moci, bude vyžadovať predchádzajúci súhlas prezidenta. Tým v podstate bude o výkone takto podmienených

právomocí rozhodovať prezident. Pritom skutočný rozsah týchto právomocí nie je možné úplne presne identifikovať a určiť, pretože čl. 119 písm. r) ústavy odkazuje na (akékoľvek) ďalšie otázky, ak to ustanoví (akýkoľvek) zákon.

Na druhej strane je ale potrebné tiež doplniť, že ústava neobsahuje žiadnu sankciu v prípade, ak by poverená vláda vykonala niektorú z právomocí podľa čl. 119 písm. m) alebo r) ústavy bez predchádzajúceho súhlasu prezidenta alebo iným spôsobom, než na aký dostala súhlas od prezidenta. Ústavná sankcia v podstate neexistuje – národná rada jej nemôže vysloviť nedôveru, pretože táto vláda už jej dôveru nemá a prezident ju nemôže odvolať, pretože ona už odvolaná je.

Čl. 115 ods. 3 ústavy reguluje situáciu, ktorá by mala nastať len veľmi výnimočne. Nemožno preto hovoriť o tom, že by ústavný zákon č. 356/2012 Z. z. systémovo a trvalo narušil parlamentný charakter Slovenskej republiky. Slovenská republika síce zostáva parlamentná forma vlády, ale je nepochybné, že ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. do parlamentnej formy vlády vniesol prvky, ktoré tento ústavný systém v určitých momentoch vychýľujú smerom k systému silnejšieho prezidenta.¹⁷

Doplnenie ústavy ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. prináša niekoľko vážnych otázok, ktoré zostávajú v ústavnom texte nezodpovedané a nie je na ne možné jednoznačne na základe textu ústavy odpovedať. Vo vzťahu k postaveniu prezidenta ide najmä o vzťah čl. 115 ods. 3 ústavy a tam založenej právomoci prezidenta k čl. 105 ods. 1 ústavy.

S výkonom právomocí prezidenta súvisí aj čl. 105 ods. 1 ústavy, ktorý upravuje situácie, keď prezident nie je zvolený alebo ak sa funkcia prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody. V takýchto situáciách časť oprávnení prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 prechádza na vládu, ktorá ich vykonávaním môže poveriť svojho predsedu, časť prechádza priamo na predsedu vlády a časť prechádza na predsedu národnej rady. Vo všetkých prípadoch je ústavný výpočet taxatívny a je zrejmé, že aj dnes existujú niektoré právomoci prezidenta, ktoré neprechádzajú na žiadneho iného ústavného činiteľa, pretože vzhľadom na ich charakter sú viazané len a výlučne na osobu prezidenta (napr. udeľovanie milosti a amnestie).

Nová právomoc prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. u) ústavy - rozhodovať o poverení vlády a dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 ústavy - bude tiež patriť do skupiny právomocí,

¹⁷ K tomu pozri aj BALOG, B.: Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?). Creative and Knowledge Society, International Scientific Journal, Paneurópska vysoká škola, 2/2011, s. 70 – 82.

ktoré neprechádzajú. Otázka je, či to bol úmysel ústavodarcu alebo jeho nedokonalosť? Domnievam sa, že to druhé. Vychádzam pri tom z toho, že základná ústavná právomoc prezidenta týkajúca sa analyzovanej situácia, a to vymenovanie a odvolávanie členov vlády prechádza na predsedu národnej rady. Prečo by ústavodarcu pripustil prechod právomoci prezidenta vymenovať a odvolať členov vlády na predsedu národnej rady a právomoc „len“ ich poveriť vykonávaním funkcie do vymenovania novej vlády by pokladal za tak významnú, že by táto mala byť viazaná len na osobu prezidenta a neprechádza na nikoho iného? Uvedené nemá logiku. Práve naopak, logickým riešením v súlade s ústavou by bolo, ak by aj právomoc prezidenta poverovať odvolanú vládu vykonávaním jej právomocí a dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 ústavy prešla na predsedu národnej rady.

V prípade, ak by takto ústava nebola perspektívne doplnená, a ak by situácia predpokladaná čl. 115 ods. 3 ústavy nastala v čase, keď prezident nie je zvolený alebo ak sa funkcia prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody, uvedené ustanovenie by sa nemohlo použiť. Predseda národnej rady by musel podľa čl. 105 ods. 1 ústavy vládu odvolať a súčasne by musel vymenovať novú vládu, pretože na to by ústavné splnomocnenie mal, ale poverenie by nebolo možné.

Ďalej je potrebné preskúmať, či je postavenie prezidenta také, že môže v súlade s ústavou poverenie vláde ukončiť, zrušiť či odňať, a to pred vymenovaním novej vlády? Je možné konštatovať, že ústava ani na jednom mieste, kde upravuje poverovanie (čl. 115 ods. 2 a 3) výslovne neupravuje žiadne ďalšie nakladanie s ním – neupravuje jeho následné napr. zužovanie alebo rozširovanie, ale neupravuje ani jeho odnímanie, zrušovanie či iné ukončovanie, okrem implicitného ukončenia poverenia doterajšej vlády vymenovaním novej vlády.

Čo sa týka odvolania člena vlády, zastávam názor, že člen vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy nemôže byť zo svojej funkcie odvolaný na návrh predsedu vlády podľa čl. 111 ústavy. Členovia vlády podľa čl. 115 ods. 3 už odvolaní sú a toto odvolanie predchádza vydaniu rozhodnutia prezidenta o poverení. Preto už nikoho z nich odvolať nie je možné. Je ale možné nejakým iným ústavným spôsobom ukončiť členstvo niekoho v takejto vláde?

Pri aplikácii ústavy sa nijaké ustanovenie nemôže vyčleňovať z kontextu ústavy a interpretovať samo osebe. Pri interpretácii a aplikácii ústavy sa nesmie porušiť, či ignorovať príčinná súvislosť medzi tými ustanoveniami ústavy, ktoré na seba významovo naväzujú a vytvárajú komplexný súbor ústavných vzťahov. Preto ani ustanovenie čl. 115 ods. 3 ústavy nie je množné aplikovať izolovane a ako ustanovenie upravujúce vzťah prezidenta a vlády pri výkone ústavných právomocí vlády je ho potrebné interpretovať a aplikovať v kontexte celej ústavnej úpravy vzťahov prezidenta a vlády. Na druhej strane ale pre takúto interpretáciu a aplikáciu čl. 115 ods. 3 ústavy by mala samotná ústava vytvárať aspoň nevyhnutný základ,

z ktorého by bolo zrejmé, že ide o ustanovenie, ktoré systematicky dotvára ústavnú úpravu vzťahu prezidenta a vlády pri výkone ústavných právomocí vlády. Čl. 115 ods. 3 bol ale „vsadený“ do ústavy bez vyriešenia a ústavného vyjadrenia jeho ústavných súvislostí. Je preto otázne, či možno v prípade identifikácie medzery v ústave použiť napr. analogicky ustanovenia ústavy, ktoré upravujú podobnú situáciu.

Ak ide o výkon ústavných právomocí ústavných orgánov, tak čl. 2 ods. 2 ústavy vytvára prekážku takémuto chápaniu, interpretácii a aplikácii ústavy. V opačnom prípade by išlo o svojvôľu ústavných orgánov. „Článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. V uvedenom smere čl. 2 ods. 2 ústavy upravuje princíp právneho štátu, t. j. vládu práva. V dôsledku toho možno štátnu moc uplatňovať len pri splnení viacerých podmienok. Prvou z nich je tá, že k uplatneniu štátnej moci dochádza (môže dôjsť) len vtedy, ak to ustanovuje zákon. Každý orgán štátu má buď ústavou alebo zákonom určený rozsah právomocí, ktorý nemôže prekročiť, takže môže konať len to, čo mu ústava alebo zákon dovoľuje.“¹⁸ Z uvedeného rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky je možné vyvodiť, že v dôsledku čl. 2 ods. 2 ústavy sa štátnym orgánom Slovenskej republiky neumožňuje, aby samostatne rozhodovali o konaní nad rámec ústavy a zákona, t. j. mimo rozsah ústavou a zákonom ustanovených právomocí. Ústavou a zákonom ustanovený rozsah právomocí jednotlivých orgánov štátu je stabilný a k jeho zmene môže dôjsť len v dôsledku neskoršej a obsahovo odlišnej ústavnej alebo zákonnej úpravy. Ten orgán štátu, ktorého postavenie a právomoci ústava upravuje, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia a podľa vlastnej úvahy konať nad rozsah svojich ústavných právomocí, keďže takéto konanie ústava neupravuje. Uvedené platí aj pre predsedu vlády a pre prezidenta pri riešení ukončenia pôsobenia člena vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy.

Vyvstáva otázka, či je výkon ústavných právomocí a ich ústavnú úpravu možné chápať tak, že ak ústava priznáva niektorému ústavnému činiteľovi nejakú ústavnú právomoc, implicitne mu tým priznáva aj právomoc „reverznú“? Napr. znamená výslovná ústavná právomoc niekoho vymenovať aj právomoc ho odvolať, aj keď to nie je výslovne súčasťou ústavného katalógu právomocí príslušného ústavného orgánu a toto odvolanie by sa vyvodilo (iba) ako nejaká „implied power“?

V prípade vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy, ústava výslovne zrušenie poverenia neupravuje a toto oprávnenie prezidenta nie je možné vyvodiť z textu ústavy ani implicitne, pretože by to narážalo na čl. 2 ods. 2 ústavy. Zastávam názor, že v tomto prípade nie je možné aplikovať skrytú reverznú právomoc prezidenta zrušiť či

¹⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 3/98.

odňať poverenie. V prípade kreačných právomocí prezidenta ústava výslovne uvádza a rozlišuje menovanie, resp. vymenovanie a na druhej strane odvolanie, resp. odvolávanie (najmä v čl. 102 ods. 1 a v čl. 111). Výslovné uvedenie právomoci prezidenta ústavného činiteľa alebo vysokého štátneho funkcionára (aj) odvolať by nemalo význam, ak by prezident takouto právomocou tak či tak disponoval na základe teórie o reverznej právomoci vyplývajúcej z toho, že disponuje menovacou právomocou. Výslovné uvedenie „odvolávacej“ právomoci znamená, že tam, kde je to uvedené ňou prezident disponuje, ale v iných prípadoch bez výslovnej ústavnej úpravy nie.¹⁹ Prezident preto nemá ústavné oprávnenie na vykonávanie personálnych zmien vo vláde poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy.

5. INTERMEZZO

Dňa 24. októbra 2012 došlo k ďalšiemu posunu v chápaní postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky, a to vo vzťahu k výkonu jeho menovacích právomocí. Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2012 podal výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy. Predmetom výkladu bol postup prezidenta pri menovaní generálneho prokurátora na návrh národnej rady.

Ústavný súd podal výklad, podľa ktorého „Prezident Slovenskej republiky je povinný zaoberať sa návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že toho kandidáta nevymenuje.“. A ďalej ústavný súd doplnil, že „Nevymenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky). Prezident uvedie dôvody nevymenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.“.

Ústavný súd sa týmto výkladom pokúsil vnieť viac svetla do otázky viazanosti prezidenta návrhom národnej rady, ktorého obsahom je kandidát na generálneho prokurátora.

Menovacia právomoc prezidenta vo vzťahu ku kandidátovi národnej rady na generálneho prokurátora bola od počiatku v zmysle jej formulácie v čl. 150 ústavy sporná. V roku 1997 prvý komplexný

¹⁹ BALOG, B.: Odvolanie odvolaného člena vlády. *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 1/2012, s. 46.

komentár k ústave k tomuto uviedol – „Čl. 150 ústavy výslovne nerieši ani otázku viazanosti prezidenta Slovenskej republiky návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie alebo na odvolanie generálneho prokurátora. ... Je však sporné, aké právne dôsledky má podanie takýchto návrhov, či zakladá povinnosť prezidenta Slovenskej republiky podaný návrh realizovať alebo len povinnosť sa týmto návrhom zaoberať a o ňom rozhodnúť buď tak, že generálneho prokurátora vymenuje či odvolá, alebo tak, že návrh zamietne.“²⁰ Z dikcie použitej v komentári z roku 1997 je zrejmé, že jeho autor bol ovplyvnený dikciou rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93, ktorý vyvodil vo vzťahu k menovacím právomociam prezidenta len ústavnú povinnosť sa nimi zaoberať.

Ústavodarca, ako som uviedol vyššie, sa snažil rozhodnutie sp. zn. I. ÚS 39/93 prekonať ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z., a to hlavne ústavným vymedzením postavenia prezidenta v čl. 101 ods. 1 ústavy ako nezávislého arbitra v celkovo slabými právomocami.

Práve zo základnej ústavnej povinnosti prezidenta svojím rozhodovaním zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov by mala v podmienkach parlamentnej formy vlády vyplývať povinnosť prezidenta sa nielen návrhom národnej rady zaoberať, ale aj tomuto návrhu vyhovieť. Ústava nezverila národnej rade právomoc ako jediný orgán podávať prezidentovi návrhy na vymenovanie za generálneho prokurátora. Dôvodom je práve skutočnosť, že národná rada je najvyšší zastupiteľský orgán v Slovenskej republike, ktorý reprezentuje všetkých jej občanov. Tento orgán je oprávnený na navrhovanie kandidáta na čelo ústavného orgánu, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy všetkých osôb a aj štátu. Súčasne jeho menovanie prezidentom znamená, že sa na jeho kreovaní podieľajú orgány tak zákonodarnej ako aj výkonnej moci, čo zodpovedá zaradeniu prokuratúry v slovenskej ústave, ktoré nie je súčasťou žiadnej z troch mocí.

Generálny prokurátor nezodpovedá za výkon svojej ústavnej funkcie prezidentovi. Už skôr je možné vyvodiť jeho zodpovednosť národnej rade, ktorá jediná je oprávnená podať prezidentovi návrh na jeho odvolanie a ktorej generálny prokurátor aj predkladá každoročne správy o činnosti prokuratúry. Mocenský vstup prezidenta do menovania generálneho prokurátora preto nemá z hľadiska jeho postavenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky logiku a predstavuje výrazný krok späť od parlamentnej formy vlády, pretože znamená oslabenie postavenia národnej rady. Súčasne sa ukázalo, že rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 39/93, ktoré od začiatku existencie Slovenskej republiky predstavovalo krok zlým smerom, nebolo doteraz prekonané a v kľúčových otázkach postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky stále vypadáva ako „kostlivec zo skrine“.

²⁰ Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica Slovenská, Bratislava, 1997, s. 572.

Napriek tomu, že ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. bol pozitívny krok späť, ústavodarca nebol dôsledný. Resp., ústavodarca bol v roku 1999 pravdepodobne až príliš optimistický v tom, že zadefinovanie prezidenta ako nezávislého arbitra v čl. 101 ods. 1 ústavy bude automaticky vyžarovať do celej ústavnej úpravy postavenia prezidenta v každom jednom ustanovení ústavy a že tieto sa budú aj bez výslovnej zmeny interpretovať v zmysle tohto postavenia prezidenta. V podmienkach slovenského konštitucionalizmu to tak ale zjavne nefunguje...

6. ZÁVER

Ústava, ktorej úlohou je nielen transformovať spoločenské a iné zmeny prebiehajúce v existujúcom štáte, ale byť aj spoločenskou zmluvou zakladajúcou nový samostatný štát s minimálnou historickou skúsenosťou je viac či menej určitým experimentom so všetkými znakmi pokusov a hľadani optimálneho vzorca, a to aj optimálneho vzorca vytvárajúceho vo výsledku parlamentnú formu vlády.

Prvých dvadsať rokov (z hľadiska veku ústavy ide o jej detskú periódu) života ústavy je preto previazaných s problémami, ktoré sú viac alebo menej spojené s potrebami spoločnosti a predstavami politických strán v konečnom dôsledku v ústavnom systéme Slovenskej republiky rozhodujúcich o obsahu ústavy.

Prvých dvadsať rokov existencie slovenskej ústavy poukázalo na potrebu jasného vymedzenia postavenia a pôsobnosti jednotlivých ústavných orgánov v ústavnom systéme štátu. Žiadnemu ústavnému orgánu nebola venovaná toľká pozornosť ako postaveniu prezidenta a napriek tomu je jeho postavenie dodnes nejasné.

Zakomponovanie postavenia prezidenta do ústavného modelu parlamentnej formy vlády v spojení s jeho priamou voľbou je o to citlivejšie, že silná legitimita priamo zvoleného prezidenta nabáda na posilnenie jeho právomocí. Hlasy, ktoré žiadajú silnejšie postavenie prezidenta, pretože je priamo zvolený, nie sú v Slovenskej republike ojedinelé. Domnievam sa, že aj Česká republika bude stáť pred výzvou hľadania správneho postavenia hlavy štátu v ústavnom systéme, keď získa priamu legitimitu.

Pri formovaní postavenia hlavy štátu je ale potrebné upustiť, aj na základe negatívnych slovenských skúseností, od momentálnych a krátkozrakých ústavných riešení motivovaných len momentálnou politickou situáciou.

Literature:

- Balog, B.: Odvolanie odvolaného člena vlády, *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, Paneurópska vysoká škola, 1/2012
- Balog, B.: Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?), *Creative and Knowledge Society*, *International Scientific Journal*, Paneurópska vysoká škola, 2/2011
- Balog, B. – Trellová, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť (interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia), *Právnik* 8/2010
- Cibulka, Ľ.: Druhé decénium Ústavy Slovenskej republiky, *Desať rokov slovenskej štátnosti, zákonodarstva a jeho perspektívy*, II. právnické dni Karola Planka, Bratislava: Nadácia profesora Karola Planka, 2004, 192 s., ISBN 80-968898-1-8
- Cibulka, Ľ. : Prezident SR- ústavné postavenie v kontexte 15-tich rokov Ústavy Slovenskej republiky, In: Orosz, L.; Dobrovičová, G.(ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*, zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 6.-7. septembra 2007, Košice, 2007
- Čič, M. et al.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Bratislava: Matica Slovenská, 1997, 598 s., ISBN 80-7090-444-5
- Drgonec, J.: *Ústava Slovenskej republiky, komentár*, 2. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2007, 1197 s., ISBN 80-89122-38-8
- Palúš, I. - Somorová, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*, Košice: Právnická fakulta UPJŠ Košice, 2002, 388 s., ISBN 80-7097-482-6
- Svák, J. - Cibulka, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*, 1. vydanie, Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2006, 642 s., ISBN 80-88931-46-0

Contact – email

boris.balog@uninova.sk