

STUDIA IURIDICA BRATISLAVENSIA
Nr. 48

MAREK DOMIN

INŠTITÚT KONTRASIGNÁCIE
AKTOV HLAVY ŠTÁTU

Osobitne v podmienkach
ústavného systému
Slovenskej republiky



UNIVERZITA KOMENSKÉHO
V BRATISLAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA
VYDAVATEĽSKÉ ODDELENIE

Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta

2015

Recenzenti:

Prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

JUDr. Tomáš Lalík, PhD.

CIP

Domin, Marek

Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu : osobitne
v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky
/ Marek Domin – 1. vyd. – Bratislava : Univerzita Ko-
menského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014. – 148 s.
(Studia Iuridica Bratislavensia ; nr. 48)

ISBN 978-80-7160-377-1

342.511 * (437.6)

- prezidenti – právomoci – Slovensko
- ústavné právo – kontrasignácia
- monografie

OBSAH

Obsah	3
Predhovor	5
Zoznam použitých skratiek	8
1 Hlava štátu a akty hlavy štátu	9
2 Hlava štátu a parlamentná forma vlády	13
2.1 Parlamentná forma vlády	13
2.2 Hlava štátu v parlamentnej forme vlády	18
3 Inštitút kontrasignácie vo všeobecnosti	22
3.1 Pojem kontrasignácia a jej podoby	22
3.2 Historické okolnosti vzniku inštitútu kontrasignácie	27
3.3 Ústavné vyjadrenie a vecný rozsah kontrasignácie	32
3.3.1 Ústavné vyjadrenie kontrasignácie	32
3.3.2 Vecný rozsah kontrasignácie	35
3.4 Kontrasignujúci subjekt a postup pri kontrasignácii	38
3.4.1 Kontrasignujúci subjekt	38
3.4.2 Postup pri kontrasignácii	42
3.5 Formálny účinok kontrasignácii	50
3.6 Materiálny účinok kontrasignácie	53
3.6.1 Všeobecná charakteristika materiálneho účinku	53
3.6.2 Podoba zodpovednosti	55
3.6.3 Trestnoprávna zodpovednosť?	60
3.6.4 Zodpovednosť za akt alebo za realizáciu aktu?	61
3.6.5 Vyvodenie zodpovednosti za kontrasignované akty	63
3.7 Účel inštitútu kontrasignácie	66
4 Inštitút kontrasignácie v Slovenskej republike	71
4.1 Všeobecná charakteristika hlavy štátu	71
4.2 Vývoj inštitútu na území dnešnej Slovenskej republiky	74
4.3 Ústavné vyjadrenie a vecný rozsah kontrasignácie	79
4.4 Forma rozhodnutí a podoba kontrasignácie	86
4.5 Kontrasignujúci subjekt a postup pri kontrasignácii	88
4.5.1 Kontrasignujúci subjekt	88
4.5.2 Postup pri kontrasignácii	89
4.5.3 Kontrasignujúci subjekt a zastupovanie prezidenta	94
4.6 Zodpovednosť za kontrasignované akty	99
4.6.1 Zodpovednosť vlády	99

4.6.2	Zodpovednosť vlády za odmietnutie kontrasignácie?	105
4.6.3	Zodpovednosť prezidenta?	107
4.7	Inštitút kontrasignácie v čase krízových situácií	113
5	Záver	118
5.1	Zhrnutie	118
5.2	Pokračujúca výzva, alebo slepá ulička?	125
	Resumé v slovenskom jazyku	132
	Resumé in English	133
	Použitá literatúra a pramene	134
	Príloha	145

PREDHOVOR

Problematika postavenia prezidenta ako hlavy štátu v ústavnom systéme Slovenskej republiky, predovšetkým však problematika jeho právomocí, resp. spôsobu ich výkonu, sa v posledných rokoch stala jednou z najaktuálnejších a najdiskutovanejších. Vďačíme za to viacerým faktorom – od samotného spôsobu výkonu právomocí jednotlivými osobami zastávajúcimi úrad hlavy štátu až po neraz kreatívne výsledky výkladovej činnosti Ústavného súdu. Pre právnú teóriu, osobitne pre teóriu ústavného práva či teóriu konštitucionalizmu ide zaiste o inšpiratívne obdobie. Avšak jeden z inštitútov tradične spojených s ústavným postavením hlavy štátu v slovenských podmienkach väčšej pozornosti stále uniká...

Predkladaná práca vychádza z dizertačnej práce na tému „Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu vo vybraných štátoch EÚ“, obhajobou ktorej som dňa 11. júna 2014 úspešne ukončil doktorandské štúdium v študijnom odbore 4.3.4. ústavné právo na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Predmetom dizertačnej práce, ako vyplýva už aj zo samotného názvu, bola komparatívna analýza ústavnej úpravy inštitútov kontrasignácie aktov hlavy štátu vo vybraných štátoch EÚ. Práca bola rozdelená do dvoch nosných častí. Zatiaľ čo prvá (všeobecná) časť poskytla o inštitúte kontrasignácie zovšeobecnené poznatky, druhá (osobitná) časť upriamila pozornosť na konkrétnu ústavnú úpravu skúmaného inštitútu v piatich vybraných štátoch EÚ. Okrem Slovenskej republiky to bola Česká republika, Poľsko, Španielsko a Taliansko. Kľúčovým cieľom dizertačnej práce bolo na základe poznatkov získaných analýzou rozličných aspektov inštitútu kontrasignácie vo vybraných štátoch a ich následnou komparáciou zodpovedanie otázky, či má skúmaný inštitút v ústavnom systéme Slovenskej republiky v rovine existujúcej ústavnej úpravy svoje miesto, alebo či by nemal byť v ústavnom systéme nahradený iným ústavným inštitútom. Na záver práca načrtla aj dve možné alternatívy vývoja ústavného systému Slovenskej republiky *de constitutione ferenda*, pokiaľ ide o inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu a s tým spojené otázky.

Aj keď by sa mohlo zdať, že úspešnou obhajobou dizertačnej práce sa „pút“ jej témy končí, domnievam sa, že by to bola škoda. V priebehu doktorandského štúdia som dospel k zisteniu, že aj napriek skutočnosti, že inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu predstavuje typickú súčasť ústavných systémov vychádzajúcich z parlamentnej formy vlády, jeho teoretické, resp. doktrínálne rozpracovanie tomuto významu nezodpovedá. V podmienkach slovenskej odbornej literatúry som sa totiž nestretol so žiadnym systematickým spracovaním predmetnej témy v monografickej podobe, a to či už vo vzťahu k ústavnému systému Slovenskej republiky, alebo vo všeobecnej rovine. Obdobná publikácia absentuje dokonca aj na českom trhu s odbornou ústavnoprávnou literatúrou. So zreteľom na túto

skutočnosť sa preto domnievam, že načrtnutú medzeru by bolo vhodné zaplniť. Pri všetkej skromnosti sa nazdávam, že pokus o systematické spracovanie inštitútu kontrasiagnácie v podobe mojej dizertačnej práce by nemal zostať len za akademickými stenami našej *Alma mater*. Predkladaná práca by mohla predstavovať nielen zaplnenie medzery v odbornej spisbe, ale súčasne by mohla slúžiť aj ako akási platforma či inšpirácia na ďalšie skúmanie ústavnoprávnych vzťahov medzi hlavou štátu, vládou a parlamentom. V neposlednom rade by mohla poslúžiť aj ako komplementárna učebná pomôcka pri štúdiu či už ústavného práva Slovenskej republiky, komparatívneho ústavného práva, alebo aj iných súvisiacich disciplín.

Záber predkladanej práce je v porovnaní s pôvodnou dizertačnou prácou značne zúžený, avšak súčasne i prepracovaný. Okrem všeobecných otázok týkajúcich sa inštitútu kontrasiagnácie na nasledujúcich riadkoch zameriame pozornosť predovšetkým na podobu, v akej sa inštitút kontrasiagnácie aktov hlavy štátu premietol do ústavného systému Slovenskej republiky. Predmetom záujmu teda síce nebude ústavná úprava skúmaného inštitútu v iných členských štátoch EÚ, avšak poznatky získané osobitnou analýzou ústavnej úpravy inštitútu kontrasiagnácie v Českej republike, Poľsku, Španielsku či Taliansku budú zužitkované v rámci všeobecného výkladu, kde budú neraz použité ako ilustratívne príklady. Naopak, v porovnaní s pôvodnou dizertačnou prácou sa predkladaná práca neviaže výlučne na rámec v podobe EÚ, resp. jej členských štátov. Vo všeobecnej časti totiž poukazuje nielen na ústavnú úpravu inštitútu kontrasiagnácie v členských štátoch EÚ, ale aj na úpravu v ďalších európskych štátoch, ktorých ústavné systémy skúmaný inštitút poznajú.¹

Pokiaľ ide o samotný obsah predkladanej práce, aj ten možno, aj napriek absencii formálneho rozčlenenia, rozdeliť na všeobecnú a osobitnú časť. Za všeobecnú časť možno označiť prvú, druhú a tretiu kapitolu. Prvé dve kapitoly predstavujú nevyhnutné „*entrée*“ k samotnému inštitútu kontrasiagnácie aktov hlavy štátu. Prvá stručne venuje pozornosť hlave štátu a jej aktom a druhá – parlamentnej forme vlády, pre ktorú je, ako sme už uviedli, inštitút kontrasiagnácie typický. Tretia kapitola následne poskytuje všeobecný výklad o skúmanom inštitúte, ktorý vychádza z komparatívnej analýzy ústavných textov 26 európskych štátov.² Štvrtú a piatu

¹ Rámcom na analýzu a komparáciu bolo 26 európskych štátov uvedených v záverečnej prílohe. Z tohto rámca bola vylúčená Veľká Británia, a to z dôvodu, že ide o jediný z členských štátov EÚ, ktorý v súčasnosti nemá písanú ústavu. Takzvaná nepísaná ústava Veľkej Británie je tvorená historickými ústavnými dokumentmi, zákonmi parlamentu, kráľovskými a parlamentnými privilégiami (v angličtine *customs*), ústavnými zvyklosťami (v angličtine *conventions*) a vybranými súdnymi precedensmi. Porovnaj napr. OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 435.

² K analýze jednotlivých ústavných textov jedna metodologická poznámka. Aj napriek tomu, že použité ústavy a ústavné texty sú v zozname literatúry uvedené v slovenčine, analýza vychádzala predovšetkým z ich anglických prekladov dostupných

kapitolu následne môžeme označiť za osobitnú časť. Tieto kapitoly venujú pozornosť premietnutiu inštitútu kontrasiagnácie aktov hlavy štátu do ústavného systému Slovenskej republiky. Prvá tak robí v rovine *de constitutione lata*, čiže z pohľadu existujúcej ústavnej úpravy, druhá – v rovine *de constitutione ferenda*, čiže z pohľadu možných alternatív budúceho vývoja.

Na záver by som chcel vyjadriť úprimnú vďaku môjmu školiteľovi, prof. JUDr. Luborovi Cibulkovi, CSc., a to za odbornú pomoc a cenné rady, ktorými ma usmerňoval počas celého doktorandského štúdia. Rovnako by som sa chcel poďakovať aj oponentom a ostatným členom komisie obhajoby dizertačnej práce, ktorí svojimi pripomienkami taktiež prispeli k skvalitneniu tejto práce.

JUDr. Marek Domin, PhD.

Bratislava, október 2014

na internete, resp. pri niektorých štátoch EÚ aj z českých prekladov dostupných v odbornej literatúre. V prípade ústav Českej republiky, Poľska, Španielska a Talianska boli použité jazykovo autentické texty.

Zoznam použitých skratiek

<i>EÚ</i>	Európska únia
<i>Ústava Andorry</i>	Ústava Andorry zo dňa 2. februára 1993
<i>Ústava Belgicka</i>	Ústava Belgicka zo dňa 7. februára 1831
<i>Ústava Bulharska</i>	Ústava Republiky Bulharsko zo dňa 12. júla 1991
<i>Ústava Českej republiky</i>	Ústava Českej republiky zo dňa 16. decembra 1992
<i>Ústava Estónska</i>	Ústava Republiky Estónsko zo dňa 28. júna 1992
<i>Ústava Grécka</i>	Ústava Gréckej republiky zo dňa 11. júna 1975
<i>Ústava Holandska</i>	Ústava Kráľovstva Holandsko zo dňa 17. februára 1983
<i>Ústava Litvy</i>	Ústava Republiky Litva zo dňa 15. októbra 1992
<i>Ústava Lotyšska</i>	Ústava Republiky Lotyšsko zo dňa 15. februára 1922
<i>Ústava Luxemburska</i>	Ústava Veľkovojevodstva Luxembursko zo dňa 17. októbra 1868
<i>Ústava Nórska</i>	Ústava Nórskeho kráľovstva zo dňa 16. mája 1814
<i>Ústava Poľska</i>	Ústava Poľskej republiky zo dňa 2. apríla 1997
<i>Ústava Portugalska</i>	Ústava Portugalskej republiky zo dňa 25. apríla 1976
<i>Ústava Rakúska</i>	Spolkový ústavný zákon Rakúska zo dňa 1. októbra 1920
<i>Ústava Rumunska</i>	Ústava Rumunska zo dňa 21. novembra 1991
<i>Ústava Slovenskej republiky</i>	Ústava Slovenskej republiky zo dňa 1. septembra 1992
<i>Ústava Španielska</i>	Španielska ústava zo dňa 31. októbra 1978
<i>Ústava Talianska</i>	Ústava Talianskej republiky zo dňa 22. decembra 1947
<i>Ústava Turecka</i>	Ústava Tureckej republiky zo dňa 7. novembra 1982
<i>Ústava Ukrajiny</i>	Ústava Ukrajiny zo dňa 28. júna 1996
<i>Základný zákon Nemecka</i>	Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko zo dňa 8. mája 1949

1 HLAVA ŠTÁTU A AKTY HLAVY ŠTÁTU

Sústava ústavných orgánov každého štátu spravidla zahŕňa jeden orgán označovaný za hlavu štátu, a to či už len teóriou ústavného práva, alebo aj priamo ústavným textom. Osoba vykonávajúca funkciu hlavy štátu, spoločne s predsedom vlády a predsedom parlamentu, resp. s predsedami parlamentných komôr, tradične patrí k trom najvyšším ústavným činiteľom. Avšak postavenie, právomoci či úlohy hlavy štátu závisia od príslušného ústavného systému, či azda presnejšie, závisia od vôle konkrétneho ústavodarcu. Vo všeobecnosti však už zo samotného označenia „hlava štátu“ možno vyvodit, že ide o orgán stojaci na čele štátu a reprezentujúci štát.³ Označenie hlava štátu vyplýva z niekdajšieho chápania hlavy štátu ako suveréna, v rukách ktorého sa sústreďovala všetka štátna moc. Toto označenie má teda pôvod ešte v období stredoveku a súvisí s vtedajšou organistickou teóriou štátu, ktorá spočívala v prirovnávaní štátu k ľudskému telu a panovníka k jeho hlave.⁴ Úlohy hlavy štátu môže výnimočne plniť aj orgán kolegiátnej povahy, čiže orgán zložený z viacerých osôb.⁵ V tejto súvislosti je zaujímavé poznamenať, že aj keby sa *prima facie* mohlo zdať, že inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu, ktorý bude predmetom záujmu tejto práce, je výlučne spojený len s individuálnou hlavou štátu, neplatí to absolútne. Príkladom je Andorra či San Maríno, kde ústavný systém pozná kontrasignáciu aktov dvoch „hláv štátu“.⁶

³ Porovnaj KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopédie ústavného práva*. Praha : ASPI, 2007, s. 247.

⁴ Porovnaj napr. BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010, s. 262, alebo KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 21.

⁵ V tejto súvislosti sa neraz možno stretnúť aj s označením kolegiátne (kolektívna) hlava štátu. Domnievame sa však, že v prípade, ak právomoci, resp. úlohy inak priradené monarchovi či prezidentovi vykonáva viacero osôb, vhodnejšie je hovoriť o orgáne plniacom úlohy hlavy štátu. Kolegiátne povaha, t. j. existencia viacerých osôb vykonávajúcich danú funkciu, totiž už *ipso facto* vylučuje možnosť použitia samotného označenia „hlava štátu“. Ako príklad takéhoto orgánu z minulosti možno uviesť napr. poľskú Štátnu radu podľa ústavy z roku 1952. Príkladom orgánu kolegiátnej povahy, ktorý aj v súčasnosti plní úlohy hlavy štátu, je napr. trojčlenné predsedníctvo v Bosne a Hercegovine.

⁶ Funkciu hlavy štátu v Andorre plnia, „jednotne a nedeliteľne“, dve spolukniežatá (v katalánčine „*coprínceps*“), a to španielsky Biskup z Urgellu a prezident Francúzska. Porovnaj čl. 43 a nasl. Ústavy Andorry. Kontrasignácia je nevyhnutná aj pre niektoré akty dvoch kapitánov regentov (v taliančine „*capitani reggenti*“), ktorí spoločne plnia funkciu hlavy štátu v San Maríne.

Hlave štátu, podobne ako aj iným ústavným orgánom, ústava zveruje určité právomoci. Niektoré právomoci hlavy štátu sú označované ako tzv. kontrassegnované. Akty, ktoré hlava štátu v rámci takýchto právomocí vydáva, totiž podliehajú podmienke ich následnej kontrassegnácie. Aj keď predmetom tejto práce nie je problematika aktov vydávaných hlavou štátu ako takých, ale len inštitút kontrassegnácie aktov hlavy štátu, nevyhnutným predpokladom na ďalšiu analýzu inštitútu kontrassegnácie je však priblíženie si všeobecnej problematiky aktov hlavy štátu, a to aspoň v nevyhnutnom rozsahu.

Z hľadiska ich právnej relevancie vo všeobecnosti môžeme rozlišovať úradné akty hlavy štátu, ktoré sú výsledkom realizácie právomocí hlavy štátu, a súkromnoprávne úkony hlavy štátu. Akty⁷ hlavy štátu môžeme ďalej klasifikovať na jednej strane na také akty, ktoré konštituuju právny stav alebo ho autoritatívne deklarujú, teda na právne akty, a na akty hlavy štátu, ktoré takýto účinok nemajú, a to aj napriek ich určitej právnej relevancii. Akty patriace do druhej kategórie môžeme jednoducho označiť za „iné“ (úradné) akty hlavy štátu. Pokiaľ ide o prax jednotlivých ústavných systémov, možno sa stretnúť s rôznymi pomenovaniami, ako napr. „akt“,⁸ „dekrét“,⁹ „opatrenie“,¹⁰ „nariadenie“,¹¹ „právny akt“,¹² „úradný akt“,¹³ či „rozhodnutie“. ¹⁴ V tejto súvislosti však treba upozorniť, že nie vo všetkých prípadoch ide len o odlišnú jazykovú prax, keďže nie všetky uvedené označenia možno považovať za synonymá. Napríklad pojem „rozhodnutie“ nepochybne implikuje akt hlavy štátu z prvej kategórie, t. j. konštituujujúci, resp. autoritatívne deklarujúci právny stav, čiže právny akt. Avšak v prípade, ak ústava napr. používa pojem „úradný akt“, treba pod ním rozumieť širšiu množinu aktov hlavy štátu, a nielen akty konštituujujúce či autoritatívne deklarujúce právny stav.

Aj napriek skutočnosti, že právne akty vydávané hlavou štátu nesporne majú svoje nezanedbateľné špecifiká, na problematiku právnych aktov hlavy štátu v zásade možno aplikovať všeobecné klasifikačné kritérium právnych aktov, známe predovšetkým zo (všeobecnej) teórie práva, a to

⁷ Vzhľadom na skutočnosť, že predmetom nášho záujmu budú v zásade len úradné akty hlavy štátu, a nie súkromnoprávne úkony hlavy štátu, v ďalšom texte budeme používať len skrátené označenie „akt“ hlavy štátu.

⁸ Napríklad čl. 56 ods. 3 Ústavy Španielska alebo čl. 89 Ústavy Talianska.

⁹ Napríklad čl. 85 Ústavy Litvy.

¹⁰ Napríklad čl. 45 Ústavy Luxemburska, čl. 140 Ústavy Portugalska alebo čl. 58 Základného zákona Nemecka.

¹¹ Napríklad čl. 58 Základného zákona Nemecka.

¹² Napríklad čl. 46 ústavného zákona zo dňa 17. októbra 1992 o vzájomných vzťahoch medzi mocou zákonodarnou a výkonnou Poľskej republiky a o územnej samospráve (tzv. Malá ústava).

¹³ Napríklad čl. 144 ods. 1 Ústavy Poľska.

¹⁴ Napríklad čl. 63 ods. 3 Ústavy Českej republiky alebo čl. 102 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

ich rozdelenie na normatívne právne akty a individuálne právne akty.¹⁵ Individuálne právne akty hlavy štátu majú určité osobitosti, predovšetkým v porovnaní s individuálnymi právnymi aktmi často považovanými za učebnicový príklad, t. j. s individuálnymi právnymi aktmi vydávanými správnymi orgánmi, ale najmä súdmi. Individuálne právne akty súdov sú charakteristické oveľa rigidnejšou formou. Ako príklad aktu hlavy štátu, ktorý možno označiť za individuálny právny akt, môžeme uviesť napr. rozhodnutie hlavy štátu o poverení vedúceho diplomatickej misie či rozhodnutie o odpustení trestu uloženého súdom v trestnom konaní, avšak len vo forme individuálnej milosti.

Z hľadiska autorstva právnych aktov v rámci dualizmu normatívny právny akt – individuálny právny akt možno hlavu štátu označiť skôr za pôvodcu individuálnych právnych aktov. Výnimočne sa však môžeme stretnúť aj s aktmi hlavy štátu s normatívnym charakterom, čiže s charakterom normatívneho právneho aktu, resp. všeobecne záväzného právneho predpisu. Takéto akty hlavy štátu pozná aj československá ústavná história. Prezident Československej republiky v období rokov 1940 – 1945 vydával dekréty so silou zákona či dokonca ústavného zákona.¹⁶ Zo súčasnosti možno spomenúť napr. francúzskeho prezidenta, ktorého ústava v čase vážneho a bezprostredného ohrozenia inštitúcii republiky, nezávislosti či územnej integrity, oprávňuje na všetky opatrenia, ktoré si vzniknuté okolnosti vyžadujú. Takéto opatrenia prezidenta môžu mať z materiálneho hľadiska aj povahu zákona či ústavného zákona.¹⁷

Okrem dekrétov hlavy štátu či iných aktov hlavy štátu, ktoré nahrádzajú zákonodarnú či dokonca ústavodarnú činnosť parlamentu, existujú aj také právne akty hlavy štátu, ktorých charakter je sporný a nemožno ich jednoznačne označiť za individuálne právne akty. Niektorí autori ich preto zaraďujú do skupiny normatívnych právnych aktov, resp. ich ozna-

¹⁵ Normatívne právne akty sú výsledkom tvorby práva, výsledkom normotvornej činnosti subjektov tvorby práva. Vztahujú na neurčitý počet subjektov rovnakého druhu a na neurčitý počet situácií rovnakého druhu. Ako synonymum pojmu „normatívny právny akt“ zvykne byť tak teóriou, ako aj praxou používaný pojem „všeobecne záväzný právny predpis“. Naopak, individuálny právny akt je výsledkom aplikácie práva, aplikácie normatívneho právneho aktu na konkrétny prípad. Na rozdiel od normatívnych právnych aktov majú účinky *inter partes*, vztahujú sa teda len na individuálne určené (konkrétne) subjekty práva. Porovnaj napr. OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2006, s. 190 a nasl., alebo PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PraF UK, 1995, s. 189 a nasl.

¹⁶ V danom prípade však išlo o mimoriadne dočasné riešenie, spôsobené prebiehajúcou druhou svetovou vojnou a faktickou neexistenciou československého štátu. Išlo o tzv. Benešove dekréty. Tieto dekréty boli neskôr ratihabované, t. j. dodatočne schválené parlamentom. Ústavným zákonom č. 57/1946 Sb. boli všetky dekréty prezidenta s účinkami *ex tunc* vyhlásené za zákony a ústavné dekréty – za ústavné zákony.

¹⁷ Porovnaj PALÚŠ, I.: *Štátne právo porovnávacie*. Košice : UPJŠ, 2002, s. 156.

čujú za všeobecne záväzné právne predpisy.¹⁸ Iní ich označujú za akty aplikácie práva *sui generis* a pripúšťajú ich určité normatívne prvky.¹⁹ Reč je o právnych aktoch hlavy štátu, ktorými hlava štátu udeľuje amnestiu. Amnestia, na rozdiel od milosti ako individuálneho právneho aktu, má totiž vždy hromadný charakter. Nevzťahuje sa na individuálne určený konkrétny subjekt ale, naopak, vzťahuje sa na neurčený počet subjektov, resp. situácií rovnakého druhu. V prípade amnestie najčastejšie ide o osoby, ktoré boli právoplatne odsúdené za určitý trestný čin alebo ktorým bol uložený určitý trest. Akt hlavy štátu, ktorým bola udelená amnestia, sa navyše často vyhlasuje obdobným spôsobom ako štandardné normatívne právne akty, akými sú napr. zákony.

Osobitnou otázkou je forma aktov hlavy štátu, predovšetkým prípadná absencia ich písomnej formy. Nie len normatívne právne akty, ale aj individuálne právne akty spravidla majú písomnú formu. Výnimkou v tomto ohľade nie sú ani akty hlavy štátu. Teoreticky však nemožno vylúčiť ani taký akt hlavy štátu, ktorý by takúto formu nemal a predsa by sme ho mohli považovať za ústavne relevantný. Jednou z tradičných úloh hlavy štátu, ako už bolo uvedené, je reprezentovanie štátu navonok. Ústavy jednotlivých štátov často hlave štátu túto právomoc aj *expressis verbis* zverujú. Za výsledok realizácie takejto právomoci potom možno považovať napr. aj ústny prejav hlavy štátu na medzinárodnom fóre, na ktorom hlava štátu štát reprezentovala. V tomto prípade ide (so zreteľom na nami načrtnutou klasifikáciu aktov hlavy štátu) o typický príklad tzv. iného aktu hlavy štátu. Ako ďalší príklad, a to opäť v rámci právomoci zastupovať štát navonok, možno uviesť tzv. akty medzinárodnej zdvorilosti, ako je napr. reprezentovanie štátu hlavou štátu na štátnom pohrebe pri príležitosti úmrtia cudzej hlavy štátu. Takéto akty hlavy štátu, predovšetkým so zreteľom na svoju formu, následne vyvolávajú nemálo otázok aj vo väzbe na možnosť ich kontrasignácie. Práve otázka, či v prípade iných ako písomných aktoch hlavy štátu vôbec možno hovoriť o ich kontrasignácii, bude jedným z aspektov, na ktorý zameriame pozornosť v ďalších častiach práce.

Na predchádzajúcich riadkoch sme si v stručnosti priblížili problematiku aktov hlavy štátu vo všeobecnosti, a to predovšetkým vychádzajúc zo všeobecných poznatkov o právnych aktoch ako takých. V nasledujúcich častiach práce upriamime pozornosť na inštitút kontrasignácie, ktorý je v rovine ústavného práva exkluzívne spojený len s aktmi vydávanými hlavou štátu.

¹⁸ Porovnaj PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011, s. 369.

¹⁹ Porovnaj napr. KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopedie ústavní práva*. Praha : ASPI, 2007, s. 10.

2 HLAVA ŠTÁTU A PARLAMENTNÁ FORMA VLÁDY

2.1 Parlamentná forma vlády

Skôr než pristúpime k analýze samotného inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu, zameriame pozornosť na problematiku parlamentnej formy vlády. Inštitút kontrasignácie je inštitútom typickým práve pre tento model formy vlády. Ak totiž vychádzame z triády základných modelov formy vlády, t. j. formy vlády zhromaždenia, parlamentnej formy vlády a prezidentskej formy vlády, inštitút kontrasignácie je prítomný len v parlamentnej forme vlády.²⁰ Zatiaľ čo v podmienkach prezidentskej formy vlády exekutíva reprezentovaná hlavou štátu nemá ústavnopolitickú zodpovednosť, pre formu vlády zhromaždenia je, naopak, typická ústavnopolitická zodpovednosť hlavy štátu parlamentu. Táto zodpovednosť následne spôsobuje nepotrebnosť inštitútu kontrasignácie v tejto forme vlády. V parlamentnej forme vlády, ako si ešte na nasledujúcich riadkoch bližšie ozrejmime, hlava štátu nemá ústavnopolitickú zodpovednosť. Akýmsi prostredníkom k jej ústavnopolitickej nezodpovednosti je práve inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Pre správne pochopenie podstaty a účelu inštitútu kontrasignácie je preto kľúčové priblížiť si charakteristické znaky parlamentnej formy vlády, osobitne s dôrazom na postavenie hlavy štátu.

Za pomyselnú pravlasť parlamentnej formy vlády, niekedy označovanej aj ako parlamentná demokracia,²¹ je tradične považované Anglicko.²² Parlamentná forma vlády však vznikala postupne. Na rozdiel od iných foriem vlády, ktoré možno považovať za umelý produkt politickej teórie, parlamentná forma vlády vzniká empiricky.²³ V literatúre panuje zhoda na tom, že anglický, resp. neskôr britský ústavný systém nadobúda základné črty parlamentarizmu približne v období od konca 17. storočia do začiatku 19. storočia.²⁴ Aj napriek skutočnosti, že parlamentná forma vlády sa vyvinula v prostredí monarchie, nie je nevyhnutne s monarchiou spojená. Podstatné črty parlamentnej formy vlády sa neskôr preniesli aj

²⁰ Porovnaj FRANKIEWICZ, A.: Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządu. In *Przegląd prawa konstytucyjnego*, 2010, roč. 1, č. 2, s. 165.

²¹ Porovnaj napr. MAJERČÁK, T. Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2012, roč. 64, č. 10, s. 1163.

²² Porovnaj napr. OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 429.

²³ LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Barcelona : Ariel, 1979, s. 103.

²⁴ Porovnaj napr. OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 18.

do republikánskych ústavných systémov. Za vzor klasickej parlamentnej formy vlády uplatnenej v prostredí republiky sa tradične považuje tzv. III. francúzska republika,²⁵ založená na ústave z roku 1875, formálne sa skladajúcej z troch zákonov. Ústavný systém III. francúzskej republiky, pokiaľ ide o postavenie hlavy štátu, bol charakteristický tým, že hoci bola hlava štátu volená parlamentom, nebola mu ústavnopoliticky zodpovedná. Odôvodnenie tejto (do určitej miery) disproporcie zvykne byť nachádzané v relatívne silnej francúzskej monarchistickej tradícii.²⁶ Absencia ústavnopolitickej zodpovednosti hlavy štátu voči parlamentu však úzko súvisí s problematikou inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu. Konkrétnym súvislostiam sa budeme venovať na ďalších riadkoch.

V parlamentnej forme vlády, či už v parlamentnej monarchii, alebo v parlamentnej republike, sa síce uplatňuje tradičný princíp (horizontálnej) delby moci, avšak nie v takom rozsahu ako napr. v prezidentskej republike. Namiesto striktnej delby moci, typickej skôr pre prezidentskú republiku, v parlamentnej forme vlády možno hovoriť o menej výraznom oddelení jednotlivých mocí²⁷ a predovšetkým o ich vzájomnej kooperácii.²⁸ Avšak, ako napovedá už aj samotné označenie tejto formy vlády, moc sa do určitej miery koncentruje v rukách parlamentu.²⁹ Parlament ako najvyšší zastupiteľský orgán a orgán zákonodarnej moci teda má (prinajmenšom z formálnoprávneho hľadiska) dominantné postavenie.³⁰ Pre schému najvyšších štátnych orgánov je teda príznačná skôr pomyselná vertikálna línia. Na jej vrchole stojí parlament, pričom od jeho právomoci je odvodená aj právomoc exekutívy a v štáte s republikánskou formou vlády aj právomoc hlavy štátu.³¹ Na-

²⁵ Porovnaj napr. OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 459.

²⁶ Porovnaj OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 459-462.

²⁷ V súvislosti s otázkou delby moci však v prostredí parlamentnej formy vlády možno pozorovať nezanedbateľný trend. Predovšetkým pri praktickej realizácii ústavných vzťahov nastáva odklon od tradične chápanej delby moci parlament (zákonodarná moc) verzus vláda (výkonná moc). Namiesto nej čoraz výraznejšie v ústavnopolitickom živote možno badať delbu moci medzi vládou a vládnu väčšinou v parlamentne na jednej strane a parlamentnou menšinou (opozíciou) na druhej strane. Porovnaj OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 19.

²⁸ PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011, s. 282.

²⁹ Porovnaj napr. CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo. Štátoveda*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 46.

³⁰ V zahraničnej literatúre venovanej teórii ústavného práva sa však môžeme stretnúť aj s takou klasifikáciou základných foriem vlády, podľa ktorej by práve v prípade parlamentnej formy vlády malo ísť o rovnováhu medzi legislatívou (parlament) a exekutívou (vláda). Porovnaj napr. NARANJO MESA, V.: *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá : Temis, 2006, s. 314.

³¹ BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V., KLÍMA, K.: *Srovnávací ústavní právo*. Praha :

opak, v klasickej prezidentskej republike, v prostredí ktorej sa dôslednejšie premietol princíp delby moci, schému najvyšších štátnych orgánov možno zobrazit horizontálne.³² V parlamentnej forme vlády vládá, resp. kabinet, t. j. rozhodujúci orgán výkonnej moci, odvodzuje svoju legitimitu od volieb do parlamentu. Nosnou charakteristickou črtou parlamentnej formy vlády je tak kreačná závislosť vlády od výsledkov parlamentných volieb a súčasne jej ústavnopolitická zodpovednosť za vykonávanie svojej funkcie voči parlamentu. Nevyhnutným predpokladom na vykonávanie funkcie vlády je totiž dôvera zo strany parlamentu. Ak je vládne, prípadne jej predsedovi parlamentom vyslovená nedôvera, alebo ak je zamietnutý vládny návrh na vyslovenie dôvery, ústavným dôsledkom je zánik funkcie vlády, t. j. odvolanie vlády hlavou štátu, prípadne demisia vlády do rúk hlavy štátu.

S pokusmi o zovšeobecnené vymedzenie znakov parlamentnej formy vlády sa v odbornej literatúre stretávame pomerne často. Vychádzajúc z názorov prezentovaných viacerými autormi,³³ ktoré sa v zásadných otázkach podstatným spôsobom neodlišujú, základné znaky parlamentnej formy vlády v jej modelovej podobe možno zhrnúť takto:

1. menej dôsledná horizontálna delba moci medzi zákonodarnou mocou, reprezentovanou parlamentom a výkonnou mocou, reprezentovanou vládou, ktorá sa prejavuje najmä v nevyhnutnosti vzájomnej spolupráce oboch ústavných orgánov;
2. kreačná závislosť vlády od výsledkov volieb do parlamentu, legitimita vlády je teda odvodená od legitimacy parlamentu;
3. nevyhnutnosť získať dôveru parlamentu pre výkon funkcie vlády a s tým spojená ústavnopolitická zodpovednosť vlády za vykonávanie svojej funkcie parlamentu;
4. kolegiálny charakter vlády a kolegiálny charakter jej rozhodovania;
5. zlučiteľnosť legislatívnych a exekutívnych funkcií, t. j. člen vlády môže byť súčasne aj poslancom parlamentu;

Wolters Kluwer, 2011, s. 126.

³² K delbe moci v prezidentskej republike pozri napr. GARVEY, J. H., ALEINKOFF, T. A.: *Modern constitutional theory: A Reader*. St. Paul : West Publishing , 1989, s. 178 a nasl.

³³ K vymedzeniu parlamentnej formy vlády porovnaj napr. CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Štátoveda*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 46-48; CIBULKA, L.: K niektorým aspektom ústavného postavenia prezidenta Slovenskej republiky. In *Zborník príspevkov na počesť 65. narodenín doc. JUDr. Jaroslava Chovanca, CSc.* Bratislava : PraF UK, 2000, s. 259; FILIP, J., SVATOŇ, J.: *Štátoveda*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 127-131, 208-213; JELLINEK, J.: *Všeobecná štátoveda*. Praha : Jan Laichter, 1906, s. 739 a nasl.; KLÍMA, K. a kol.: *Štátoveda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011, s. 192-193; KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha : ASPI, 2006, s. 214-219; OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavném systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 18-19; PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PraF UK, 1995, s. 136, alebo SVÁK, J., OROSZ, L., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Žilina : Eurokódex, 2011, s. 308-311.

6. úlohou hlavy štátu je predovšetkým reprezentovať štát a jej ingerencia do politických rozhodovacích procesov sa obmedzuje najmä na riešenie ústavnopolitických konfliktov medzi parlamentom a vládou, t. j. na rolu arbitra, resp. tzv. neutrálnej moci;
7. ústavnopolitická nezodpovednosť hlavy štátu a súčasne ústavnopolitická zodpovednosť vlády za akty hlavy štátu, predovšetkým na úseku výkonnej moci, ktorú vláda preberá prostredníctvom inštitútu kontrasiagnácie.

Posledný z uvedených znakov zvykne byť v podmienkach ústavného systému Veľkej Británie tradične spájaný s formuláciou, podľa ktorej „kráľ kraluje, ale nevládne“ (v angličtine „*the King reigns, but does not govern*“).

O splnení všetkých uvedených znakov môžeme hovoriť len v prípade modelovej, resp. klasickej podoby parlamentnej formy vlády. Za fundamentálne však možno označiť druhý a tretí znak, t. j. kreačnú závislosť vlády od výsledkov parlamentných volieb, teda odvodzovanie legitimity vlády od legitimity parlamentu a s tým spojenú nevyhnutnosť získať dôveru parlamentu na vykonávanie funkcie vlády a jej ústavnopolitickú zodpovednosť za vykonávanie svojej funkcie parlamentu. Za kľúčový znak odlišujúci parlamentnú formu vlády od tej prezidentskej zvykne byť uvádzaná práve právomoc kontrolovať vládu prináležiaca parlamentu.³⁴ Absencia ďalších z uvedených znakov nepredstavuje zásadný nedostatok, ktorý by neumožňoval označiť tú-ktorú formu vlády za parlamentnú formu vlády. Umožňuje skôr rozlišovať medzi parlamentnou formou vlády v užšom zmysle, resp. modelovou či klasickou parlamentnou formou vlády, a parlamentnou formou vlády v širšom zmysle. V prípade, ak sú naplnené aspoň vyššie uvedené dva znaky, môžeme hovoriť o parlamentnej forme vlády v širšom zmysle, prípadne o ústavnom systéme založenom na parlamentnej forme vlády, resp. z nej vychádzajúcom. Toto konštatovanie však neznamená, že ďalšie zo znakov uvedených v našom výpočte by boli bez relevancie. Práve naopak. Ako si ešte ilustrujeme ďalej, aj posledné dva znaky, ktoré sú osobitne dôležité so zreteľom na predmet záujmu tejto práce, systematicky nadväzujú na znaky, ktoré sú pre charakteristiku určitej formy vlády ako parlamentnej formy vlády kľúčové.

Ústavné systémy, v ktorých nenachádzame ďalšie z uvedeného výpočtu znakov, resp. ktoré majú túto viac či menej modifikovanú podobu, môžeme zovšeobecnene označiť za rôzne „deriváty“ modelovej parlamentnej formy vlády. Takéto formy vlády sú často označované ako tzv. zmiešané alebo hybridné formy vlády, v politologickej terminológii³⁵ s výraznou dávkou zovšeobecnenia aj ako tzv. poloprezidentské formy vlády. Inštitút kontra-

³⁴ Porovnaj napr. DRGONEC, J.: Obžaloba na prezidenta SR vo svetle prvej skúsenosti. In *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 6 – 7, s. 915.

³⁵ Porovnaj napr. NOVÁK, M.: Prezident, premiér a snahy o posílení výkonnej moci. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. s. 10 a nasl.

signácie aktov hlavy štátu je však prítomný aj v ústavných systémoch viac či menej odchyľujúcich sa od modelovej parlamentnej formy vlády. Tento systém je totiž veľmi úzko naviazaný na ústavnopolitickú zodpovednosť vlády voči parlamentu, čiže na jeden z kľúčových znakov parlamentnej formy vlády, ktorý je zachovaný aj v týchto modifikovaných ústavných systémoch. Spomedzi európskych štátov k načrtnutej skupine štátov možno zaradiť napr. Francúzsko.³⁶ Okrem Francúzska, v prípade ktorého môžeme hovoriť o výrazne posilnenom postavení hlavy štátu, treba zdôrazniť, že ústavné systémy prakticky všetkých európskych štátov, ktoré bývajú štandardne označované za štáty s parlamentnou formou vlády, obsahujú väčšie či menšie odchýlky, ktoré ich od parlamentnej formy vlády v jej modelovej podobe vzdalujú. Prikladom inej modifikácie tejto formy vlády môže byť napr. Nemecko. Forma vlády uplatňujúca sa v Nemecku zvykne byť označovaná za tzv. kancelársky systém.³⁷ Základný zákon Nemecka zachováva fundamentálnu črtu parlamentarizmu, t. j. ústavnopolitickú zodpovednosť exekutívy voči priamo legitimovanému zákonodarnému zboru, aj keď v značne modifikovanej podobe. Aj preto sa na označenie formy vlády uplatňovanej v Nemecku používa tiež pomenovanie racionalizovaný parlamentarizmus.³⁸ Určitej modifikácii sa nevyhol ani ústavný systém Veľkej Británie, ktorá je všeobecne považovaná za pravlast parlamentnej formy vlády. „Významný vzostup mocenskej úlohy premiéra v uplynulých desaťročiach viedol v časti britskej konštitucionalistiky k úvahám o tom, že ústavný systém vo Veľkej Británii nie je z hľadiska svojej podstaty parlamentný, ale že ide o systém vlády kabinetu.“³⁹ Záverom tejto časti ale môžeme konštatovať, že parlamentná forma vlády, či už v podobe približujúcej sa k jej klasickému modelu (parlamentná forma vlády v užšom zmysle), alebo v určitej viac či menej modifikovanej podobe (parlamentná forma vlády v širšom zmysle) je v európskych štátoch prevládajúca.⁴⁰

³⁶ Forma vlády vychádzajúca z francúzskej ústavy z roku 1958 je najčastejšie označovaná ako tzv. neoprezidentský systém. Porovnaj napr. OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 309.

³⁷ Porovnaj POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 30.

³⁸ Porovnaj OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 482.

³⁹ BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V., KLÍMA, K.: *Srovnávací ústavní právo*. Praha : Wolters Kluwer, 2011, s. 165.

⁴⁰ Pod pojmom „parlamentná forma vlády“ v nasledujúcich častiach publikácie budeme mať na mysli, pokiaľ nebude uvedené, resp. z kontextu nevyplynie inak, tak modelovú resp. klasickú parlamentnú formu vlády (parlamentná forma vlády v užšom zmysle), ako aj formy vlády z tohto modelu odvodené (parlamentná forma vlády v širšom zmysle).

2.2 Hlava štátu v parlamentnej forme vlády

Vzhľadom na predmet tejto práce nás v spojení s parlamentnou formou vlády bude zaujímať predovšetkým postavenie hlavy štátu. Berúc do úvahy znaky parlamentnej formy vlády zosumarizované v predchádzajúcej časti, môžeme konštatovať, že postavenie, právomoci či úlohy hlavy štátu nepredstavujú tie kritéria, ktoré sú pre vymedzenie parlamentnej formy vlády (či už v jej modelovej, alebo modifikovanej podobe) rozhodujúce. Avšak aj napriek tomuto konštatovaniu je nespochybniteľné, že jeden z kľúčových znakov charakteristických pre parlamentnú formu vlády – ústavnopolitická zodpovednosť vlády voči parlamentu, výrazne ovplyvňuje i postavenie hlavy štátu. Tento vplyv sa premieta predovšetkým do existencie inštitútu kontrasiagnácie aktov hlavy štátu. Je spätý aj s ďalším tradičným znakom, a to ústavnopolitickou nezodpovednosťou hlavy štátu za výkon svojej funkcie.

Pokiaľ ide o všeobecnú charakteristiku postavenia hlavy štátu v parlamentnej forme vlády, hlava štátu v tejto forme vlády „(...) nebýva ani jediným, ani hlavným nositeľom výkonnej moci, ale predovšetkým reprezentantom štátu navonok i dovnútra“⁴¹. Možno sa stotožniť s konštatovaním, že hlava štátu v parlamentnej forme vlády nie je určená na vykonávanie vlastnej politiky.⁴² V súčasnosti, prameniac z rôznorodosti jednotlivých ústavných úprav, sa všeobecne akceptujú dve základné koncepcie vysvetľujúce postavenie hlavy štátu v parlamentnej forme vlády. Hlava štátu v parlamentnej forme vlády je chápaná buď ako: (1) súčasť výkonnej moci, alebo ako: (2) samostatná, tzv. štvrtá prípadne neutrálna moc v štáte. Výnimkou nie je ani kombinácia prvkoch oboch uvedených koncepcií v jednom ústavnom systéme.

V prvom prípade hovoríme o tzv. dualistickej koncepcii výkonnej moci, resp. o exekutívnom dualizme.⁴³ Dualistickú koncepciu výkonnej moci alebo exekutívny dualizmus ďalej možno v závislosti od postavenia hlavy štátu a jej vzťahu k vláde rozdeliť na konkurenčný exekutívny dualizmus a limitovaný exekutívny dualizmus.⁴⁴ Exekutívny dualizmus poníma v úz-

⁴¹ PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011, s. 284.

⁴² Porovnaj WINTR, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 25.

⁴³ V talianskej doktríne sa môžeme stretnúť aj s pojmom dvojhľavá exekutíva. Porovnaj napr. BIN, R., PITRUZZELLA, G.: *Diritto Costituzionale*. Torino : G. Giappichelli Editore, 2006, s. 121.

⁴⁴ Porovnaj WAGNEROVÁ, E.: Prezident republiky a Ústavní soud. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. s. 97.

kej súvislosti práve s inštitútom kontrasignácie aktov hlavy štátu napr. M. Tóthová.⁴⁵ Druhé „centrum“ exekutívy totiž v prípade dominance tejto koncepcie predstavuje popri vláde (prípadne inak nazvanom vrcholnom orgáne výkonnej moci) práve hlava štátu. Koncepcia označujúca hlavu štátu za súčasť výkonnej moci je staršia. Vychádza z historicky podmieneného postupného oslabovania pôvodne suverénnej moci panovníka, keď ten prichádza najskôr o zákonodarnú a súdnu moc a napokon aj o dominantné postavenie v rámci výkonnej moci.

Predstavitelia druhej z načrtnutých koncepcií vidia postavenie hlavy štátu v prostredí parlamentnej formy vláde inde. Ústavné systémy vychádzajúce z druhej z uvedených koncepcií totiž považujú hlavu štátu najmä za arbitra ústavnopolitických sporov, a to predovšetkým sporov medzi parlamentom, resp. zákonodarnou mocou na jednej strane a vládou, resp. výkonnou mocou na strane druhej. Arbiterské postavenie však môže byť chápané aj širšie. Hlava štátu totiž môže v štáte s parlamentnou formou vlády svojim vplyvom, stabilitou a dôveryhodnosťou vyvažovať stranícke konflikty, osobitne v dobe labilných vlád.⁴⁶ Treba však zdôrazniť, že úloha hlavy štátu chápanej ako arbitra v systéme delby moci nemá konkurenčný charakter. Nejde teda o ďalšiu moc v pravom zmysle slova, ale skôr o funkčne stabilizujúci a nepolitický prvok.⁴⁷ Hlava štátu teda pôsobí ako stabilizujúci a integrujúci prvok celého ústavného systému. V literatúre sa možno stretnúť s rôznymi označeniami pre postavenie hlavy štátu v prípade, ak hovoríme o koncepcii akcentujúcej arbiterskú úlohu hlavy štátu. Okrem už naznačeného označenia arbiter sú to napr. aj označenia „neutrálny hráč“, „*poivoir neutre*“, „moderátor konfliktov“ či „diskrétny politik a príležitostný radca“.⁴⁸

Osobitosti hlavy štátu v parlamentnej forme vlády sa netýkajú len jej postavenia v ústavnom systéme, resp. v systéme delby moci či jej právomocí. Nemenej dôležitou otázkou je aj kreácia hlavy štátu. Pre klasickú parlamentnú formu vlády je typické, že hlava štátu nemá priamu demokratickú legitimitu, tak ako napr. parlament. Naopak, hlava štátu bola v prostrední klasickej parlamentnej formy vlády tradične volená parlamentom a svoju legitimitu preto odvodzovala od suveréna nepriamo, podobne ako vláda.⁴⁹

⁴⁵ Porovnaj TÓTHOVÁ, M.: Vzťah hlavy štátu a výkonnej moci. In *Acta Iuridica Cassoviensia*. Košice : UPJŠ, 2004, s. 54 a nasl.

⁴⁶ Porovnaj KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 21.

⁴⁷ KLÍMA, K. a kol.: *Státověda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011, s. 431.

⁴⁸ Porovnaj OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 342.

⁴⁹ Na tomto mieste je však dôležité poznamenať, že jedným zo súčasných trendov európskeho konštitucionalizmu je priklonenie sa k priamej volbe hlavy štátu občanmi aj v prípade tých ústavných systémov, ktoré vychádzajú z parlamentnej formy vlády.

Právomoci hlavy štátu v prostredí parlamentnej formy vlády, avšak nie výlučne len v tejto forme vlády, možno rozdeliť na: (1) viazané právomoci a (2) autonómne právomoci. Zásadný rozdiel medzi oboma kategóriami právomocí spočíva v existencii autonómnosti hlavy štátu pri ich vykonávaní. Viazané právomoci predstavujú také právomoci, ktoré hlava štátu nemôže vykonávať sama bez súčinnosti s iným ústavným orgánom, najčastejšie s vládou či s niektorým z jej členov. Typickými prostriedkami obmedzujúcimi rozhodovanie hlavy štátu a dávajúce danej právomoci charakter viazanej právomoci sú obligatórny návrh a inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Pod atribútom „obligatórny“ v spojení s návrhom treba rozumieť to, že hlava štátu nemôže svoju právomoc podmienenú obligatónym návrhom realizovať bez toho, aby takýto návrh prišiel. Zjednodušene povedané, hlava štátu napr. nemôže do určitej funkcie vymenovať osobu, ktorú oprávnený subjekt nenavrhol.⁵⁰ Obligatórny návrh nemusí smerovať len od iného (ústavného) štátneho orgánu, ale môže byť hlave štátu predložený napr. aj kvalifikovanou skupinou občanov, resp. voličov.⁵¹ Inštitútu kontrasignácie ako druhému z prostriedkov zabezpečujúcich viazaný charakter právomoci sa budeme, samozrejme, venovať osobitne. Pokiaľ ide o druhú kategóriu právomocí, predstavujúcu tzv. autonómne právomoci, tie predstavujú také právomoci, ktoré hlava štátu môže vykonávať bez nevyhnutnej súčinnosti s iným ústavným orgánom. Hlava štátu teda disponuje, ako napovedá aj označenie tejto kategórie, autonómnosťou pri vykonávaní svojej právomoci.

Postavenie hlavy štátu v parlamentnej forme vlády, či už monarchu v parlamentnej monarchii, alebo aj prezidenta v parlamentnej republike, býva často (i keď možno do určitej miery zjednodušene) označované za slabé.⁵² Otázkou skutočného postavenia a „sily“ hlavy štátu v parlamentnej forme vlády však možno jednoznačne zodpovedať až po komplexnom posúdení viacerých aspektov. Predmetom posúdenia by mali byť predovšetkým také otázky, ako je pomer medzi viazanými a autonómnymi právomocami hlavy štátu, kreácia hlavy štátu, zodpovednosť hlavy štátu za vykonávanie svojej funkcie či zastupovanie hlavy štátu. K „sile“ postavenia hlavy štátu istotne prispievajú aj mimoprávne faktory, ako napr. osobnosť konkrétnej osoby vykonávajúcej funkciu hlavy štátu, vzťahy hlavy štátu s vládou, najmä s jej predsedom, ale taktiež aj celkové spoločenské prostredie a po-

⁵⁰ Pod obligatónym návrhom sa preto v našom prípade nemá na mysli taký návrh, ktorý by hlava štátu musela rešpektovať. Ak zotrváme na našom prípade, nemáme na mysli to, že by musela navrhnutú osobu vymenovať. To, či je hlava štátu návrhom viazaná a v akom rozsahu, je totiž už samostatnou otázkou.

⁵¹ Ako príklad možno uviesť právomoc hlavy štátu vyhlásiť referendum, ktoré je nezriedka podmienené práve návrhom vo forme petície zo strany občanov.

⁵² Porovnaj napr. PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011, s. 119, alebo POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 101.

litická kultúra v krajine. Osobitným faktorom ovplyvňujúcim „silu“ hlavy štátu v ústavnom systéme je nesporne aj inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu, a to konkrétne nielen jeho samotná existencia v danom ústavnom systéme, ale aj ďalšie aspekty tohto ústavnoprávneho inštitútu, ktoré budú detailnejšie analyzované v ďalších častiach práce.

3 INŠTITÚT KONTRASIGNÁCIE VO VŠEOBECNOSTI

3.1 Pojem kontrasignácia a jej podoby

Slovo „kontrasignácia“ má pôvod v latinčine. V najvšeobecnejšej rovine kontrasignáciu možno charakterizovať ako spolupodpisovanie resp. spolupodpis.⁵³ Berúc do úvahy význam jednotlivých častí tohto slova, t. j. „kontra“ a „signácia“, môžeme kontrasignáciu doslovne preložiť aj ako protipodpisovanie, resp. protipodpis.⁵⁴ Anglický výkladový právnický slovník definuje podstatné meno „kontrasignácia“ (v angličtine „*countersign*“) ako „podpis tajomníka alebo iného podriadeného úradníka na akúkoľvek listinu podpísanú nadriadeným ručiaci za pravosť listiny.“ Sloveso „kontrasignovať“ (v angličtine „*to countersign*“) vymedzuje ako pripojenie podpisu k podpisu iného, zaručujúc tým autenticitu podpísanej listiny.⁵⁵ Právna doktrína z čias prvej československej republiky chápala kontrasignáciou ako „(...) spolupodpis ministrov na písomnom vyhotovení vládneho úkonu hlavy štátu.“⁵⁶ Kontrasignácia však ani v tých časoch a ani v súčasnosti nemala a nemá legálnu definíciu. Ide tak skôr o pojem právnej vedy. Kontrasignáciu môžeme vo všeobecnosti charakterizovať ako podpis (spolupodpis) pripájaný ďalšou osobou na listinu už podpísanú inou osobou spôsobilou, že táto listina sa stáva platnou, resp. že vyvoláva právom predpokladané účinky. V spojení so skúmaným inštitútom kontrasignáciu (aktov hlavy štátu) možno definovať ako podpis (spolupodpis) oprávneného subjektu pripájaný k aktu vydanom (a podpísanom) hlavou štátu spôsobilou, že akt hlavy štátu sa stáva platným, resp. že vyvoláva právom predpokladané účinky. Ako však vyplýva už aj z nášho úvodného jazykového vymedzenia, pojem kontrasignácia možno chápať nielen ako výsledok úkonu, čiže ako podpis (spolupodpis), ale aj ako samotný úkon, t. j. pripojenie ďalšieho podpisu (spolupodpisu).⁵⁷ S kontrasignáciou sa možno stretnúť

⁵³ Porovnaj ŠALING, S., IVANOVÁ-ŠALINGOVÁ, M., MANÍKOVÁ, Z.: *Slovník cizích slov pre školu a prax*. Bratislava : Vydavateľstvo SAMO, 1997, s. 323.

⁵⁴ Porovnaj KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, 2007, s. 300.

⁵⁵ BLACK, H. C.: *Black's law dictionary*. St. Paul : West Publishing, 1983, s. 184.

⁵⁶ WEYR, F.: Kontrasignace. In HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K.: *Slovník veřejného práva česlovenského*. Svazek II. I až O. Brno : Polygrafia – Rudolf M. Rohner, 1932, s. 366.

⁵⁷ Výnimočne sa možno stretnúť aj so zamieňaním inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu s právomocou hlavy štátu podpisovať zákony. Aj napriek skutočnosti, že hlava štátu v prípade podpisovania zákonov pripája svoj podpis k ďalším podpisom (tradične k podpisu predsedu parlamentu, resp. jeho komory a k podpisu predsedu

vo viacerých právnych odvetviach. V rovine ústavného práva predstavuje, ako už vyplýva aj z našej definície, predpoklad platnosti niektorých aktov hlavy štátu. Význam a dôsledky inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu na ústavnoprávne a ústavnopolitické vzťahy v štáte sú však oveľa väčšie než len zabezpečenie platnosti aktu hlavy štátu. K tejto otázke sa dostaneme na záver kapitoly.

Z našej definície vyplýva, že kontrasignácia sa spája s písomným substrátom. Z takto chápanej kontrasignácie ďalej možno vyvodiť, že kontrasignovať, teda spolupodpísať, možno len akt hlavy štátu, ktorý bol vyhotovený v písomnej forme. Možno sa však stretnúť aj s odlišnými názormi. V teórii sa stretávame napr. aj s rozlišovaním kontrasignácie vo formálnom význame a v materiálnom význame.⁵⁸ V prvom prípade ide o kontrasignáciu v tom zmysle, v akom sme si ju vymedzili už vyššie, teda o spolupodpis pripájaný k písomnému vyhotoveniu aktu hlavy štátu. Kontrasignácia vo formálnom význame sa preto môže týkať len tých aktov hlavy štátu, ktoré majú písomnú formu. Takto chápaná kontrasignácia sa zvykne označovať aj ako kontrasignácia v pravom zmysle slova.⁵⁹ Na rozdiel od kontrasignácie vo formálnom význame, kontrasignácia v materiálnom význame zahŕňa možnosť kontrasignácie aj takých aktov hlavy štátu, ktoré písomnú formu nemajú. Ako sme načrtli už v úvode, môže ísť napr. o najrôznejšie ústne prejavy hlavy štátu, ktoré sú výsledkom realizácie právomoci zastupovať štát navonok. Ak akceptujeme prípustnosť kontrasignácie v materiálnom význame, zodpovednosť za takéto akty hlavy štátu⁶⁰ by následne mala prechádzať na člena vlády prítomného pri „kontrasignovanom“ akte hlavy štátu.⁶¹ Pri zotrvaní na našom príklade za ústny prejav hlavy štátu by mal zodpovedať ten člen vlády, ktorý by bol pri jeho prednesení prítomný. Ak však vychádzame z podstaty kontrasignácie spočívajúcej v podmienení platnosti aktu hlavy štátu, v prípade kontrasignácie ústnych aktov ide o vcelku ťažko predstaviteľný postup. V praxi by pravdepodobne hlava

vlády), v tomto prípade nejde o inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. To, čo sa „spolupodpisuje“, totiž nie je akt hlavy štátu, ale akt parlamentu.

⁵⁸ Porovnaj RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 15.

⁵⁹ Porovnaj CAR, S.: O kontrasygnacie. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 roku. In *Nowe Państwo*. 1933, roč. 3, č. 1, s. 97. Cit. podľa RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 15.

⁶⁰ K prechodu zodpovednosti ako dôsledku, resp. právneho účinku kontrasignácie sa osobitne venujeme v podkapitole 3.6.

⁶¹ SMOKTUNOWICZ, E. (ed.): *Wielka encyklopedia prawa*. Warszawa : Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2000, s. 375-376. Cit. podľa RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 15.

štátu musela vykonanie aktu spočívajúceho v ústnom prejave vopred prekonzultovať so zodpovedným členom vlády a *de facto* získať jeho súhlas na vykonanie aktu, teda na prednesenie prejavu. V opačnom prípade by hlava štátu tento akt vykonať nemala. Okrem rozlišovania medzi kontrasignáciou vo formálnom význame a v materiálnom význame sa v podmienkach poľskej konštitucionalistiky môžeme stretnúť aj s deleniím kontrasignácie na fyzickú kontrasignáciu a implicitnú kontrasignáciu.⁶² Zatiaľ čo v prvom prípade ide o klasický spolupodpis v písomnej forme, v druhom prípade ide o už načrtnutú prítomnosť kontrasignujúceho subjektu pri akte ktorý písomnú formu nemá.

So širším chápaním kontrasignácie ako len fyzicky pripájaného spolupodpisu sa môžeme stretnúť okrem poľskej konštitucionalistiky napr. aj v podmienkach Španielska. Takéto chápanie kontrasignácie v španielskych podmienkach vychádza predovšetkým zo širokého vecného rozsahu kontrasignácie, keďže tá je podmienkou platnosti pre takmer všetky akty hlavy štátu. S tým je následne nutne spojená aj skutočnosť, že kontrasignované akty majú rozmanitú podobu. Výnimkou teda nie sú ani také akty, ktoré sa neviažu na písomnú formu. Španielska doktrína preto rozpracovala až tri podoby kontrasignácie.⁶³ Prvou z podôb je spolupodpis fyzicky pripájaný k písomnému vyhotoveniu aktu španielskeho kráľa. Túto podobu kontrasignácie tamojšia doktrína označuje ako kontrasignáciu výslovnú alebo explicitnú. Ide o najčastejšiu formu kontrasignácie. Druhou je tzv. zamlčaná alebo implicitná kontrasignácia.⁶⁴ Zamlčaná (implicitná) kontrasignácia spočíva v prítomnosti niektorého z ministrov, t. j. niektorého z kontrasignujúcich subjektov, spolu s kráľom pri jeho oficiálnych aktivitách.⁶⁵ Táto podoba kontrasignácie, ako vyplýva už aj z jej označenia, sa nevyhnutne neviaže na písomné akty. Naopak, je skôr typická pre ústne akty hlavy štátu. Na rozdiel napr. od poľskej doktríny, ktorá predpokladá vždy aspoň fyzickú prítomnosť kontrasignujúceho subjektu pri dotknutom akte hlavy štátu, v španielskej doktríne možno nájsť názory pripúšťajúce

⁶² Porovnaj napr. OLECHNO, A.: *The constitutional aspects of countersignature in central and easter european countries*. [online] [cit. 01.06.2014] Dostupné na: http://www.dukonference.lv/files/proceedings_of_conf/53konf/tiesibas/Olechno.pdf, s. 2.

⁶³ Porovnaj napr. SASTRÚSTEGUI, M.: La Corona. In LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN, E., GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMP, P., SASTRÚSTEGUI, M.: *Derecho constitucional*. Volumen II. *Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Valencia : Tirant lo blanch, 2007, s. 28, alebo PÉREZ-PEDRERO, E. B.: *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*. Madrid : Cámara del Senado, 2003, s. 185.

⁶⁴ Rozlišovanie prinajmenšom dvoch podôb kontrasignácie sa odzrkadľuje aj v terminológii, keď popri všeobecnom pojme „*refrendo*“ existuje aj pojem „*contrafirma*“, ktorý sa vzťahuje len na prvú z podôb.

⁶⁵ Porovnaj napr. DE ESTEBAN, J., GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Curso de derecho constitucional Español*. Tomo III. Madrid : Servicio publicaciones de Facultad de derecho de Universidad Complutense Madrid, 1994, s. 88.

aj tzv. predpokladanú kontrasignáciu. Táto, tretia podoba kontrasignácie sa podľa tamojšej doktríny môže vzťahovať napr. na vianočné príhovory kráľa či na rozhovory (*interview*) s kráľom.⁶⁶ V súvislosti s predpokladanou kontrasignáciou však problémy vyvoláva otázka zodpovednosti. Podľa časti španielskej doktríny je zrejším prejavom prevzatia zodpovednosti za akt hlavy štátu, ktorého kontrasignácia sa len predpokladá, demisia. Teda ak sa zodpovední členovia vlády s konaním, resp. s „kontrasignovaným“ aktom hlavy štátu nestotožňujú, podajú demisiu. Iní autori, neodmietajúc implicitnú a predpokladanú kontrasignáciu ako takú, však nesúhlasia s tvrdením, podľa ktorého možno za prejav existencie takejto formy kontrasignácie považovať už len tú skutočnosť, že zodpovedný minister alebo predseda vlády zotrúva vo svojej funkcii a nepodá demisiu.⁶⁷ Pre ucelený obraz je však vhodné dodať, že Ústava Španielska výslovne nepredpokladá žiadnu konkrétnu formu kontrasignácie.

Možnosť kontrasignácie tých aktov hlavy štátu, ktoré nemajú písomnú formu, však niektorí autori odmietajú, tvrdiac, že kontrasignácia v zmysle spolupodpisu môže byť materiálne uplatnená len na písomných aktoch hlavy štátu. Povedané obrátene, ústny akt hlavy štátu fakticky nemožno spolupodpísať.⁶⁸ Kontrasignácia v prípade politických prehlásení a najrôznejších prejavov hlavy štátu je ťažko predstaviteľná napr. aj v podmienkach ústavného systému Nemecka, kde je postavenie hlavy štátu blízke modelovej parlamentnej forme vlády, pokiaľ ide o rozsah kontrasignovaných právomocí hlavy štátu.⁶⁹ Pri hodnotení prípustnosti či neprípustnosti chápania kontrasignácie aj v jej materiálnom význame, resp. v jej inej podobe ako v podobe spolupodpisu treba mať na zreteli konkrétnu ústavnú úpravu či spôsob ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie. Ak totiž ústava *expressis verbis* hovorí o podpisovaní aktov hlavy štátu, ako je to okrem iných štátov napr. v Litve,⁷⁰ je tým možnosť chápania „kontrasignácie“ ako iného než písomného aktu hlavy štátu už pojmovo vylúčená.

Vylúčenie možnosti kontrasignácie iných ako písomných aktov hlavy štátu však v súvislosti s určitými právomocami hlavy štátu potenciálne môže vyvolať nemalé problémy, a to aj v prostredí ústavného systému, kde

⁶⁶ Porovnaj napr. DE ESTEBAN, J., GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Curso de derecho constitucional Español*. Tomo III. Madrid : Servicio publicaciones de Facultad de derecho de Universidad Complutense Madrid, 1994, s. 88.

⁶⁷ Porovnaj napr. FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., PÉRET DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: *La Monarquía y la Constitución*. Madrid : Civitas, 1987, s. 301 a 303.

⁶⁸ Porovnaj KOUDELKA, Z.: Kontrasignace. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 122.

⁶⁹ Porovnaj FIALA, P., ROŽŇÁK, P., SCHUBERT, K., ŠIMÍČEK, V.: *Politický systém Spolkové republiky Německo*. Brno : Masarykova univerzita, 1994, s. 43.

⁷⁰ Podľa čl. 85 druhej vety Ústavy Litvy „*aby dekréty prezidenta republiky (...) nadobudli právnú moc, musia byť podpísané predsedom vlády alebo príslušným ministrom.*“

je v zásade tento inštitút viazaný len na písomné akty. Ako bude ešte ďalej uvedené, jednou z typických právomocí hlavy štátu podliehajúcich kontrasignácii je právomoc hlavného (vrchného) veliteľa ozbrojených síl. Potreba písomnej formy aktov hlavy štátu realizovaných v rámci tejto právomoci, napr. jej rozkazov, môže spôsobiť problémy predovšetkým v čase vojny, resp. iných krízových alebo mimoriadnych situácií. Dôsledné aplikovanie pravidiel, že kontrasignované akty môžu byť realizované len písomne, by mohlo výrazne ochromiť akcieschopnosť hlavného veliteľstva ozbrojených síl.⁷¹ Podľa názoru niektorých autorov by riešenie načrtnutého problému mohlo spočívať v prelomení pravidla o písomnej forme aktov vyžadujúcich si k svojej platnosti kontrasignáciu, a to prostredníctvom účelového výkladu, ktorý by vychádzal z úlohy ozbrojených síl pri zaisťovaní bezpečnosti štátu, resp. z potreby zaistiť akcieschopnosť ich hlavného velenia.⁷²

Vychádzajúc z uvedených skutočností, predovšetkým berúc na zreteľ rozdielny vecný rozsah kontrasignovaných aktov hlavy štátu v jednotlivých európskych štátoch, *in genere* môžeme rozlišovať dva základné prístupy k chápaniu inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu. V prípade kontrasignácie: (1) ***stricto sensu***, kontrasignácie v **presnom zmysle slova**, vychádzajúc aj z etymologického hľadiska, ako výlučnú podobu kontrasignácie rozumieme podpis (spolupodpis) kontrasignujúceho subjektu pripájaný k tým aktom hlavy štátu, ktoré majú písomnú formu. V tomto prípade latinský pojem „kontrasignácia“ v plnej miere možno nahradiť pojmom „spolupodpis“ prípadne „spolupodpisovanie“, keďže, ako sme uviedli, skutočne ide o podpisovanie dotknutého aktu hlavy štátu. Druhý prístup k chápaniu skúmaného inštitútu môžeme označiť za kontrasignáciu (2) ***largo sensu***, t. j. za kontrasignáciu v **širšom zmysle slova**. V rámci takto chápanej kontrasignácie následne prichádza do úvahy viacero jej podôb. Okrem „tradičného“ spolupodpisu, pripájaného k aktom hlavy štátu v písomnej forme, za ďalšie podoby kontrasignácie, vychádzajúc z načrtnutých záverov poľskej a španielskej doktríny, môžeme označiť aj prítomnosť kontrasignujúceho subjektu pri inom ako písomnom akte hlavy štátu. V rámci chápania kontrasignácie ako *largo sensu* prvú podobu môžeme označiť za kontrasignáciu výslovnú alebo explicitnú, druhú podobu potom za kontrasignáciu zamlčanú alebo implicitnú. Okrem týchto dvoch podôb možno pripustiť dokonca aj to, že v niektorých prípadoch stačí kontrasignáciu len predpokladať.

Na záver stručného pojmového vymedzenia kontrasignácie sa so zreteľom na skutočnosť, že kontrasignáciu možno chápať aj ako kontrasigná-

⁷¹ V súvislosti s právomocou hlavy štátu ako hlavného (vrchného) veliteľa ozbrojených síl však treba dodať, že reálny vplyv hlavy štátu na riadenie ozbrojených síl je v štátoch s parlamentnou formou vlády oveľa menší ako napr. v štátoch, ktorých ústavné systémy vychádzajú z prezidentskej formy vlády.

⁷² Bližšie pozri KOUDELKA, Z.: Kontrasignace. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 122.

ciu *largo sensu*, javí ako vhodné modifikovať nami ponúknutú definíciu na úvod tejto podkapitoly. Tá sa totiž výlučne viaže len na chápanie kontrasi gnácie *stricto sensu*. Jednu z možností ponúka opäť španielska doktrína. Jeden z jej predstaviteľov kontrasi gnáciu definuje ako inštitút typický pre parlamentný systém, ktorým sa autentifikuje akt tretej osoby a ktorým sa preberá zodpovednosť prináležiaca k tomuto aktu.⁷³ Kontrasi gnáciu možno zjednodušene charakterizovať aj ako nevyhnutnosť schvalovať (vybra né) akty hlavy štátu kontrasi gnajúcim subjektom.

3.2 Historické okolnosti vzniku inštitútu kontrasi gnácie

Ak sme v predchádzajúcej kapitole uviedli, že za domov parlamentnej formy vlády je považované Anglicko, ani korene samotného inštitútu kontrasi gnácie aktov hlavy štátu nemožno hľadať inde. Špecifická anglického, resp. neskôr britského ústavného systému sa týkajú aj inštitútu kontrasi gnácie. Ako je všeobecne známe a ako sme naznačili už aj v predhovore, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska dnes, ale ani Anglicko, resp. neskôr Veľká Británia v minulosti, nemá a nemala písanú ústavu.⁷⁴ Tamojší ústavný systém je charakteristický skôr postupným vývojom než náhlymi zmenami. Britský ústavný systém ako celok, vrátane jeho jednotlivých inštitútov, je považovaný za dielo času, prípadne politického kompromisu a „zdravého rozumu“.⁷⁵ Tento ústavný systém a rovnako aj jeho jednotlivé inštitúty sa vyvíjali postupne, najmä prostredníctvom politickej praxe. Často pritom išlo o prispôbenie sa starších (stredovekých) inštitútov, resp. ich adaptáciu na meniace sa politické podmienky. Tieto tvrdenia platia aj pre inštitút kontrasi gnácie aktov hlavy štátu, ktorého vznik a vývoj bol preto tiež postupný. Vzhľadom na absenciu písanej ústavy ani nemožno presne určiť okamih jeho vzniku. Pramene sa v tejto otázke rôznia.

Podľa niektorých prameňov⁷⁶ počiatky inštitútu kontrasi gnácie možno hľadať už v období stredoveku, konkrétne v 13. storočí, v čase panovania

⁷³ Porovnaj CONDE, E. Á.: *Curso de derecho constitucional*. Volumen II. *Los órganos constitucionales. El Estado autonómico*. Madrid : Tecnos, 2000, s. 36.

⁷⁴ Azda s výnimkou dokumentu *Instrument of government* z roku 1653, ktorý, so zreteľom na jeho obsah, možno označiť za ústavný dokument upravujúci organizáciu štátnej moci v cromwellovskom republikánskom štátnom útvare, formálne označovanom ako *Commonweath of England, Scotland and Ireland* (1653 – 1659).

⁷⁵ Porovnaj MAUROIS, A.: *Dzieje Anglii*. Warszawa, 1938, s. 441. Citované podľa RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego; Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 16.

⁷⁶ Porovnaj napr. PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky*. 1. díl. *Ústavní systém*. Praha : Linde, 1998, s. 237, alebo ŠTIAVNICKÝ,

anglického kráľa Henricha III (1216 – 1272). Henrich III začal panovať ešte ako nepnoletý. Úradne akty síce podpisoval, ale neniesol za ne zodpovednosť. Zodpovednosť za kráľovské akty preto mal preberať ten, kto príslušný akt spolupodpísal. Kráľovské akty podpisovali členovia kráľovskej rady,⁷⁷ ktorá sa neskôr postupným vývojom pretransformovala na kabinetnú radu, dnes kabinet.

Podľa iných prameňov však vznik inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu možno hľadať až v neskoršom období. Tradične je spájaný s formovaním britského systému parlamentnej vlády na prelome 17. a 18. storočia, resp. s precizáciou tejto formy vlády začiatkom 19. storočia.⁷⁸ Pravdou síce je, že kráľovské akty boli spolupodpisované už pred týmto obdobím, avšak vzhľadom na odlišnú povahu a účel tohto spolupodpisu ešte nemožno hovoriť o inštitúte kontrasignácie aktov hlavy štátu v dnešnom chápaní. Už v období absolutistickej monarchie,⁷⁹ resp. v období pred revolučným rokom 1688 bol každý kráľovský akt potvrdený odtlačkom pečiatky a spolupodpisom kráľovského poradcu, resp. úradníka. Pečiatka ako aj podpis kráľovského úradníka predstavovali prostriedky potvrdenia pravosti kráľovského aktu. Okrem potvrdenia pravosti aktu súčasne predstavovali aj vyjadrenie skutočnosti, že kráľovskí úradníci vzali na vedomie vydanie aktu a taktiež aj potrebu jeho vykonania. Vydanie aktu bolo suverénnym právom kráľa. Rozhodoval o ňom sám, a to aj napriek prípadnému protichodnému odporúčaniu svojich poradcov.⁸⁰ Anglické pramene uvádzajú, že v danom období za kráľovské akty nebol nikto pred parlamentnom zodpovedný.⁸¹ Ako zodpovedné subjekty pritom prichádzali do úvahy buď samotný kráľ, alebo osoba, ktorá kráľovský akt spolupodpísala. Zodpovednosť monarchu však neprichádzala do úvahy. Tradičnou súčasťou britského ústavného systému je totiž zásada, podľa ktorej kráľ nemôže vykonať nič zlé (v angličtine „*the King can do no wrong*“), resp. dokonca nemôže ani zle uvažovať (v angličtine „*the King cannot think wrong*“). Kráľ preto

J.: O možnosti vysloviť nedôveru jednotlivému ministrovi vlády. In *Justičná revue*, 2005, roč. 57, č. 8 – 9, s. 965.

⁷⁷ Porovnaj PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PraF UK, 1995, s. 134.

⁷⁸ RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 16 a nasl.

⁷⁹ Názory na existenciu absolutistickej monarchie v Anglicku sa rôzna. Skutočnosťou však je, že absolutistická forma vlády sa v Anglicku nikdy nerozvinula do podoby známej napr. vo Francúzsku pred rokom 1789.

⁸⁰ RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 18.

⁸¹ POLLARD, A. F.: *The history of England*. Oxford, 1941, s. 121. Citované podľa RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego; Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 18.

neniesol ani právnu, ani politickú zodpovednosť. Druhým subjektom prichádzajúcim do úvahy bol ten, kto akt kráľa spolupodpísal. Zodpovednosť spolupodpisujúceho subjektu sa však začala formovať až neskôr. Aj napriek týmto skutočnostiam spolupodpis pripájaný ku kráľovskému aktu už od stredoveku možno považovať za prvý krok v evolúcii smerujúcej k formovaniu inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu tak, ako ho chápeme dnes.

V priebehu 17. a 18. storočia sa postupne začínala kryštalizovať zodpovednosť kráľovských poradcov, resp. úradníkov, neskôr ministrov. Tá spočiatku mala skôr podobu právnej zodpovednosti, no neskôr sa mení na politickú zodpovednosť. Parlament postupne dosiahol možnosť vynútiť si odvolanie ministra, ktorý stratil jeho dôveru. Nemusel pritom porušiť žiadny právny predpis. Práve tu možno hľadať počiatky ústavnopolitickej zodpovednosti. Avšak ešte počas celého 17. storočia si kráľ pri vymenúvaní a odvolávaní svojich ministrov zachováva rozhodujúce slovo. Pozícia parlamentu sa začína výrazne posilňovať po tzv. Slávnej revolúcii v oku 1688, a to práve na úkor panovníka. Za zlomový okamih v ústavnom vývoji smerom ku konštitučnej, resp. parlamentnej monarchii možno považovať okrem Slávnej revolúcie aj nástup hannoverskej dynastie⁸² na anglický trón začiatkom 18. storočia.⁸³ Hannoverskí panovníci, predovšetkým prvý z nich Juraj I. a jeho nástupca Juraj II., sa venovali najmä nemeckej politike. Vláde v Británii nevenovali pozornosť a fakticky ju prenechali svojim ministrom. Juraj I. sa postupne prestal zúčastňovať na zasadaniach kabinetu ministrov. Jeho absencia bola pravdepodobne spôsobená aj neznalosťou anglického jazyka.⁸⁴ Namiesto kráľa tak prevzal predsedníctvo pri zasadnutiach kabinetu tzv. prvý minister (v angličtine „*Prime Minister*“), čiže premiér. Za prvého premiéra pramene označujú Roberta Walpola, ktorý sa funkcie ujal počas vlády Juraja I. v roku 1715. Reálne mocenské vzťahy v tomto období dokresluje aj výrok pripisovaný kráľovi Jurajovi II., ktorý mal o Anglicku povedať, že „v tomto štáte je kráľom minister“.⁸⁵ Načrtnutý proces vrcholí v prvej polovici 19. storočia, keď sa vykryštali-

⁸² Hannoverská dynastia nastúpila na trón v súlade so zákonom o nástupníctve (*Act of settlement* z roku 1702) po smrti kráľovnej Anny v roku 1714. Prvým kráľom z tejto dynastie bol pôvodne hannoverský kurfist Georg Ludwig. Kráľom Veľkej Británie a Írska sa stal ako Juraj I. Porovnaj HARENBERG, B.: (ed.) *Kronika ľudstva s výhľadom do budúcnosti od Roberta Jungka*. Bratislava : Fortuna, 1992, s. 548.

⁸³ RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego; Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 18.

⁸⁴ Porovnaj PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PraF UK, 1995, s. 135.

⁸⁵ PLUCKNETT, T. F. T.: *English Constitutional History*. London, 1960, s. 599. Citované podľa RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 20.

zovali základné črty britského parlamentarizmu. Reálna (výkonná) moc panovníka je definitívne v rukách kabinetu, resp. ministrov.

V súvislosti s týmito mocenskými zmenami v britskom ústavnom systéme sa mení aj význam spolupodpisu pripájaného ku kráľovským aktom. Tento spolupodpis už nemá charakter len potvrdzovania pravosti kráľovského aktu. Mení sa totiž aj samotný proces smerujúci k vydaniu aktu hlavy štátu. Kráľ síce formálne zostáva pôvodcom aktu, no jeho vyhotovenie prechádza do gescie ministrov, predovšetkým premiéra.⁸⁶ Autorom aktu, formálne prináležiaceho hlave štátu, je z materiálneho hľadiska kabinet.⁸⁷ So zreteľom na pretrvávajúcu zásadu nezodpovednosti hlavy štátu, zodpovednosť za kontrasygované akty hlavy štátu preberá kabinet. Išlo o ústavnopolitickú zodpovednosť. Subjektom oprávneným zodpovednosť vyvodit' sa stáva parlament. Kontrasygnujúci minister tak už nepotvrdzoval pravosť aktu, ale zaväzoval sa prebrať zodpovednosť za daný akt. Aj napriek tomu, že kráľovské akty podpisoval len jeden minister, súhlas ostatných sa prezúmoval. Zodpovednosť kabinetu bola totiž solidárna.⁸⁸

Vzhľadom na už uvedenú absenciu písanej ústavy prvé písomné zakotvenie inštitútu kontrasygnácie aktov hlavy štátu v ústavnom dokumente treba hľadať inde ako v Británii. Pravdepodobne prvou európskou ústavou, ktorá *expressis verbis* zakotvila inštitút kontrasygnácie, bola ústava Poľska. Podľa poľskej ústavy z roku 1791 výkonná moc patrila kráľovi a kabinetu ministrov. Každý akt bol vydávaný v mene kráľa, avšak súčasne mal byť kontrasygovaný príslušným ministrom.⁸⁹ Inštitút kontrasygnácie bol upravený aj v ďalších európskych ústavách prijatých koncom 18. a v prvej polovici 19. storočia. Podľa prvej francúzskej ústavy, prijatej len pár mesiacov po prijatí prvej poľskej ústavy, „*žiadny kráľovský príkaz nemôže byť vykonaný, ak nie je podpísaný kráľom a spolupodpísaný ministrom (...)*“⁹⁰ Spomedzi ďalších raných európskych ústav, ktoré mali zakotvený inštitút kontrasygnácie aktov hlavy štátu, možno uviesť napr. ústavy Švédska (1809),⁹¹ Španielska

⁸⁶ RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 20.

⁸⁷ BIN, R., PITRUZZELLA, G.: *Dirito Costituzionale*. Torino : G. Giappichelli Editore, 2006, s. 121.

⁸⁸ RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 20.

⁸⁹ Porovnaj OROSZ, L., JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice : UPJŠ, 2007, s. 197.

⁹⁰ Hlava I, kapitola III, oddiel IV, čl. 4 Ústavy (Francúzska) zo dňa 3. septembra 1791.

⁹¹ V prípade Švédska išlo o jeden zo základných zákonov spoločne upravujúcich ústavnoprávnu materiu, ktorý je všeobecne v angličtine známy ako *Instrument of Government*, v švédčine je označovaný ako *regeringsformen*. V slovenčine, za pomoci voľného prekladu, môžeme tento predpis označiť ako Akt o forme vlády. Inštitút

(1812),⁹² Nórska (1814),⁹³ Portugalska (1826),⁹⁴ Belgicka (1831),⁹⁵ Saska (1831),⁹⁶ Sardínie (1848)⁹⁷ či Pruska (1850).⁹⁸ Mimo načrtnutého všeobecného trendu nezostala ani habsburská monarchia v strednej Európe. Inštitút kontrasignácie bol súčasťou aj tzv. Bratislavskej marcovej ústavy z roku 1848⁹⁹ i tzv. Stadionovej ústavy z roku 1849.¹⁰⁰ Vo všetkých uvedených prípadoch išlo o monarchistické ústavy. Inštitút kontrasignácie sa však čoskoro preniesol aj do republikánskych ústavných systémov. Aj napriek nášmu konštatovaniu z druhej kapitoly, že za vzor parlamentnej republiky je považovaný ústavný systém III. francúzskej republiky, inštitút kontrasignácie bol už súčasťou ústavy II. francúzskej republiky z roku 1848.¹⁰¹

kontrasignácie aktov hlavy štátu vyplýva z ustanovenia § 38.

⁹² Podľa čl. 225 Politickej ústavy Španielskej monarchie zo dňa 19. marca 1812 „*všetky príkazy kráľa musia byť podpísané príslušným štátnym sekretárom*“.

⁹³ Podľa čl. 35 Ústavy Nórska v jej pôvodnom znení všetky rozhodnutia a úradné listy kráľa, s výnimkou záležitostí vojenského velenia, museli byť kontrasignované osobou, ktorá predložila návrh.

⁹⁴ V zmysle čl. 75 Ústavnej charty (Portugalska) zo dňa 29. mája 1826 patrila výkonná moc kráľovi. Avšak, podľa čl. 102 „*ministri Štátu spolupodpisujú všetky akty výkonnej moci, ktoré bez ich podpisu nemôžu byť vykonané*“.

⁹⁵ Podľa čl. 67 Ústavy Belgicka zo dňa 7. februára 1831 „*pre platnosť aktov kráľa je potrebný spolupodpis ministra*“.

⁹⁶ Podľa § 43 Ústavnej listiny Kráľovstva Sasko zo dňa 4. septembra 1831 „*všetky nariadenia vo veciach štátnej správy, ktoré sú podpísované kráľom, musia byť spolupodpísané vedúcim ministerského oddelenia, ktoré sa podieľalo na jeho tvorbe, ako výraz jeho zodpovednosti za vhodnosť a súlad s ústavou štátu*“.

⁹⁷ V zmysle čl. 5 Albertínskeho štatútu zo dňa 4. marca 1848 patrila výkonná moc kráľovi. Podľa čl. 65 však za realizáciu výkonnej moci boli zodpovední ministri. Vládne akty sa nestali platnými, pokiaľ neboli podpísané ministrom.

⁹⁸ Podľa čl. 44 Ústavnej listiny Pruského štátu zo dňa 31. januára 1850 „*každý vládný akt kráľa vyžaduje k svojej platnosti spolupodpis ministra, ktorý za neho preberá zodpovednosť*“.

⁹⁹ MANIK, R.: Zodpovednosť a zánik funkcie prezidenta Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2004, roč. 56, č. 8 – 9, s. 875. Konkrétne išlo o zákonný článok č. 3/1848, na základe ktorého moc vykonával kráľ prostredníctvom tzv. nezávislého ministerstva, zodpovedného parlamentu. Inštitút kontrasignácie i princíp ministerskej zodpovednosti boli prevzaté z belgickej ústavy. Porovnaj BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 23.

¹⁰⁰ Podľa § 18 Ústavy Rakúskej ríše zo dňa 4. marca 1849 „*cisár vyhlasuje zákony a vydáva nariadenia. Ku každému opatreniu je potrebné, aby bolo spolupodpísané jedným zodpovedným ministrom*“.

¹⁰¹ Podľa čl. 67 Ústavy (Francúzska) zo dňa 4. novembra 1848 „*akty prezidenta Republiky, s výnimkou tých, ktorými menuje alebo odvoláva ministrov, nie sú platné ak neboli spolupodpísané ministrom*“.

3.3 Ústavné vyjadrenie a vecný rozsah kontrasignácie

3.3.1 Ústavné vyjadrenie kontrasignácie

Aj napriek skutočnosti, že inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu je v európskych štátoch veľmi rozšírený, spôsob, akým jednotlivé ústavy tento inštitút vyjadrujú, rovnaký nie je. Z komparatívnej analýzy ústavnej úpravy 26 európskych štátov, ktorých ústavné systémy inštitút kontrasignácie obsahujú, vyplýva, že existuje prinajmenšom päť základných modelov či spôsobov vyjadrenia inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu v ústavnom texte:

1. **generálna klauzula**; uplatňujúca sa v Belgicku, Dánsku, Holandsku, Lichtenštajnsku, Luxembursku, Nórsku a Taliansku;
2. **generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek**; uplatňujúca sa v Bulharsku, Grécku, vo Francúzsku, v Lotyšsku, Nemecku, Poľsku a Španielsku;
3. **generálna klauzula s výhradou osobitnej úpravy**; uplatňujúca sa v Rakúsku a Turecku;
4. **pozitívny taxatívny výpočet**; uplatňujúci sa v Andorre, Českej republike (?), Litve, Maďarsku, Moldavsku, Portugalsku, Rumunsku, Slovenskej republike a Ukrajine a
5. **osobitná úprava jednotlivých právomocí**; uplatňujúca sa v Chorvátsku.

Použitie tzv. generálnej klauzuly znamená, že kontrasignácii podliehajú všetky (úradné) akty hlavy štátu. Avšak ani ústavné vyjadrenie inštitútu kontrasignácie nie je vo všetkých vyššie uvedených štátoch zaradených do prvej skupiny úplne totožné. Slovo „všetky“ totiž v spojení s vymedzením vecného rozsahu kontrasignovaných právomocí, resp. aktov používa len ústava Holandska. V zmysle čl. 47 Ústavy Holandska „*všetky akty parlamentu a kráľovské dekréty musia byť podpísané kráľom a jedným alebo viacerými ministrami alebo štátnymi tajomníkmi*“. Ústavné dokumenty v ostatných štátoch patriacich do tejto skupiny vyjadrujú absolútny vecný rozsah kontrasignácie gramaticky odlišným spôsobom.¹⁰² Jej význam je však v konečnom dôsledku rovnaký.

Druhý spôsob ústavného vyjadrenia, ktorý sme nazvali generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek, spočíva v tom, že ústava zakotvuje, že podmienke kontrasignácie v zásade podliehajú všetky akty hlavy štátu, avšak z tohto všeobecného pravidla ustanovuje výnimky. Výnimky sú ústavou taxatívne vypočítané. Výnimky pritom môžu byť uvedené prostredníctvom výslovného výpočtu aktov, resp. právomocí, alebo prostred-

¹⁰² Napríklad jediné ustanovenie výslovne upravujúce inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu v Ústave Luxemburska, t. j. čl. 45, znie: „*Opatrenia veľkovovodu musia byť spolupodpísané zodpovedným členom vlády*“.

níctvom odkazu na iné ústavné ustanovenia. Príkladom prvého prípadu je napr. Bulharsko,¹⁰³ príkladom druhého prípadu napr. Lotyšsko.¹⁰⁴ V prípade, ak ten-ktorý akt hlavy štátu nemožno subsumovať pod žiadnu z výnimiek, v zmysle zásady *exceptiones non sunt extendendae* daný akt treba považovať za akt podliehajúci kontrasignácii. Výnimky z kontrasignácie by teda nemali byť interpretované rozširujúcim spôsobom a každé ich použitie by malo byť náležite odôvodnené. Prípadné pochybnosti o tom, či má byť konkrétny úradný akt prezidenta kontrasignovaný, preto treba riešiť v prospech nutnosti kontrasignácie.¹⁰⁵

Zatiaľ čo v prípade druhej skupiny štátov sú výnimky spod všeobecného pravidla kontrasignácie vyjadrené koncentrovane, či už *expressis verbis*, alebo prostredníctvom odkazu na iné ustanovenie ústavy, v prípade Rakúska a Turecka je spôsob ústavného vyjadrenia skúmaného inštitútu odlišný. Výnimky, teda akty, resp. právomoci, ktoré kontrasignácií nepodliehajú, nie sú vyjadrené v ústave koncentrovane na jednom mieste. V prípade, ak bola vôľa ústavodarcu nepodmieniť kontrasignáciou určitý akt, resp. právomoc hlavy štátu, *expressis verbis* to vyjadril pri danom akte, resp. pri príslušnej právomoci. Napríklad podľa čl. 67 ods. 2 Ústavy Rakúska, „*pokiaľ nie je Ústavou ustanovené inak, všetky úradné akty Spolkového prezidenta vyžadujú pre svoju platnosť kontrasignáciu Spolkového kancelára alebo príslušného ministra*“ Výnimku z pravidla následne nachádzame v čl. 70 ods. 1. Ten uvádza, že „*vymenovanie spolkového kancelára alebo celej spolkovej vlády je kontrasignované novovymenovaným spolkovým kancelárom; odvolanie nevyžaduje kontrasignáciu*“. Obdobne generálnu klauzulu s výhradou osobitnej úpravy ako spôsob ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie možno identifikovať aj v Ústave Turecka, kde v zmysle čl. 105 „*všetky prezidentské dekréty, s výnimkou tých, ktoré je Prezident Republiky oprávnený vydávať samostatne bez podpisov predsedu vlády alebo príslušného ministra (...), musia byť podpísané predsedom vlády alebo príslušnými ministrami (...)*“.

Pomerne početná je skupina štátov, ktorých ústavy neformulujú kontrasignáciu ako všeobecnú podmienku platnosti aktov hlavy štátu. Tie akty, resp. právomoci hlavy štátu, ktoré majú byť podmienené kontrasignáciou, výslovne vypočítavajú. Tie z aktov hlavy štátu, ktoré nie sú v tomto pozitívnom výpočte zahrnuté, kontrasignáciou podmienené nie sú. Podobne ako v prípade generálnej klauzuly s taxatívnym výpočtom výnimiek, aj v prípa-

¹⁰³ Porovnaj čl. 102 ods. 2 a 3 Ústavy Bulharska.

¹⁰⁴ Porovnaj Kapitulu III oddiel 56 Ústavy Lotyšska.

¹⁰⁵ Porovnaj MINKIEWICZ, M.: Kontrasignata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. In *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. Konstytucjonalismus český a polský. 15 a 11 let po schválení ústav obou států*. Toruń : Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009, s. 195. Aj keď citovaný názor bol prezentovaný v spojení s inštitútom kontrasignácie v podmienkach Poľska, je nepochybné, že má i všeobecnú platnosť.

de pozitívneho taxatívneho výpočtu môžeme jednotlivé štáty rozdeliť ešte na dve podskupiny. Prvú z nich tvorí Andorra, kde tamojšia ústava tie z aktov hlavy štátu, v andorrskom prípade dvoch „hláv štátu“, ktoré kontrasignácii podliehajú, výslovne uvádza.¹⁰⁶ Druhú podskupinu potom tvoria všetky ostatné štáty používajúce ako spôsob ústavného vyjadrenia tejto povinnosti pozitívny taxatívny výpočet. V ich prípade relevantné ustanovenie ústavy tie z aktov, resp. právomocí hlavy štátu, ktoré kontrasignácii podliehajú, vyjadruje prostredníctvom odkazu na iné ústavné ustanovenie.

Osobitným prípadom je v rámci štvrtej skupiny Česká republika. V prospech klasifikovania jej ústavného spôsobu vyjadrenia inštitútu kontrasignácie ako pozitívneho taxatívneho výpočtu hovorí čl. 63 ods. 3 Ústavy Českej republiky, v zmysle ktorého „*rozhodnutie prezidenta republiky vydané podľa odseku 1 a 2 vyžaduje na svoju platnosť spolupodpis predsedu vlády alebo ním povereného člena vlády*“. V citovanom ustanovení spomínaný odsek 1 vypočítava časť právomocí, resp. aktov, ktoré ústava prezidentovi Českej republike zveruje. Okrem nich totiž ústava prezidentovi priznáva aj ďalšie právomoci, uvedené v čl. 62. Predmetom kontrasignácie sú však, so zreteľom na citované ustanovenie, len tie prezidentské právomoci, ktoré sú uvedené v čl. 63 ods. 1. Ak by sme v tomto bode analýzu ukončili, klasifikácia ústavného spôsobu vyjadrenia ako pozitívneho taxatívneho výpočtu by bola nespochybniteľná. Situáciu však komplikuje čl. 63 ods. 2, na ktorý citované ustanovenie zakladajúce požiadavku kontrasignácie tiež, popri ods. 1, odkazuje. V zmysle čl. 63 ods. 2 „*prezidentovi republiky prináleží vykonávať i právomoci, ktoré nie sú výslovne v ústavnom zákone uvedené, ak tak ustanoví zákon*“. Systematickým výkladom čl. 63 ods. 2 v spojení s ods. 3 tak dospejeme k záveru, že predmetom kontrasignácie sú aj všetky tie právomoci hlavy štátu, ktoré mu zverí „bežný“ zákon. Ak teda všetko systematicky zhrnieme, kontrasignácii v podmienkach Českej republiky podliehajú všetky zákonné právomoci prezidenta a tie z ústavných právomocí, o ktorých to ústava *expressis verbis* uvádza. Naopak, kontrasignácii nepodliehajú len ostatné ústavné právomoci. So zreteľom na takto formulovaný záver si následne môžeme položiť otázku, či by sme v prípade českého prístupu nemali hovoriť skôr o generálnej klauzule s akýmsi negatívnym taxatívnym výpočtom výnimiek.

Piatu „skupinu“ tvorí len Chorvátsko. Chorvátska ústavná úprava je špecifická v tom, že neustanovuje všeobecnú podmienku kontrasignácie aktov hlavy štátu a ani neuvádza ich taxatívny výpočet. Prípadná podmienka kontrasignácie je vždy výslovne vyjadrená pri tej-ktorej ústavnej právomoci, resp. pri príslušnom akte hlavy štátu. V prípade absencie takejto výslovnej zmienky akty hlavy štátu vydávané v rámci danej právomoci kontrasignované byť nemusia.

¹⁰⁶ Porovnaj čl. 45 ods. 1 Ústavy Andorry.

Okrem nami zvolenej klasifikácie sa však, predovšetkým v poľskej konštitucionalistike, možno stretnúť aj s odlišnou klasifikáciou spôsobov ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu.¹⁰⁷ V zmysle tejto klasifikácie možno rozlišovať **negatívnu** kontrasignáciu a **pozitívnu** kontrasignáciu. V prvom prípade podliehajú kontrasignácii všetky akty hlavy štátu, alternatívne všetky akty hlavy štátu okrem enumeratívne uvedených výnimiek. V druhom prípade, naopak, ústavný text vymenúva tie z aktov hlavy štátu, ktoré kontrasignácií podliehajú. Ak porovnáme obe načrtnuté klasifikácie, medzi prípady negatívnej kontrasignácie môžeme zaradiť tie ústavné systémy, v ktorých sa ako spôsob ústavného vyjadrenia tohto inštitútu uplatňuje generálna klauzula, generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek a generálna klauzula s výhradou osobitnej úpravy. Medzi príklady pozitívnej kontrasignácie následne môžeme zaradiť tie ústavné systémy, v ktorých je inštitút kontrasignácie vyjadrený prostredníctvom pozitívneho taxatívneho výpočtu a prostredníctvom osobitnej úpravy jednotlivých právomocí.

3.3.2 Vecný rozsah kontrasignácie

S problematikou ústavného spôsobu vyjadrenia inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu súvisí aj otázka vecného rozsahu kontrasignovaných právomocí hlavy štátu, t. j. vymedzenie tých aktov hlavy štátu, ktoré sú podmienené kontrasignáciou. Ako vyplýva z predchádzajúcej klasifikácie spôsobov ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie, vecný rozsah kontrasignácie nie je v európskych štátoch ani zďaleka totožný.

Síce je nesporné, že ústavný spôsob vyjadrenia inštitútu kontrasignácie súčasne určuje aj vecný rozsah kontrasignácie, avšak nami uvedené spôsoby ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie treba považovať len za určité zovšeobecnenie. A tak, ako to pri zovšeobecnení obvykle býva, nie vždy dokáže zachytiť všetky osobitosti, ktoré sa v praxi vyskytujú. Rovnako to platí aj v našom prípade. V snahe o čo najexaktnejšie určenie vecného rozsahu kontrasignácie totiž treba vziať do úvahy aj ostatné relevantné ústavné či zákonné ustanovenia.

Osobitne zaujímavý je napr. prípad Poľska. Keďže sme Poľsko zaradili do skupiny štátov, ktorých ústavy vyjadrujú inštitút kontrasignácie prostredníctvom generálnej klauzuly s taxatívnym výpočtom výnimiek, možno očakávať, že kontrasignácii budú podliehať takmer všetky akty

¹⁰⁷ Porovnaj napr. OLECHNO, A.: *The constitutional aspects of countersignature in central and easter european countries*. [online] [cit. 01.06.2014] Dostupné na: http://www.dukonference.lv/files/proceedings_of_conf/53konf/tiesibas/Olechno.pdf, s. 2, alebo RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego; Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 261.

hlavy štátu. Pri bližšom pohľade na relevantné ústavné ustanovenia však zistíme, že pomyselné „misky váh“ sa v konečnom dôsledku môžu nakloniť v prospech väčšieho počtu nekontrasignovaných aktov. Ustanovenie čl. 144 ods. 3 Ústavy Poľska totiž až v tridsiatich bodoch vypočítava prípady, na ktoré sa generálne pravidlo o tom, že úradné akty prezidenta na svoju platnosť vyžadujú kontrasignáciu, nevzťahuje. Aj napriek nevyhnutnosti aplikovať už uvedenú zásadu *exceptiones non sunt extendendae*,¹⁰⁸ v zmysle ktorej by sa v prípade pochybnosti tento úradný akt prezidenta mal považovať za akt vyžadujúci si kontrasignáciu, je nepochybné, že široký rozsah výnimiek v poľskom prípade v konečnom dôsledku generálnu klauzulu s taxatívnym výpočtom výnimiek ako spôsob ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie deformuje.

Ďalšiu „komplikačiu“ v snahe o čo možno najpresnejšie vymedzenie vecného rozsahu kontrasignácie predstavujú takzvané implicitné výnimky. Za implicitné ich môžeme označiť preto, lebo aj napriek skutočnosti, že ústavný text ich za výnimky neoznačuje *expressis verbis*, so zreteľom na ich povahu by dotknuté akty hlavy štátu, predovšetkým podľa názoru ústavnoprávnej doktríny, mali byť tiež z podmienky kontrasignácie vylúčené. V tomto prípade, ako už je zrejmé aj z povahy veci, pôjde o problém tých ústavných systémov, ktoré inštitút kontrasignácie vyjadrujú prostredníctvom generálnej klauzuly, resp. generálnej klauzuly s taxatívnym výpočtom výnimiek či s výhradou osobitnej úpravy. Ako príklad možno uviesť napr. Španielsko či Taliansko. Vo všeobecnosti, aj keď do určitej miery zjednodušene, možno uviesť, že pôjde predovšetkým o také akty či úkony hlavy štátu, ktoré síce majú určitý ústavnoprávny dosah, avšak vo svojej podstate majú súkromnú povahu. Za typický príklad aktu (úkonu) prezidenta, ktorého platnosť by nemala byť podmienená kontrasignáciou, uvádza talianska doktrína napr. abdikáciu prezidenta na svoju funkciu.¹⁰⁹ Ešte viac implicitných výnimiek možno hľadať v prípade Španielska, kde túto skutočnosť v nemalej miere ovplyvňuje aj monarchistický typ hlavy štátu. Príkladom aktu (úkonu) španielskeho kráľa, v prípade ktorého existuje polemika o jeho vylúčení spod podmienky kontrasignácie, je napr. určenie poručníka pre neplnoletého následníka trónu v závete kráľa. V španielskej doktríne sa možno stretnúť

¹⁰⁸ Porovnaj RAKOWSKA, A.: *Kontrasignata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego; Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009, s. 219.

¹⁰⁹ Tento doktrinálny záver bol potvrdený aj v praktickej rovine v roku 1978, keď na funkciu talianskeho prezidenta abdikoval Giovanni Leone. Platnosť jeho abdikácie totiž v tomto prípade kontrasignáciou podmienená nebola.

s názormi v prospech¹¹⁰ i proti¹¹¹ vyňatiu tohto aktu (úkonu) spod všeobecnej podmienky kontrasignácie.

Vráťme sa však k pozitívnemu vymedzeniu, resp. k zovšeobecneniu vecného rozsahu kontrasignácie. Aj napriek konštatovaniu uvedenému na úvod tejto podkapitoly, i tomu, že vecný rozsah kontrasignácie nie je v európskych štátoch ani zďaleka totožný, možno urobiť určité zovšeobecnenie a zdôrazniť niekoľko právomocí, ktoré sa dajú označiť za právomoci typicky kontrasignované. Samozrejme, máme na mysli len tie prípady, keď kontrasignácia nepredstavuje generálnu podmienku na platnosť aktov hlavy štátu. Medzi typické právomoci hlavy štátu, v rámci ktorých si jednotlivé akty vyžadujú kontrasignáciu, tak môžeme zaradiť najmä právomoci v oblasti zastupovania štátu navonok, dojednávania a ratifikácie medzinárodných zmlúv, prijímania a poverovania diplomatických zástupcov, výkonu funkcie hlavného (vrchného) veliteľa ozbrojených síl či niektoré menovacie oprávnenia.¹¹² Ide predovšetkým o tie právomoci hlavy štátu, ktoré majú rysy realizácie výkonnej moci.

Ak by sme však do dôsledkov chceli rešpektovať princípy parlamentnej formy vlády, čiže ak by sme chceli hovoriť o klasickej či modelovej parlamentnej forme vlády, niektorí autori uvádzajú, že podmienke kontrasignácie by mali podliehať všetky (úradné) akty hlavy štátu.¹¹³ Túto požiadavku spĺňajú spomedzi európskych štátov predovšetkým monarchie. Spomedzi republík tejto požiadavke vyhovuje len Taliansko.

V rámci snahy o vymedzenie, resp. načrtnutie vecného rozsahu kontrasignácie treba upozorniť ešte na jednu skutočnosť. Samotný vecný rozsah kontrasignácie totiž nie je určený len spôsobom ústavného vyjadrenia, teda či už napr. generálnou klauzulou, alebo pozitívnym taxatívnym výpočtom. Je určený aj tým, ako ústava predmet kontrasignácie vymedzí. Totiž je rozdiel v tom, či ústava určí, že kontrasignácií podliehajú „akty“ hlavy štátu, alebo len „rozhodnutia“ hlavy štátu, tak ako sme to už načrtli hneď v prvej kapitole. Rovnako je rozdiel v tom, či ústava ustanoví, že kontrasignácií podliehajú vypočítané akty hlavy štátu, alebo vypočítané

¹¹⁰ ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid : Ediciones del Foro, 1978, s. 401. Ďalej porovnaj napr. DE ESTEBAN, J., GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Curso de derecho constitucional Español*. Tomo III. Madrid : Servicio publicaciones de Facultad de derecho de Universidad Complutense Madrid, 1994, s. 84 alebo FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., PÉRET DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: *La Monarquía y la Constitución*. Madrid : Civitas, 1987, s. 309 a našl.

¹¹¹ TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de derecho constitucional Español 2*. Madrid : Atomo, 1988, s. 43.

¹¹² Porovnaj napr. OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 24.

¹¹³ KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. díl. Praha : Aleš Čenek, 2009, s. 304, alebo GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*. Praha : Prospektum, 1996, s. 191.

právomoci hlavy štátu. V druhom z prípadov totiž predmet kontrasignácie tvoria všetky tie akty hlavy štátu, ktorými realizuje kontrasignáciou podmienené (tzv. kontrasignované) právomoci.

V súvislosti s vecným rozsahom kontrasignácie nie je bez zaujímavosti pristaviť sa osobitne pri Estónsku. Oku čitateľa iste neuniklo, že táto krajina nebola zaradená do žiadnej z kategórií týkajúcich sa spôsobov ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie priblížených v predchádzajúcej časti. Sme totiž presvedčení, že aj napriek skutočnosti, že tamojšia ústava v prípade vybraných aktov prezidenta vyžaduje ich kontrasignáciu ústavou oprávnenými subjektmi, nejde o kontrasignáciu v pravom zmysle slova. Ustanovenie čl. 109 Ústavy Estónska síce pre vybrané akty hlavy štátu vyžaduje ich kontrasignáciu predsedom parlamentu (v estónčine *Riigikogu*) a predsedom vlády, avšak nejde o akty, ktorými by prezident realizoval ústavné právomoci hlavy štátu v pravom zmysle slova. Kontrasignácia predsedu parlamentu a predsedu vlády sa totiž vyžaduje pre prezidentské dekréty so silou zákona, ktoré nahrádzajú zákonodarnú činnosť parlamentu v prípade, ak ten nemôže byť zvolaný. Takéto dekréty musia byť navyše ihneď po zvolaní parlamentu buď predložené na schválenie, alebo odmietnutie.¹¹⁴

3.4 Kontrasignujúci subjekt a postup pri kontrasignácii

3.4.1 Kontrasignujúci subjekt

Po identifikácii vecného rozsahu kontrasignácie, teda, po identifikácii predmetu či objektu kontrasignácie, si na nasledujúcich riadkoch priblížime subjekt kontrasignácie. Predmetom záujmu tak bude určenie toho, kto akty hlavy štátu spolupodpisuje, resp. ak zotrváme pri kontrasignácii *lar-go sensu*, kto akty hlavy štátu schvaľuje.

Subjekt oprávnený kontrasignovať akty hlavy štátu je spravidla súčasťou výkonnej zložky štátnej moci. Najčastejšie ide o predsedu vlády,¹¹⁵ prípadne o iného člena vlády (ministra). Určenie toho, ktorý z ďalších členov vlády je oprávnený akt hlavy štátu kontrasignovať, sa v jednotlivých štátoch líši. Môže to byť buď člen vlády poverený predsedom vlády¹¹⁶, alebo príslušný člen¹¹⁷ vlády. Medzi ústavnými formuláciami „príslušný“ a „po-

¹¹⁴ Ide o prípad porovnateľný s tzv. Benešovi dekrétmi.

¹¹⁵ Pod pojmom „vláda“ máme na mysli zovšeobecnené označenie rozhodujúceho exekutívneho orgánu, bez ohľadu na jeho pomenovanie v tom-ktorom ústavnom systéme.

¹¹⁶ Porovnaj napr. čl. 63 ods. 3 Ústavy Českej republiky.

¹¹⁷ Porovnaj napr. čl. 58 Základného zákona Nemecka.

verený“ člen vlády je však nezanedbateľný kvalitatívny rozdiel. Zatiaľ čo v prvom prípade je na kontrasignáciu oprávnený vecne príslušný člen vlády, t. j. člen vlády riadiaci rezort, ktorého sa tento akt hlavy štátu týka, v druhom prípade o tom, kto z členov vlády akt hlavy štátu kontrasignuje, rozhoduje výlučne predseda vlády. Rozdiel teda nespočíva len v určení príslušného člena vlády, ale aj v postavení predsedu vlády.

Skutočnosť, že kontrasignujúci subjekt je súčasťou exekutívy, nie je náhodná. Ako sme už neraz uviedli, jedným z kľúčových znakov parlamentnej formy vlády je ústavnopolitická zodpovednosť výkonnej moci voči parlamentu. Rozhodujúcim orgánom exekutívy je v prostredí parlamentarizmu vláda. Keďže vláda zodpovedá za vykonávanie exekutívy v štáte, je správne aj to, že jej člen kontrasignuje akty hlavy štátu. Ako sme už uviedli v predchádzajúcich riadkoch, inštitút kontrasignácie má osobitný význam najmä v súvislosti s tými aktmi hlavy štátu, ktoré majú exekutívny charakter, resp. ktoré možno považovať za akty výkonnej moci. Rovnako treba mať na pamäti ďalší znak parlamentnej formy vlády, a to ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu za vykonávanie svojej funkcie. „Právny výrazom tejto skutočnosti je inštitút kontrasignácie.“¹¹⁸

Kontrasignáciou sa nepriamo zvyšuje váha kontrasignovaného aktu hlavy štátu.¹¹⁹ Avšak na druhej strane, kontrasignácia súčasne aj obmedzuje nezávislosť hlavy štátu pri výkone niektorých svojich právomocí.¹²⁰ Na vydanie určitého aktu totiž nestačí len vôľa samotnej hlavy štátu. Súhlas musí v podobe kontrasignácie prejavíť aj ďalší subjekt. Vzhľadom na skutočnosť, že takmer vždy je kontrasignujúcim subjektom člen vlády, tento inštitút možno považovať aj za vyjadrenie rozhodujúceho postavenia vlády a slabého postavenia hlavy štátu v rámci výkonnej moci v štáte.¹²¹ Posilnené postavenie vlády možno vnímať aj cez prizmu tézy, že v podmienkach zastupiteľskej demokracie by mal mať prednosť politicky zodpovedný orgán pred politicky nezodpovedným orgánom.¹²² Pri zachovaní tradičných črt parlamentarizmu je politicky zodpovedným orgánom vláda a politicky nezodpovedným orgánom hlava štátu. Postavenie hlavy štátu pri výkone svojej právomoci, v rámci ktorej si jednotlivé akty vyžadujú kontrasignáciu, však nemožno vykladať tak, že predseda vlády je nadria-

¹¹⁸ PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. 1. díl. *Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998, s. 274.

¹¹⁹ OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 84.

¹²⁰ BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010, s. 264.

¹²¹ Porovnaj BALOG, B.: *Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?)*. *Transformation of the constitutional system of the Slovak Republic (?)*. [online] 2012 [cit. 23.06.2014] Dostupné na: [http://ctp.uninova.sk/ctp.nsf/0/EC19ECAB13752A-23C12579AB00427535/\\$FILE/CaKS_2-2011---clanok_05.pdf](http://ctp.uninova.sk/ctp.nsf/0/EC19ECAB13752A-23C12579AB00427535/$FILE/CaKS_2-2011---clanok_05.pdf).

¹²² Porovnaj Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 20. júna 2000, sp. zn. Pl. ÚS 14/01.

dený hlave štátu. Predseda vlády, prípadne iný kontrasignujúci subjekt totiž môže hlave štátu vydanie určitého aktu len znemožniť, nemôže ho však k určitému konaniu pozitívne prinúť.¹²³

Výnimočne môže kontrasignujúci subjekt stáť aj mimo rámca výkonnej moci. Ide napr. o prípady, ak sa určitý akt hlavy štátu týka personálnych otázok vlády, napr. ak ide o vymenúvanie alebo odvolávanie predsedu vlády. Kontrasignujúcim subjektom v takomto prípade môže byť napr. predseda parlamentu, resp. niekto z jeho komôr. Môže však ísť aj o odlišné akty. Ako príklad ústavného systému, ktorý pozná aj kontrasignujúci subjekt stojaci mimo exekutívy, možno uviesť Španielsko. Jedným zo subjektov, ktoré v zmysle čl. 64 ods. 1 Ústavy Španielska kontrasignujú akty španielskeho kráľa, je totiž predseda Kongresu (v španielčine „*Congreso de los diputados*“), čiže dolnej komory španielskych *Cortes Generales*.¹²⁴ Predseda španielskeho kongresu má postavenie kontrasignujúceho subjektu vo vzťahu k trom kategóriám aktov hlavy štátu. Jeho kontrasignácia je nevyhnutná v prípade aktu, ktorým kráľ podáva kongresu návrh kandidáta na predsedu vlády, ako aj v prípade aktu, ktorým hlava štátu predsedu vlády následnej aj vymenúva. Predseda Kongresu má ďalej postavenie kontrasignujúceho subjektu aj v prípade aktu spočívajúceho v rozpustení *Cortes Generales*, prípadne niekto z ich komôr.¹²⁵

Ako sme už naznačili, kontrasignácia aktu hlavy štátu ktorým sa ustanovuje do funkcie predseda vlády iným subjektom ako subjektom z prostredia výkonnej moci, je menej tradičným riešením. Avšak za paradoxné by sa mohlo považovať to, ak by svoje vymenovanie do funkcie kontrasignoval sám predseda vlády. Ako o nič lepšie riešenie však nevyznieva napr. ani také, ktoré by spočívalo v kontrasignovaní vymenovania predsedu vlády predchádzajúcim predsedom vlády. U toho totiž, vzhľadom na potrebu vymenovania nového predsedu vlády, možno predpokladať stratu legitimity. V prípade, ak je predmetom kontrasignácie predsedu Kongresu akt spočívajúci v rozpustení *Cortes Generales* alebo niekto z ich komôr, možno polemizovať o tom, či kontrasignáciu predsedom samotnej parlamentnej komory možno považovať za vhodné riešenie. Osobitne v prípade,

¹²³ Porovnaj KOUDELKA, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 170-171.

¹²⁴ „*Cortes Generales*“ je španielske označenie pre tamojší parlament. V českej literatúre sa môžeme niekedy stretnúť s predkladom tohto označenia ako „Kortesy“. Avšak, vzhľadom na absenciu slovenského ekvivalentu považujeme za vhodnejšie na označenie tohto ústavného orgánu používať jazykovo pôvodné označenie.

¹²⁵ Ústava Španielska predpokladá možnosť rozpustiť *Cortes Generales*, prípadne niektorú z ich komôr, v dvoch prípadoch. Prvým prípadom je, ak sa v lehote dvoch mesiacov od prvého hlasovania nepodarí kráľom navrhnutému kandidátovi na funkciu predsedu vlády získať dôveru Kongresu. Druhým prípadom je rozpustenie na návrh predsedu vlády.

ak ide o rozpustenie iniciované výkonnou mocou. Rozpustenie parlamentu iniciované výkonnou mocou totiž možno považovať za priam „učebnicový príklad“ jedného z nástrojov na riešenie ústavnopolitických konfliktov, ktoré sa môžu vyskytnúť v prostredí parlamentnej formy vlády medzi parlamentom a vládou. V prípade, ak by sme chceli hovoriť o rozvinutí úlohy hlavy štátu ako arbitra v plnom rozsahu, v tomto prípade možno dokonca podmienku kontrasignácie spochybníť. Avšak v prípade, ak zotrváme na nutnosti kontrasignácie aktu hlavy štátu spočívajúceho v rozpustení parlamentu (niektorej z jeho komôr), považujeme za vhodnejšie, aby bol kontrasignujúcim subjektom predstaviteľ exekutívy, a nie predstaviteľ orgánu, ktorý má byť rozpustený.

Okrem Španielska možno nájsť zakotvenie predsedu parlamentu ako kontrasignujúceho subjektu aj v Ústave Grécka. V zmysle čl. 35 ods. 3 Ústavy Grécka je to totiž práve predseda parlamentu, ktorý kontrasignuje dekrét, ktorým prezident vyhlasuje referendum o návrhu zákona.

Predmetom skúmania nemusí byť len otázka, kto akty hlavy štátu kontrasignuje, ale aj to, koľko takýchto subjektov ústava predpokladá. V rámci jednotlivých európskych štátov totiž nachádzame aj také, ktorých ústavy predpokladajú viac ako len jeden kontrasignujúci subjekt. Odmyslíme si pritom prípady, ak ústavný text používa v spojení s kontrasignujúcim subjektom gramatický tvar nominatívu plurálu, napr. „ministri“. V prípade, ak ústavný text predpokladá viac kontrasignujúcich subjektov, tieto subjekty môžu byť určené buď alternatívne, alebo kumulatívne. Ako príklad alternatívnej formulácie možno uviesť napr. Litvu či Lotyšsko, kde tamojšie ústavy ako kontrasignujúci subjekt určujú predsedu vlády alebo príslušného ministra.¹²⁶ Alternatívne formulované kontrasignujúce subjekty však, ako sme naznačili už pri upozornení na rozdiel medzi pojmami „poverený“ a „príslušný“ člen vlády, nemusia mať rovnocenné postavenie. Minister poverený predsedom vlády, ako alternatívny kontrasignujúci subjekt, môže mať totiž len postavenie subjektu vykonávajúceho vôľu predsedu vlády.

V zásade možno konštatovať, že vo všetkých ústavných systémoch, v ktorých je jedným z kontrasignujúcich subjektov predseda vlády, má ten postavenie dominantného kontrasignujúceho subjektu. Takéto postavenie vyplýva buď už so samotnej ústavnej dikcie, napr. ak ústava uvádza, že kontrasignuje predseda vlády alebo ním poverený člen vlády,¹²⁷ alebo z ústavou predpokladaného postavenia predsedu vlády, predovšetkým so zreteľom na zodpovednostné vzťahy medzi predsedom vlády a parlamentom. Pokiaľ ide o prvý prípad, teda o prípad formulácie v znení, že kontrasignuje predseda vlády alebo ním poverený člen vlády, z takejto formulácie možno vyvodiť, že je to práve predseda vlády, kto rozhodne nielen o tom,

¹²⁶ Porovnaj čl. 85 Ústavy Litvy a Kapitulu III oddiel 56 Ústavy Lotyšska.

¹²⁷ To je prípad napr. Českej republiky. Porovnaj čl. 63 ods. 3 Ústavy Českej republiky.

či ten-ktorý akt hlavy štátu kontrasignuje, ale aj o tom, či tak urobí sám, alebo týmto úkonom poverí niektorého z ďalších členov vlády.

Popri alternatívne formulovaných kontrasignujúcich subjektoch sa môžeme stretnúť aj s kumulatívne formulovanými kontrasignujúcimi subjektmi. V tomto prípade akt hlavy štátu musí byť kontrasignovaný viacerými subjektmi súčasne. Ako príklad možno uviesť Taliansko, kde v prípade niektorých kategórií aktov hlavy štátu ústava predpokladá súčasnú kontrasignáciu dvoma subjektmi, a to navrhujúcim (resp. vecne príslušným) ministrom a predsedom Rady ministrov.¹²⁸ Kumulatívna kontrasignácia však nemusí byť ústavou *expressis verbis* predpokladaná. Môže mať len neformálnu podobu. Napríklad v ústavnopolitickej praxi Španielska sa vyvinul postup spočívajúci v tom, že aj napriek alternatívne formulovanej ústavnej dikcii v niektorých prípadoch bývajú súčasne kontrasignované niektoré akty hlavy štátu nielen predsedom vlády, ale aj príslušným ministrom. Takýto postup zvykne byť interpretovaný ako zdôraznenie solidarity (solidárnej zodpovednosti) celej exekutívy.¹²⁹ Osobitným prípadom kumulatívnej kontrasignácie je Turecko a Ukrajina, kde tamojšie ústavy kumulatívnu kontrasignáciu formulujú ako všeobecné pravidlo pri všetkých kontrasignovaných aktoch hlavy štátu. V prípade Turecka ústava formuluje ako kontrasignujúce subjekty predsedu vlády a príslušného ministra, v prípade Ukrajiny – predsedu vlády a ministra zodpovedného za akt a za jeho realizáciu.¹³⁰

3.4.2 Postup pri kontrasignácii

V spojení s kontrasignujúcim subjektom možno skúmať aj samotný postup pri kontrasignácii. Ten vo všeobecnosti nie je predmetom výslovnej ústavnej úpravy. Konkrétny postup pri kontrasignácii preto bude záležať nielen od ústavnej úpravy, čiže od predmetu kontrasignácie či od určenia kontrasignujúceho subjektu, ale aj od praktických politických vzťahov medzi hlavou štátu a predsedom vlády, prípadne aj medzi ďalšími ústavnými orgánmi. Vychádzajúc z jednotlivých ústavných úprav, možno za pomoci výraznej generalizácie rozoznávať tri základné varianty procesného postupu pri vydávaní aktu hlavy štátu vyžadujúceho si kontrasignáciu.¹³¹

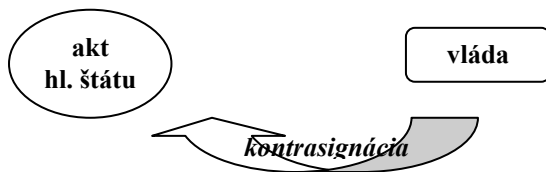
¹²⁸ Porovnaj čl. 89 Ústavy Talianska.

¹²⁹ Porovnaj GARCÍA CANALES, M.: *Refrendo de los actos del Rey*. In ARAGÓN REYES, M. (ed.): *Temas básicos de derecho constitucional*. Tomo II. *Organización del Estado*. Madrid : Civitas, 2001, s. 36.

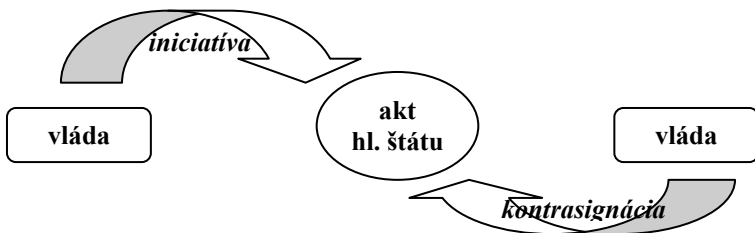
¹³⁰ Porovnaj čl. 105 Ústavy Turecka a čl. 106 Ústavy Ukrajiny.

¹³¹ Porovnaj napr. aj KYSELÁ, J.: *Prezident republiky v ústavném systémeu ČR – perspektiva ústavněprávní*. In NOVÁK, M., BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech*. Vimperk : Dokořán, 2008, s. 239.

V rámci prvého variantu je v pozícii iniciátora celého procesu samotná hlava štátu. Hlava štátu realizuje svoju ústavnú právomoc, výsledkom ktorej je vydanie aktu vyžadujúceho si kontrasignáciu. V druhom kroku nastupuje subjekt, ktorému ústava zveruje oprávnenie kontrasignovať akt hlavy štátu. Ako sme už uviedli v predchádzajúcej časti, najčastejšie pôjde o predsedu vlády alebo o iného člena vlády.¹³² Načrtnutý variant pritom najlepšie zodpovedá teoretickému modelu, ktorý predpokladá v prvom kroku vydanie aktu hlavou štátu a v druhom kroku – jeho kontrasignáciu kontrasignujúcim subjektom. Ako príklad možno uviesť napr. kontrasignáciu rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o odpustení alebo zmiernení trestu uloženého v trestnom konaní, ktoré je vydané vo forme amnestie.¹³³ Prvý variant postupu možno graficky znázorniť takto:



Prakticky však procesný postup smerujúci k vydaniu kontrasignovaného aktu hlavy štátu môže vyzeráť aj inak. Druhý variant môžeme graficky znázorniť takto:



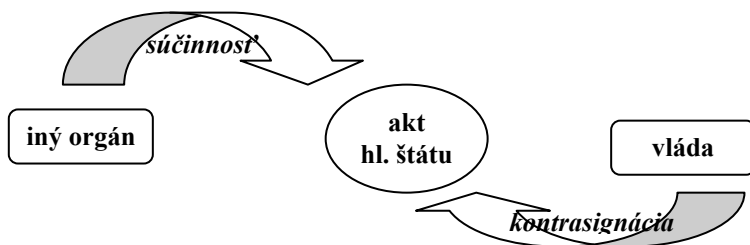
Pri druhom variante je prvým článkom v celom procesnom postupe vláda, resp. predseda vlády alebo niektorí z jej ďalších členov. Iniciatíva na realizáciu právomoci hlavy štátu a na vydanie aktu vyžadujúceho si kontrasignáciu teda neprichádza priamo od hlavy štátu, čiže formálne pôvodcu aktu, ale od vlády. Prichádza teda z prostredia samotného kontrasignujúceho subjektu. Táto iniciatíva však môže mať dvojakú podobu. Môžeme tak rozlišovať dva subvarianty. Po prvé, môže ísť o tzv. obligatórny návrh, teda návrh, ktorý je v zmysle príslušných ústavných alebo

¹³² Pod označením „vláda“ v jednotlivých grafických znázorneniach treba rozumieť konkrétny subjekt oprávnený kontrasignovať akt hlavy štátu, t. j. či už predsedu vlády, alebo iného člena vlády.

¹³³ Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. j) v spojení s ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

zákonných noriem *conditio sine qua non* pre realizáciu právomoci hlavy štátu a vydanie výsledného aktu. Bez toho, aby takýto návrh hlava štátu dostala, nemôže realizovať svoju právomoc a akt nemôže vydať. Takýto postup pritom vôbec nie je výnimočný. Ako príklad možno uviesť napr. vymenúvanie a odvolávanie diplomatických reprezentantov prezidentom Litvy.¹³⁴ V prípade druhého subvariantu má iniciatíva zo strany vlády len neformálnu podobu. Nepôjde teda o návrh, ktorý je ústavou, prípadne zákonom *expressis verbis* vyžadovaný, ale skôr o podnet, pričom v tomto prípade možno hovoriť skôr len o jeho politickej záväznosti. V oboch prípadoch celý postup završuje kontrasignácia oprávneným subjektom – či už predsedom vlády, alebo iným členom vlády.

Tretí z možných procesných postupov smerujúcich k vydaniu kontrasignovaného aktu hlavy štátu možno znázorniť takto:



Tretí variant je podobný tomu druhému. Ani v tomto prípade nie je výlučným iniciátorom hlava štátu. Tretí variant predpokladá vydanie aktu hlavy štátu v súčinnosti s ďalším ústavným orgánom, iným ako vláda, a to či už v podobe návrhu, súhlasu, prípadne inej formy súčinnosti. Rovnako ako v oboch predchádzajúcich variantoch, celý procesný postup je završený kontrasignáciou oprávneným subjektom. Ako príklad možno uviesť ratifikáciou medzinárodných zmlúv prezidentom Českej republiky, ktorá je podmienená súhlasom parlamentu.¹³⁵

V rámci výkladu o postupe pri kontrasignácii si osobitnú pozornosť zasluhuje otázka, či kontrasignujúci subjekt môže kontrasignáciu aktu hlavy štátu odmietnuť, prípade z akých dôvodov ju môže odmietnuť. Podobne ako sme spomínali v prípade prípustnosti kontrasignácie aktov hlavy štátu bez písomnej formy, aj v prípade otázky týkajúcej sa možnosti odmietnutia kontrasignácie treba zohľadniť špecifiká toho-ktorého ústavného systému, a to predovšetkým špecifiká predmetu kontrasignácie. Preto treba zohľadniť špecifiká aktu, ktorý má byť kontrasignovaný. Ak však vychádzame z pôvodnej koncepcie inštitútu kontrasignácie, z historických okolností for-

¹³⁴ Porovnaj čl. 84 ods. 3 v spojení s čl. 85 Ústavy Litvy.

¹³⁵ Porovnaj čl. 49 v spojení s čl. 63 ods. 1 písm. b) a ods. 3 Ústavy Českej republiky.

movania tohto inštitútu, ako aj z jeho účelov, o ktorých ešte bude reč na konci tejto kapitoly, vo všeobecnosti možno konštatovať, že kontrasignujúci subjekt má možnosť kontrasignáciu aktu hlavy štátu odmietnuť. Na takejto odpovedi v zásade panuje zhoda aj v ústavnoprávnej doktríne.¹³⁶ Tento záver vychádza jednak z tézy, že kontrasignujúci subjekt svojim rozhodnutím prejavuje súhlas s predmetným aktom hlavy štátu, a jednak zo skutočnosti, že platnosť aktu hlavy štátu je viazaná práve na kontrasignáciu. Z uvedeného potom možno vyvodiť záver, že kontrasignujúci subjekt nemá ústavnú povinnosť akt hlavy štátu kontrasignovať. Má právo uvážiť, či tak spraví, alebo nie, teda či prizná platnosť aktu hlavy štátu, alebo nie. Kontrasignujúci subjekt kontrasignáciou vyjadruje svoj súhlas s týmto aktom. V opačnom prípade by inštitút kontrasignácie stratil svoj zmysel a dostal by sa len do roviny akejsi formálnej ceremónie. Navyše, netreba zabúdať ani na skutočnosť, ktorá ešte bude priblížená neskôr, že dôsledkom kontrasignácie je prevzatie ústavnopolitickej zodpovednosti za kontrasignovaný akt.

O otázke, či možno, alebo nemožno odmietnuť kontrasignáciu, resp. otázka dôvodov, ktoré možno pri prípadnom odmietnutí kontrasignácie akceptovať, sa v praktickej rovine diskutovalo napr. v roku 2013 v susednej Českej republike. Priblížme si v stručnosti skutkový stav, ktorý celej polemike, zamestnávajúcej nielen českú odbornú, ale i laickú verejnosť, predchádzal. Dňa 1. januára 2013 prezident Českej republiky pri príležitosti 20. výročia obnovenia samostatného štátu vyhlásil amnestiu, podobne ako učinil aj prezident Slovenskej republiky. Predmetné rozhodnutie o amnestii,¹³⁷ ktoré z obsahového hľadiska možno označiť za kontroverzné, vyvolalo v českej verejnosti pomerne veľký ohlas. Predmetom nášho záujmu však bude len procesné hľadisko, konkrétne kontrasignácia predmetného rozhodnutia hlavy štátu. Platnosť rozhodnutia českej hlavy štátu o amnestii je v zmysle čl. 63 ods. 1 písm. k) v spojení s ods. 3 Ústavy Českej republiky podmienená spolupodpisom predsedu vlády alebo ním povereného člena vlády. Sporné rozhodnutie o amnestii bolo v zmysle citovaných ustanovení kontrasignované predsedom vlády. Krátko na to sa ten stal terčom nemalej kritiky. Na nasledujúcich riadkoch si v stručnosti priblížime argumenty vtedajšieho predsedu vlády, ako aj časti českej odbornej vernosti, týkajúce sa postavenia, resp. možností predsedu vlády vo vzťahu k rozhodnutiu hlavy štátu o udelení amnestie.

Vtedajší predseda vlády, čeliac politickej kritike za kontrasignáciu kontroverzného rozhodnutia prezidenta, sa bránil predovšetkým tvrdením, že

¹³⁶ Porovnaj napr. BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010, s. 264; DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 1143, alebo HERC, T.: Rozsah politického uváženia prezidenta pri výkone jeho menovacích právomocí. In *Justičná revue*, 2010, roč. 62, č. 8 – 9, s. 878.

¹³⁷ Rozhodnutie prezidenta republiky č. 1/2013 Sb. o amnestii.

„je ústavnou zvyklosťou, že predseda vlády amnestiu prezidenta kontrasignuje.“ Ďalej taktiež uviedol, že predseda vlády týmto úkonom „(...) potvrdzuje, že je amnestia z právneho hľadiska v poriadku a že vláda tento akt realizuje a za jeho realizáciou preberá zodpovednosť“ a že rozhodnutie hlavy štátu nemohol nepodpísať, pokiaľ nebolo zjavne protiprávne.¹³⁸ Z uvedeného vyplýva, že predseda vlády na podporu svojho tvrdenia použil dva základné argumenty. Prvý z argumentov, spočívajúci na tvrdení, že kontrasignácia rozhodnutia hlavy štátu o udelení amnestie je ústavnou zvyklosťou, možno spochybniť už len pripomenutím tej skutočnosti, že pred vydaním sporného rozhodnutia bolo českým prezidentom vydané len jedno rozhodnutie o amnestii.¹³⁹ Toto rozhodnutie síce bolo kontrasignované vtedajším predsedom vlády, avšak jeden príklad je veľmi málo na to, aby sme mohli takýto postup predsedu vlády označiť za ústavnú zvyklosť.

Vyvrátenie druhého argumentu, ktorý vtedajší predseda vlády uviedol, je o čosi náročnejšie. Z výroku predsedu vlády vyplýva, že svoj spolupodpis k rozhodnutiu hlavy štátu považoval za úkon, ktorý je povinný vykonať, s výnimkou prípadu, ak by toto rozhodnutie bolo protiprávne. Takéto chápanie kontrasignácie môžeme označiť za tzv. právnu kontrasignáciu. Teória právnej povahy kontrasignácie spočíva v tom, že kontrasignujúci subjekt má možnosť kontrasignáciu odmietnuť len z právnych dôvodov, t. j. v prípade, ak by dotknutý akt hlavy štátu bol v rozpore s Ústavou či s iným právnym predpisom. Súčasne však (čo je dôležitejšie) táto koncepcia popiera možnosť odmietnuť kontrasignáciu z iných, predovšetkým „len“ politických dôvodov. V prostredí českej doktríny názor, že inštitút kontrasignácie má všeobecne povahu právnej kontrasignácie, prezentoval napr. Z. Koudelka.¹⁴⁰ Zastávame však názor, že aj v tomto prípade, tak ako sme to naznačili už v predchádzajúcich riadkoch, ide predovšetkým o tzv. politickú kontrasignáciu. To znamená, že predseda vlády má možnosť rozhodnutie hlavy štátu o udelení amnestie nepodpísať, nepriznať mu tým platnosť a neprevziať zaň ústavnopolitickú zodpovednosť. Dôvod vedúci k odmietnutiu kontrasignácie pritom môže byť rýdzo politický. Vychádzame predovšetkým z podstaty predmetného inštitútu, ktorý sme už načrtli, ako aj z povahy rozhodnutí, ktoré sú podľa Ústavy Českej republiky predmetom kontrasignácie.¹⁴¹ Obdobný názor zastávajú aj viacerí predstavitelia českej ústavnoprávnej doktríny, ako napr. J. Kysela či J. Hřebejk.¹⁴² Chápanie kontrasignácie ako

¹³⁸ Porovnaj Nečas: *Nesouhlas společnosti s amnestií mě velmi trápí*. [online] 09.01.2013 [cit. 09.01.2013] Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/210250-necas-nesouhlas-spolecnosti-s-amnestii-me-velmi-trapi/>.

¹³⁹ Rozhodnutie prezidenta republiky č. 20/1998 Sb. o amnestii.

¹⁴⁰ Porovnaj KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 60.

¹⁴¹ V tomto prípade vychádzame predovšetkým z ústavného výpočtu právomocí prezidenta, v rámci ktorých si v zmysle čl. 63 ods. 1 Ústavy Českej republiky jednotlivé rozhodnutia prezidenta na zabezpečenie svojej platnosti vyžadujú kontrasignáciu.

¹⁴² Porovnaj Nečas: *Nesouhlas společnosti s amnestií mě velmi trápí*. [online] 09.01.2013 [cit. 09.01.2013] Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/doma->

oprávnenia, a nie ako povinnosti je citeľné napr. aj z jedného zo zásadných rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky, pokiaľ ide o inštitút kontrasignácie, a to rozhodnutia vo veci kontrasignácie vymenúvania guvernéra Českej národnej banky.¹⁴³

Aj napriek uvedenému však nie je vhodné koncepciu právnej kontrasignácie v ústavnom systéme Českej republiky úplne zavrhnúť. Týka sa to predovšetkým jednej z kategórii rozhodnutí hlavy štátu podmienených kontrasignáciou, a to rozhodnutí, ktorými prezident vyhlasuje volby do zastupiteľských zborov. V tomto prípade niet žiadneho rozdielu medzi rozhodnutím o vyhlásení volieb do Poslaneckej snemovne a do Senátu, ktoré sa opiera o ústavný čl. 63 ods. 1 písm. f), a rozhodnutím o vyhlásení volieb do zastupiteľských zborov obcí a krajov, ktoré v zmysle ústavného čl. 63 ods. 2 vychádza z bežných zákonov.¹⁴⁴ Možno si predstaviť situáciu, že by predseda vlády nekontrasignoval rozhodnutie hlavy štátu o vyhlásení niektorých z týchto volieb aj z politického dôvodu, napr. ak by nesúhlasil s určitým dátumom konania volieb. Ak by sa to však malo stávať opakovane, takýto postup by mohol prakticky zablokovať konanie volieb, čo je v podmienkach ústavného systému založeného na zastupiteľskej demokracii priam nepredstaviteľné. Vychádzajúc z tohto argumentu, priznávame, že postavenie predsedu vlády v otázke kontrasignácie je vo vzťahu k predmetnému rozhodnutiu špecifické a možno hovoriť skôr o kontrasignácii právnej povahy. Možnosť prípadného opakovaného odmietnutia kontrasignácie len z politických dôvodov by totiž mala za následok neúmerne posilnenie postavenia predsedu vlády, hraničiace až s popretím základných princípov, na ktorých stojí Ústava Českej republiky. V tejto súvislosti si možno položiť aj otázku, či je vôbec vhodné, aby bola platnosť rozhodnutia hlavy štátu o vyhlásení volieb podmienená kontrasignáciou.

Tézu o výlučnej politickej povahe kontrasignácie ešte viac „rúcajú“ tie ústavné systémy, ktoré sú charakteristické veľmi širokým až absolútnym vecným rozsahom kontrasignácie. V prípade, ak je kontrasignácia formulovaná ako generálne pravidlo platnosti aktov hlavy štátu, totiž možno predpokladať, že medzi týmito aktmi sa nájdu aj také, v prípade ktorých sa bude môcť (so zreteľom na povahu daného aktu) spochybníť možnosť odmietnuť jeho kontrasignáciu len z politických dôvodov. Spomedzi európsky štátov je vhodným príkladom Španielsko.

ci/210250-necas-nesouhlas-spolecnosti-s-amnestii-me-velmi-trapi/.

¹⁴³ Porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 20. júna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, s. 4.

¹⁴⁴ Právo rozhodovať o vyhlasovaní volieb do orgánov zastupiteľstiev obcí a krajov v Českej republike v zmysle ústavného čl. 63 ods. 3 bolo prezidentovi priznané v zákone č. 130/2000 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev krajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a v zákone č. 491/2001 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev obcí a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ako sme už neraz v tejto časti práce naznačili, možnosť odmietnuť kontrasiagnáciu aj z politických dôvodov predstavuje *de facto* pojmový znak samotného inštitútu kontrasiagnácie. S „dobrovoľnosťou“ kontrasiagnácie v zásade súhlasí aj časť španielskej doktríny. Ako sme uviedli aj v predchádzajúcich riadkoch, táto časť španielskej doktríny vychádza z toho, že kontrasiagnujúci subjekt kontrasiagnáciou preberá zodpovednosť za predmetný akt hlavy štátu. Jej odmietnutím sa teda môže vyhnúť zodpovednosť. ¹⁴⁵ Avšak, so zreteľom na široký vecný rozsah kontrasiagnácie v prípade aktov španielskeho kráľa, v podmienkach Španielska odpoveď na možnosť odmietnuť kontrasiagnáciu z politických dôvodov nie je taká jednoznačná. Kontrasiagnácii totiž podliehajú aj také akty kráľa, ktorých obsah nezávisí od jeho vôle a dokonca ani od vôle vlády, ale závisí od vôle iného ústavného orgánu. Azda najlepším príkladom je právomoc hlavy štátu zakotvená v čl. 62 písm. a) Ústavy Španielska, ktorá spočíva v schvaľovaní (sankcionovaní) a vyhlasovaní zákonov. Na tomto mieste treba zdôrazniť, že ústava kráľovi nepriznáva právo veta. ¹⁴⁶ Akt kráľa, ktorým schvaľuje a vyhlasuje zákony, v zmysle všeobecnej podmienky ustanovenej v čl. 56 ods. 3 podlieha kontrasiagnácii. Môžeme si ale položiť otázku, či kontrasiagnujúci subjekt, v tomto prípade predseda vlády, môže odmietnuť kontrasiagnáciu aktu hlavy štátu, ktorým sa schvaľuje a vyhlasuje zákon schválený *Cortes Generales*. Iným príkladom je vymenúvanie sudcov Ústavného tribunálu. Navrhovanie 12 kandidátov na túto funkciu je Ústavou Španielska rozdelené medzi štyri ústavné orgány. Po štyroch kandidátoch navrhujú obe komory *Cortes Generales*, po dvoch navrhuje vláda a Najvyššia rada súdnej moci. Úloha kráľa je v celom procese ustanovovania sudcov chápaná len ako notariálna. Teda nemá možnosť navrhnutého kandidáta z politických dôvodov odmietnuť.

V načrtnutých prípadoch do určitej miery treba uvažovať v iných dimenziách ako v prípade, ak má byť predmetom kontrasiagnácie akt, ktorého obsah môže hlava štátu ovplyvniť. Vráťme sa k prvému príkladu. Ak by sme pripustili možnosť, že kontrasiagnujúci subjekt môže odmietnuť kontrasiagnovať schválenie a vyhlásenie zákona výlučne z politických dôvodov, pripustili by sme tým možnosť neprimeraného zásahu orgánu výkonnej moci do zákonodarnej moci. Tá je však v zmysle čl. 66 ods. 2 španielskej ústavy zverená *Cortes Generales*. Schválenie a vyhlásenie zákona zo strany hlavy štátu je len formálnym zavŕšením legislatívneho procesu prebiehajúceho na parlamentnej pôde. „To, čo sa kontrasiagnuje v prípade zákonov, je ich sankcionovanie a vyhlásenie; kontrasiagnujúci subjekt sa dostáva do polohy garanta správnosti týchto aktov, a to v tom zmysle, či zodpovedajú textu schválenému v *Cortes Generales* (...)“¹⁴⁷ Predmetom kontrasiagnácie teda nie je sa-

¹⁴⁵ Porovnaj ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid : Ediciones del Foro, 1978, s. 422.

¹⁴⁶ Podľa čl. 91 Ústavy Španielska totiž „kráľ do 15 dní sankcionuje (schváli) zákony schválené *Cortes Generales*, vyhlási ich a nariadi ich bezodkladnú publikáciu.“

¹⁴⁷ TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de derecho constitucional Español 2*. Mad-

motný obsah zákona. Možnosť odmietnuť kontrasignáciu z iných ako len z uvedených dôvodov, t. j. z dôvodov nesúlady vyhláseného textu s textom prijatým v parlamente, by preto mohol byť kvalifikovaný ako výrazný zásah do princípu delby moci, ktorý je nepochybne jedným z esenciálnych princíпов každého demokratického a právneho štátu. Avšak, na rozdiel od obdobnej otázky načrtnutej v prípade Českej republiky, španielskej hlave štátu prináleží aj viac takých aktov, v prípade ktorých by eventuálne odmietnutie kontrasignácie len z politických dôvodov predstavovalo neprípustný zásah kontrasignujúceho subjektu do existujúcich ústavnoprávnych vzťahov.¹⁴⁸

Vychádzajúc z uvedených príkladov, so zreteľom na situáciu, do ktorej sa kontrasignujúci subjekt vo vzťahu k (ne)možnosti odmietnuť kontrasignáciu môže dostať, *in genere* môžeme rozlišovať dve povahy kontrasignácie. V prípade (1) **politickej** kontrasignácie ide o situáciu, keď má kontrasignujúci subjekt možnosť odmietnuť kontrasignovať akt hlavy štátu aj len z tzv. politických dôvodov, teda z dôvodu, že politicky nesúhlasí s obsahom tohto aktu. Politická kontrasignácia tak predstavuje prípad, keď kontrasignujúci subjekt skutočne má možnosť výberu, či akt hlavy štátu kontrasignuje, alebo nie, t. j. či prejaví súhlas s daným aktom hlavy štátu a prizná mu tým platnosť, resp. právom predpokladané účinky. Takéto chápanie kontrasignácie považujeme za autentické, teda za chápanie vychádzajúce z podstaty a účelov, ktoré by mal inštitút kontrasignácie v ústavnom systéme plniť. Avšak, ako sme už naznačili aj na českom a španielskom príklade, kontrasignáciu môžeme chápať aj ako (2) **právnu** kontrasignáciu. Pokiaľ ide o druhú povahu kontrasignácie, adjektívum „právna“ označujeme skutočnosť, že kontrasignujúci subjekt v zásade nemá možnosť kontrasignáciu aktu hlavy štátu odmietnuť z iného než právneho dôvodu. Kontrasignujúci subjekt má teda možnosť akt hlavy štátu nekontrasignovať len v prípade, ak by tento akt bol v rozpore s právom.¹⁴⁹ V prípade právnej kontrasignácie však možno vysloviť nemalé pochybnosti o tom, či takto chápaný inštitút kontrasignácie vôbec plní svoj účel, resp. či sa tým jeho účel diametrálne nemení. Rovnako možno vysloviť nemalé pochybnosti o tom, či sa v prípade právnej povahy kontrasignácie celý inštitút nedostáva len do roviny akejsi

rid : Atomo, 1988, s. 45.

¹⁴⁸ Okrem už spomínaných prípadov môže ísť aj o právomoc kráľa zvolávať Cortes Generales či, podobne ako v prípade Českej republiky, aj o právomoc vyhlasovať parlamentné voľby. Porovnaj čl. 62 písm. a) Ústavy.

¹⁴⁹ Vychádzajúc z uvedenej klasifikácie môžeme za právnu kontrasignáciu označiť napr. prípad kontrasignácie aktov prezidenta Fínska podľa ústavného zákona z roku 1919. Možno sa totiž stretnúť s výkladom, že podľa citovaného ústavného zákona bol príslušný minister povinný akt hlavy štátu kontrasignovať, a to s výnimkou prípadu rozporu aktu so zákonom alebo s ústavou. Porovnaj ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., ALCÓN YUSTAS, M. F.: *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea*. Madrid : Dykinson, 1996, s. 253, a KASTARI, P.: *Le chef d'Etat dans les institutions finlandaises*. RDPSP, 1967, s. 862-863. Citované podľa DE VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid : Espasa-Calpe, 1983, s. 367.

formálnej ceremónie. V spojení s právnou kontrasignáciou je problematická aj otázka materiálneho účinku kontrasignácie, t. j. otázka zodpovednosti za kontrasignované akty. Materiálnemu účinku kontrasignácie i účelu kontrasignácie sa budeme venovať na záver tejto kapitoly.¹⁵⁰

Na záver nášho stručného rozlíšenia však treba dodať, že určenie toho, kedy by sa mal spolupodpis či iná podoba kontrasignácie považovať „len“ za právnú kontrasignáciu, nie je vôbec jednoduché. Možno však uviesť toto zovšeobecnenie, ktoré však nutne nemusí pokrývať všetky praktické eventuality: V prípade, ak má byť predmetom kontrasignácie taký akt hlavy štátu, ktorý je hlava štátu v zásade povinná vydať a jeho vydanie nemôže odmietnuť, t. j. akt, pri ktorom má hlava štátu v zásade len ceremoniálne, a nie decizívne postavenie, rovnako nemôže byť kontrasignujúcim subjektom odmietnutá ani kontrasignácia predmetného aktu.¹⁵¹ Opačný výklad by bol totiž v rozpore s princípom delby moci, resp. s ústavne upraveným rozložením právomocí medzi jednotlivé ústavné orgány. Jediný prípad, keď by sme odmietnutie kontrasignácie mohli považovať za prípustné, by eventuálne spočíval v rozpore aktu s ústavou, so zákonom či s iným právnym predpisom. Naopak, v prípade, ak obsah dotknutého aktu hlavy štátu závisí od samotnej hlavy štátu, je možnosť odmietnuť kontrasignáciu plne odôvodniteľná. V tomto prípade ide o kontrasignáciu politickú. Teoreticky je prípustné aj odmietnutie kontrasignácie takého aktu hlavy štátu, ktorým hlava štátu realizuje návrh vlády, prípadne niektorého z jej členov. V takomto prípade je však odmietnutie kontrasignácie z iných dôvodov ako z dôvodu nesúladu aktu s návrhom, krajne nepravdepodobné.

3.5 Formálny účinok kontrasignácie

V súvislosti s inštitútom kontrasignácie aktov hlavy štátu môžeme hovoriť o dvoch zásadných právnych účinkoch, a to o (1) **formálnom** účinku a (2) **materiálnom** účinku. V nasledujúcej podkapitole zameriame pozornosť na formálny účinok kontrasignácie. Aj napriek zhode adjektíva „formálny“ v prípade formálneho účinku kontrasignácie na jednej strane a jej formálneho významu na strane druhej ide o dve odlišné veci. Zatiaľ čo v prípade formálneho významu inštitútu kontrasignácie išlo o predmet kontrasignácie, t. j. o rozsah aktov hlavy štátu podliehajúcich kontrasig-

¹⁵⁰ K rozlišovaniu na politickú a právnú kontrasignáciu porovnaj napr. aj KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 59 a nasl.

¹⁵¹ Porovnaj napr. aj SASTRÚSTEGUI, M.: La Corona. In LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN, E., GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMP, P., SASTRÚSTEGUI, M.: *Derecho constitucional*. Volumen II. *Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Valencia : Tirant lo blanch, 2007, s. 27-30.

nácii, najmä so zreteľom na ich formu, v prípade otázky formálneho účinku ide o právne následky uskutočnenia samotnej kontrasiagnácie, a to v záseade bez ohľadu na formu kontrasiagnovaného aktu.

Formálny účinok kontrasiagnácie spočíva v tom, že akt hlavy štátu nevyvolá právom predpokladané účinky, pokiaľ nebude kontrasiagnovaný oprávneným subjektom. Kontrasiagnácia tak predstavuje kvázi odkladaciu podmienku pre nastúpenie právom predpokladaných účinkov aktu hlavy štátu. Bez jej splnenia predpokladané účinky nastať nemôžu. Zjednodušené povedané, bez kontrasiagnácie ako keby dotknutý akt hlavy štátu ani právne nejestvoval. Proces vydávania tohto aktu je totiž zavŕšený až jeho kontrasiagnáciou oprávneným subjektom. Ústavy jednotlivých európskych štátov predpokladané právne účinky vyvolávané kontrasiagnáciou najčastejšie označujú ako nadobudnutie platnosti. Formálny účinok kontrasiagnácie teda vo všeobecnosti spočíva v tom, že v dôsledku kontrasiagnácie kontrasiagnovaný akt hlavy štátu nadobudne platnosť. Platnosť aktu hlavy štátu, ako spôsob vyjadrenia formálneho účinku inštitútu kontrasiagnácie, používajú okrem iných napr. aj ústavy Lotyšska či Spolkovej republiky Nemecko.¹⁵²

Ústavy niektorých iných európskych štátov však formálny účinok kontrasiagnácie neoznačujú ako platnosť. Príkladmi sú Litva, Belgicko či Grécko. Článok 85 Ústavy Litvy ustanovuje, že „*aby dekrétu prezidenta (...) nadobudli právnu moc, musia byť podpísané predsedom vlády alebo príslušným ministrom*“. Litovská ústava teda formálny účinok kontrasiagnácie formuluje ako nadobudnutie právnej moci aktu (dekrétu). Inú formuláciu zvolil ústavodarca v Belgicku. V zmysle čl. 106 Ústavy Belgicka „*žiadny akt kráľa nenadobudne účinnosť bez spolupodpisu ministra, ktorý ním preberá zaň zodpovednosť*“. Ďalší spôsob vyjadrenia formálneho účinku kontrasiagnácie použil grécky ústavodarca. V zmysle čl. 35 ods. 1 Ústavy Grécka „*žiadny úkon prezidenta republiky nie je účinný ani vykonateľný bez spolupodpisu príslušného ministra, ktorý sa týmto podpisom stáva zodpovedným (...)*“. Osobitným príkladom je aj Portugalsko. Ústava Portugalska síce v pozitívnom zmysle *expressis verbis* neustanovuje formálny účinok kontrasiagnácie, avšak ustanovuje dôsledok jej absencie. Dôsledkom absentujúcej kontrasiagnácie je „*právna neexistencia*“ aktu hlavy štátu.¹⁵³

Z predchádzajúcej stručnej komparácie vybraných ústavných formulácií formálneho účinku kontrasiagnácie sa môže zdať, že v prípade jednotlivých európskych štátov existujú významné odlišnosti v kvalitatívnej stránke tohto právneho účinku. Ako sme však naznačili už v prvej kapitole,

¹⁵² Podľa Kapitoly III oddiel 53 Ústavy Lotyšska „*všetky opatrenia prezidenta republiky vyžadujú k svojej platnosti spolupodpis predsedu vlády alebo príslušného ministra (...)*“ Podľa čl. 58 Základného zákona Nemecka „*k platnosti nariadenia alebo opatrenia spolkového prezidenta sa vyžaduje spolupodpis spolkového kancelára alebo príslušného spolkového ministra*“.

¹⁵³ Porovnaj čl. 140 ods. 2 Ústavy Portugalska.

akty hlavy štátu majú v porovnaní s právnymi aktmi súdov či správnych orgánov určité osobitosti. Rovnako však teoretické rozpracovanie problematiky právnych aktov hlavy štátu, ako aj terminologickej otázky v tejto oblasti možno označiť za menej rozvinuté. Za ďalší faktor ovplyvňujúci vyššie naznačené odchýlky v spôsobe formulácie formálneho účinku kontrasiagnácie možno označiť aj jazyk jednotlivých ústavných textov. V konečnom dôsledku však možno konštatovať, že aj napriek určitým odlišnostiam v spôsobe ústavnej formulácie v jednotlivých európskych štátoch podstata tohto právneho účinku kontrasiagnácie zostáva rovnaká. Kontrasiagnácie teda predstavuje *conditio sine qua non* pre nastúpenie právom (ústavou) predpokladaných účinkov aktu hlavy štátu.

V súvislosti so skutočnosťou, že nevyhnutným predpokladom na nadobudnutie platnosti aktu hlavy štátu, resp. na vyvolanie jeho právom predpokladaných účinkov, je kontrasiagnácia aktu ďalším subjektom, možno kontrasiagnovaný akt hlavy štátu označiť aj za právny úkon kvázi zmluvného charakteru. *Conditio sine qua non* na nastúpenie právom predpokladaných účinkov daného aktu je totiž vyjadrenie vôle dvoch subjektov. Prvým je hlava štátu, čiže pôvodca aktu. Druhým je subjekt, ktorému ústava zveruje oprávnenie akt hlavy štátu kontrasiagnovať. Vôľa oboch subjektov musí byť totožná, čiže súhlasná. Preto môžeme hovoriť o súhlasnom prejave vôle. Zo všeobecnej teórie práva je pritom známe, že zmluva je zložený právny úkon, ktorý je tvorený prejavom vôle aspoň dvoch strán, pričom podstatou tohto prejavu vôle je konsenzus.¹⁵⁴ Aj napriek formálnemu naplneniu pojmových znakov zmluvy ako súhlasného prejavu vôle prinajmenšom dvoch subjektov, v odbornej literatúre nenachádzame dominujúci názor, ktorý by kontrasiagnovaný akt hlavy štátu charakterizoval ako právny úkon zmluvného charakteru. Pre úplnosť však treba dodať, že napr. v prostredí španielskej doktríny existujú názory, a nie sú úplne marginálne, podľa ktorých má kontrasiagnovaný akt hlavy štátu charakter zloženého aktu. Avšak v zásade panuje zhoda v tom, že aj napriek kontrasiagnácii sa kontrasiagnovaný akt nestáva aktom kontrasiagnujúceho subjektu a ani aktom vydaným „v spoluautorstve“. Stále nominálne ide o akt hlavy štátu. Vláda, resp. jej predseda či prípadné iný člen vlády si žiadnym spôsobom akt hlavy štátu neosvojuje. Inak by sme totiž mohli hovoriť o návrhu hlavy štátu na rozhodnutie vlády.¹⁵⁵ V tejto súvislosti možno nájsť zaujímavý názor prezentovaný F. Weyrom. Ten v kontexte prvej Československej republiky uvádza, že pod vplyvom kontrasiagnácie *de facto* vzniká nový ústavný orgán. Takýto orgán sa skladá z dvoch čiastkových orgánov, a to prezidenta republiky

¹⁵⁴ Porovnaj napr. OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2006, s. 255.

¹⁵⁵ Porovnaj BÁRTA, J.: *Prezident republiky a jeho právomoci v ústavném systéme*. In *Právník*, 2007, roč. 146, č. 2, s. 149.

a člena vlády. Aby bol akt prezidenta platne vydaný, musel byť vyjadrený súhlas oboch „čiasťkových“ orgánov.¹⁵⁶

Aj napriek načrtnutým úvahám o potenciálnom kvázi zmluvnom charaktere kontrasignovaného aktu však možno uzavrieť, že absencia kontrasignácie síce znamená, že takéto akty nevyvolávajú právom predpokladané účinky, neznamená to však, že dotknuté akty neexistujú.¹⁵⁷ Napríklad aj citovaná portugalská ústavná úprava charakterizuje akty hlavy štátu, pri ktorých absentuje kontrasignácia oprávneného subjektu za akty právne neexistujúce. Z toho môžeme vyvodiť, že aj tamojší ústavodarca mal pravdepodobne v úmysle vyjadriť len tú skutočnosť, že absencia kontrasignácie nespôsobuje faktickú neexistenciu dotknutého aktu hlavy štátu, ale len absenciu právom predpokladaných účinkov, t. j. v portugalskom prípade právnú existenciu aktu, v prípade iných ústavných systémov platnosť aktu. Ak by sme teda pripustili kvázi zmluvný charakter kontrasignovaného aktu, pri absencii prejavu vôle druhého subjektu, čiže subjektu oprávneného akt kontrasignovať, ťažko by sme mohli hovoriť o jeho existencii. V takomto prípade by sme potom nemohli hovoriť ani o formálnom účinku kontrasignácie ako takej. Absencia kontrasignácie by totiž neznamenala absenciu právom predpokladaných účinkov aktu hlavy štátu, ale absenciu aktu samotného.

3.6 Materiálny účinok kontrasignácie

3.6.1 Všeobecná charakteristika materiálneho účinku

Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu vyvoláva, popri formálnom účinku, aj druhý dôležitý právny účinok. Ten spočíva v prechode zodpovednosti za kontrasignovaný akt hlavy štátu na iný subjekt, a to buď na samotný kontrasignujúci subjekt, alebo na vládu ako celok. V dôsledku prechodu zodpovednosti za kontrasignované akty hlavy štátu na vládu, resp. jej jednotlivého člena sa u zodpovedného subjektu kumulujú dve zodpovednosti, a to zodpovednosť za vykonávanie vlastnej funkcie a prevzatá zodpovednosť, čiže zodpovednosť za vykonávanie funkcie iného orgánu, v našom prípade hlavy štátu.¹⁵⁸ Prechod zodpovednosti za akt hlavy štátu

¹⁵⁶ Porovnaj PAVLÍČEK, V.: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 138.

¹⁵⁷ Porovnaj napr. MINKIEWICZ, M.: Kontrasignata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. In *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. Konstytucjonalismus český a polský. 15 a 11 let po schválení ústav obou států*. Toruń : Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009, s. 196.

¹⁵⁸ Porovnaj WEYR, F.: Kontrasignace. In HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F.,

na iný subjekt, ku ktorému dochádza v dôsledku kontrasignácie dotknutého aktu hlavy štátu, zvykne byť teóriou ústavného práva označovaný ako materiálny účinok kontrasignácie.¹⁵⁹

Spôsob vyjadrenia materiálneho účinku kontrasignácie je v ústavných systémoch európskych štátov, podobne ako je to aj v prípade účinku formálneho, do určitej miery odlišný. Ústavné systémy v zásade možno rozdeliť na dve veľké skupiny. Do prvej skupiny patria tie štáty, ktorých ústavy *expressis verbis* ustanovujú, že v dôsledku kontrasignácie aktu hlavy štátu dochádza k prechodu zodpovednosti za tento akt na iný subjekt, resp. výslovne ustanovujú, kto za takýto akt hlavy štátu zodpovedá. Zodpovedný subjekt je *expressis verbis* vyjadrený napr. v ústavách Belgicka či Lotyšska.¹⁶⁰ Druhú skupinu potom tvoria tie štáty, ktorých ústavné úpravy výslovne neustanovujú, že kontrasignáciou dochádza k prechodu zodpovednosti za kontrasignovaný akt hlavy štátu. Neustanovujú teda ani to, kto za dotknuté akty hlavy štátu zodpovedá. Aj napriek absencii výslovnej úpravy materiálneho účinku kontrasignácie je však nesporné, že prechod zodpovednosti za kontrasignované akty sa realizuje aj v týchto ústavných systémoch. Túto skutočnosť, ako aj to, kto za kontrasignované akty hlavy štátu zodpovedá, možno vyvodiť aj z ďalších ústavných ustanovení. Máme na mysli predovšetkým ustanovenia determinujúce zodpovednostné vzťahy medzi výkonnou mocou, čiže vládou, resp. jej členmi, a zákonodarnou mocou, čiže parlamentom. Táto skupina štátov je pomerne početná. Patrí sem napr. Bulharsko, Maďarsko, Rumunsko či Spolková republika Nemecko.

Ako čiastočne vyplýva už aj z predchádzajúcich riadkov, v zodpovednostnom vzťahu, ktorého predmetom sú kontrasignované akty hlavy štátu, možno identifikovať viacero prvkov. Medzi ne patrí predovšetkým subjekt zodpovedajúci za kontrasignovaný akt; podoba, resp. povaha samotnej zodpovednosti; subjekt oprávnený vyvodiť zodpovednosť za kontrasignovaný akt a prostriedky, ktorými možno vyvodiť zodpovednosť, vrátane ich následkov. Týmto prvkom bude venovaná bližšia pozornosť na nasledujúcich riadkoch, a to jednak vo všeobecnej rovine v tejto kapitole, ako aj v spojení s ústavným systémom Slovenskej republiky vo štvrtej kapitole.

LAŠTOVKA, K.: *Slovník veřejného práva česlovenského*. Svazek II. I až O. Brno : Polygrafia – Rudolf M. Rohnert, 1932, s. 367.

¹⁵⁹ Porovnaj napr. HERC, T.: Rozsah politického uváženia prezidenta pri výkone jeho menovacích právomocí. In *Justičná revue*, 2010, roč. 62, č. 8 – 9, s. 877.

¹⁶⁰ Porovnaj čl. 106 Ústavy Belgicka a Kapitoly III oddiel 53 Ústavy Lotyšska.

3.6.2 Podoba zodpovednosti

Prvým z vyššie uvedených prvkov zodpovednostného vzťahu, ktorého predmetom sú kontrასignované akty hlavy štátu, vyžadujúcim si osobitnú pozornosť, je podoba zodpovednosti za kontrასignované akty hlavy štátu. Kľúčovou otázkou je, o akú zodpovednosť ide. Zodpovednosť totiž nie je výlučne právnym fenoménom. Pod zodpovednosťou môžeme mať na mysli napr. aj zodpovednosť morálnu, náboženskú či politickú.¹⁶¹ V ďalších riadkoch nás však bude zaujímať len právna a politická zodpovednosť, resp. ústavnoprávna a ústavnopolitická zodpovednosť. Východiskovou tézou pritom bude, že zodpovednosť za kontrასignované akty hlavy štátu je ústavnopolitickou zodpovednosťou. Adjektívom „politická“ totiž označuje túto podobu zodpovednosti aj ústavnoprávna doktrína.¹⁶² Toto tvrdenie zdôvodníme. Prevzatie (práve) politickej zodpovednosti neraz býva považované aj za pojmový znak pri vymedzení kontrასignácie.¹⁶³

Na úvod je dôležité poznamenať, že ani tie z ústav, ktoré *expressis verbis* ustanovujú, že za kontrასignované akty hlavy štátu zodpovedá iný subjekt, neuvádzajú o akú podobu zodpovednosti ide. Ústavy teda ani výslovne neustanovujú, že ide o ústavnopolitickú zodpovednosť. Ešte pred pristúpením k zdôvodneniu, prečo zodpovednosť za kontrასignované akty hlavy štátu (primárne) chápeme ako ústavnopolitickú zodpovednosť, v nevyhnutnom rozsahu treba vysvetliť to, čo máme na mysli pod politickou a ústavnopolitickou zodpovednosťou. Najjednoduchšie vymedzenie politickej zodpovednosti spočíva v jej odlíšení od právnej zodpovednosti. Právna zodpovednosť je založená na porušení právnej normy. Právna zodpovednosť je teda dôsledkom porušenia právnej normy, resp. z nej vyplývajúcej právnej povinnosti. Chápe sa ako sekundárna (následná) právna povinnosť.¹⁶⁴ Na rozdiel od právnej zodpovednosti politická zodpovednosť zvykne byť charakterizovaná ako taká zodpovednosť, ktorá nutne nepred-

¹⁶¹ Porovnaj OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 258.

¹⁶² Napr. BRÖST, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010, s. 264 a 299; OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 24, alebo WINTR, J.: *Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů*. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 24.

¹⁶³ Porovnaj napr. OPALINSKI, B.: *Kontrасыgnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie (cz. I)*. In *Ius Novum*, 2011, roč. 5, č. 2, s. 140.

¹⁶⁴ Okrem koncepcie právnej zodpovednosti spočívajúcej v jej chápaní ako dôsledku porušenia právnej normy, t. j. ako sekundárnej (následnej) povinnosti, existuje aj odlišná koncepcia. Podľa tejto koncepcie je právna zodpovednosť chápaná ako hrozba sankcie vznikajúca už súčasne s primárnou právnou povinnosťou a porušením primárnej povinnosti sa len aktivuje. Obe podoby zodpovednosti sú rozpracované v teórii občianskeho práva (hmotného). Porovnaj napr. LAZAR, J. a kol.: *Občianske právo hmotné 2*. Bratislava : Iura edition, 2010, s. 307.

pokladá porušenie právnej normy, resp. nemusí byť dôsledkom porušenia právnej normy alebo z nej vyplývajúcej povinnosti. Na rozdiel od právnej zodpovednosti, pri politickej zodpovednosti nie je právne definovaný ani delikt a ani spôsob jeho zistenia.¹⁶⁵ Sankcia, ako typický prvok zodpovednostného vzťahu, teda v prípade politickej zodpovednosti môže nastúpiť aj napriek tomu, že zodpovedný subjekt žiadnu právnu normu neporušil, čiže len z tzv. politických dôvodov. Vo všeobecnosti tak možno konštatovať, že na vznik politickej zodpovednosti postačuje existencia vzťahu, ktorý je založený vymenovaním, voľbou, resp. vyjadrením dôvery.¹⁶⁶ S určitou dávkou zjednodušenia taktiež môžeme tvrdiť, že v prípade politickej zodpovednosti neplatí *nullum crimen sine lege*, čiže klasická zásada (predovšetkým) trestného práva. Nemenej dôležitou skutočnosťou však je, že aj v prípade tzv. politickej zodpovednosti predpokladanej ústavou, prípadne aj inými právnymi predpismi, aj napriek jej „politickej“ povahe ide o špecifický druh právnej zodpovednosti. Aj takáto zodpovednosť je totiž tiež založená na právnej norme.¹⁶⁷ Práve z tohto dôvodu, teda že aj politická zodpovednosť má svoj základ v ústave, často zvykne byť označovaná aj ako ústavnopolitická zodpovednosť.¹⁶⁸ O rýdzej (čistej) politickej zodpovednosti by sme potom mohli hovoriť len v prípade, ak by sme mali na mysli takú zodpovednosť, ktorá stojí úplne mimo systému právnych noriem.¹⁶⁹ Rýdzu (čistú) politickú zodpovednosť však už možno označiť za mimoprávnu zodpovednosť.

Vyššie uvedené vymedzenia jednotlivých podôb zodpovednosti pre potreby tejto práce môžeme zhrnúť takto: Právnu zodpovednosť, v prípade ktorej je objektom porušenia právna norma obsiahnutá v ústave, t. j. ústavnoprávna norma, môžeme označiť za ústavnoprávnu zodpovednosť, a to ústavnoprávnu zodpovednosť v užšom zmysle. Politickú zodpovednosť, predovšetkým politickú zodpovednosť vlády, ktorá má svoj základ priamo v ústave, budeme ďalej označovať za ústavnopolitickú zodpovednosť. Ako už bolo načrtnuté, vzhľadom na skutočnosť, že aj táto podoba zodpovednosti vychádza z právnych noriem, konkrétne z ústavných právnych noriem, z tohto uhľa pohľadu ju tiež môžeme považovať za ústavnoprávnu zodpovednosť. Spolu s predchádzajúcou podobou zodpovednosti, so zodpovednosťou ústavnoprávnu v užšom zmysle, budú obe podoby zodpovednosti

¹⁶⁵ KOUDELKA, Z.: *Odpovednosť prezidenta*. [online] 10.03.2012 [cit. 30.01.2013] Dostupné na: <http://denikreferendum.cz/clanek/12751-odpovednost-prezidenta>.

¹⁶⁶ Porovnaj FILIP, J.: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 24.

¹⁶⁷ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 68.

¹⁶⁸ Porovnaj napr. OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 24.

¹⁶⁹ Porovnaj NEUBAUER, Z.: *Státověda a theorie politiky*. Praha : Jan Laichter, 1947, s. 90. Citované podľa ŠTIAVNICKÝ, J.: O možnosti vysloviť nedôveru jednotlivému ministrovi vlády. In *Justičná revue*, 2005, roč. 57, č. 8 – 9, s. 969.

súhrne predstavovať ústavnoprávnu zodpovednosť v širšom zmysle.¹⁷⁰ Mimo pomyselných množín ústavnoprávnej zodpovednosti v širšom zmysle potom stojí rýdza (čistá) politická zodpovednosť, ktorá má mimoprávny charakter.

Pokiaľ ide o klasifikáciu jednotlivých podôb právnej zodpovednosti predpokladanej ústavou, v literatúre sa môžeme stretnúť aj odlišnou terminológiou. Napríklad M. Tomoszek označuje podobu zodpovednosti, ktorá je nami označená ako zodpovednosť ústavnopolitická, aj ako politicko-právnu zodpovednosť. Naopak, ústavnoprávnu zodpovednosť v užšom zmysle označuje jednoducho ako ústavnú zodpovednosť.¹⁷¹

Ústavnopolitická zodpovednosť vlády (prípadne niektorého z jej členov) za kontrასignované akty hlavy vychádza z ústavnopolitickej zodpovednosti vlády za vykonávanie svojej funkcie ako takej. Tá, ako sme si uviedli už v druhej kapitole, spolu s kreačnou závislosťou vlády od výsledkov volieb do parlamentu predstavuje kľúčový znak parlamentnej formy vlády.¹⁷² Vzhľadom na skutočnosť, že ústavnopolitická zodpovednosť vlády je východiskom aj pre zodpovednosť vlády za kontrასignované akty hlavy štátu, je vhodné si túto zodpovednosť v stručnosti pripomenúť. Ústavnopolitická zodpovednosť vlády voči parlamentu predstavuje nerozlučnú súčasť či skôr konzekvenciou prvého kľúčového znaku, a to spomínanej kreačnej závislosti vlády od výsledkov parlamentných volieb. Vláda potrebuje na výkon svojej funkcie dôveru parlamentu. Túto dôveru získava po kreovaní parlamentu, ktorý vzišiel z parlamentných volieb, a ďalej sa počas výkonu funkcie vlády prezumuje. V prípade, ak vláda dôveru stratí, parlament má ako krajný prostriedok možnosť vysloviť vláde nedôveru a tým následne spôsobiť ukončenie jej funkcie. Vyslovenie nedôvery pritom súčasne predstavuje aj prostriedok vyvodenia ústavnopolitickej zodpovednosti vlády. Vláda teda zodpovedá politicky, čo znamená, že zodpovednosť môže byť voči nej vyvodená bez ohľadu na to, či zo strany vlády, resp. niektorého z jej členov, bolo pri výkone ich funkcie porušené právo, alebo nie. Ústavnopolitická zodpovednosť je preto náročnejšia na správanie sa zodpovedného subjektu, a to vzhľadom na skutočnosť, že na vyvodenie tejto zodpovednosti postačuje len politická nespokojnosť, a nie až porušenie práva.¹⁷³ V podobnom duchu potom treba chápať aj zodpovednosť vlády (niektorého z jej členov) za kontrასignované akty hlavy štátu. Ako sme už v práci uviedli, kontra-

¹⁷⁰ V práci, pokiaľ z textu nevyplýva niečo iné, budeme mať ďalej pod ústavnoprávnu zodpovednosťou na mysli vždy len ústavnoprávnu zodpovednosť v užšom zmysle.

¹⁷¹ Porovnaj TOMOSZEK, M.: *Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky*. Praha : Linde, 2013, s. 9, 34 a nasl.

¹⁷² Porovnaj aj napr. KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, 2007, s. 223.

¹⁷³ KANÁRIK, I.: Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy). In OROSZ, L. a kol.: *Ústavní systém Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2009, s. 224.

signáciu predsedu vlády alebo iného subjektu možno považovať za prejav súhlasu s obsahom aktu hlavy štátu. Akt hlavy štátu sa tak stáva ako by súčasťou politiky vlády, súčasťou výkonu jej funkcie. Ústavnopolitická zodpovednosť vlády sa tak rozširuje aj o zodpovednosť za akt hlavy štátu. V neposlednom rade treba uviesť, že práve s ústavnopolitickým chápaním zodpovednosti za kontrasiťované akty vo všeobecnosti korešpondujú aj účely, o ktorých sa v súvislosti s inštitútom kontrasiťácie hovorí. Účelu resp. účelom, ktoré by inštitúť kontrasiťácie mal v ústavnom systéme plniť, budeme venovať osobitnú pozornosť neskôr.

Zodpovednosť za kontrasiťované akty hlavy štátu súčasne možno označiť aj za objektívnu zodpovednosť. Zodpovednosť za kontrasiťované akty teda môžeme označiť za zodpovednosť bez ohľadu na zavinenie, a to i napriek tomu, že atribút „objektívny“, vo vzťahu k inštitútu zodpovednosti, je skôr typický pre súkromné právo. Myslíme si však, že nami skúmaná zodpovednosť má objektívny charakter aj napriek už uvedenej skutočnosti, že subjekt rozhodujúci o vykonaní kontrasiťácie v zásade nemá povinnosť akt hlavy štátu kontrasiťovať. Vzhľadom na skutočnosť, že v prípade zodpovednosti za kontrasiťované akt hlavy štátu ide o ústavnopolitickú zodpovednosť, iná zodpovednosť ako objektívna zodpovednosť ani neprichádza do úvahy. Subjektívna zodpovednosť, čiže zodpovednosť za zavinené konanie, je nevyhnutne spätá, ako to už vyplýva aj z jej základnej charakteristiky, so zavinením. Zavinenie možno definovať ako vnútorný psychický vzťah konajúceho subjektu k svojmu protiprávnemu konaniu a k výsledku tohto konania.¹⁷⁴

Zodpovednosť vlády za kontrasiťované akty hlavy štátu nemôže byť subjektívnou zodpovednosťou hneď z dvoch dôvodov. Po prvé, jedným z definíčných znakov pojmu zavinenie je psychický vzťah. Možno však výrazne zapochybovať o tom, že vláda ako entita, ktorá nie je fyzickou osobou, teda človekom, môže mať psychiku či byť „subjektom“ psychického vzťahu. V prípade, ak v dôsledku pôsobenia materiálneho účinku kontrasiťácie zodpovednosť prechádza na individuálny subjekt, možno tento argument spochybníť. Avšak, po druhé, z uvedenej definície pojmu zavinenie vyplýva aj skutočnosť, že zavinenie je typicky späté s protiprávnym konaním. Túto spätosť však už *a priori* vylučuje politická povaha zodpovednosti za kontrasiťované akty hlavy štátu. Na základe toho možno uzavrieť, že jediným „zavinením“ vlády, resp. iného subjektu zodpovedného za kontrasiťované akty, na základe ktorej možno vyvodíť zodpovednosť za kontrasiťovaný akt hlavy štátu, je len tá skutočnosť, že predseda vlády, prípadne iný oprávnený subjekt dotknutý akt hlavy štátu kontrasiťoval, priznal mu tým platnosť a súčasne (prinajmenšom implicitne) vyjadril súhlas s týmto aktom.

¹⁷⁴ Porovnaj OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2006, s. 256, alebo PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : PraF UK, 1995, s. 273.

V súvislosti so špecifikáciou podoby zodpovednosti za kontrასignované akty sa možno stretnúť aj s označením tejto zodpovednosti ako ústavnej zodpovednosti.¹⁷⁵ Tá je súčasne definovaná ako zodpovednosť, ktorá „(...) vychádza z protiprávneho konania a je založená na porušení predpisov ústavného (štátneho) práva (...)“.¹⁷⁶ Vychádzajúc z už uvedeného vymedzenia právnej a politickej zodpovednosti, sa však možno domnievať, že charakterizovanú podobu zodpovednosti by bolo vhodnejšie označiť za právnu zodpovednosť, prípadne s ohľadom na skutočnosť, že objektom porušenia by mala byť ústavná právna norma, za ústavnoprávnou zodpovednosť v užšom zmysle. Ústavnoprávna zodpovednosť v užšom zmysle však už svojou podstatou predpokladá konanie v rozpore s objektívnym právom, teda porušenie práva. Vychádzajúc z takéhoto chápania zodpovednosti za kontrასignované akty, by sme však nutne museli dôjsť k záveru, že vláda, prípadne niektorý z jej členov, zodpovedá za právnu bezvadnosť aktu hlavy štátu, resp. za to, že hlava štátu realizuje svoju právomoc, v rámci ktorej vydáva kontrასignovaný akt, v súlade s právom. Pri takomto chápaní by kontrასignujúci subjekt prostredníctvom možnosti nekontrასignovať akt hlavy štátu vykonával akúsi preventívnu kontrolu právnej konformnosti výkonu právomocí hlavy štátu. Takýto záver má blízko k tzv. právnej kontrასignácii, t. j. k chápaniu možnosti odmietnuť kontrასignovať aktu hlavy štátu len z dôvodu jeho rozporu s právom.

Na záver našej snahy o vymedzenie podoby zodpovednosti za kontrასignované akty hlavy štátu však treba dodať, že široký „záber“ ústavno-politickej zodpovednosti, presnejšie povedané absencia definície deliktu ako jej objektu, nevyklučuje v praxi ani taký postup, keď dôvod na vyvodenie zodpovednosti za kontrასignovaný akt hlavy štátu bude spočívať aj v rozpore takéhoto aktu s právom. Aj z uvedeného teda vyplýva, že jednoznačné vymedzenie podoby zodpovednosti za kontrასignované akty hlavy štátu nie je jednoduché. Ústavno-politická podoba zodpovednosti tak *a priori* v konkrétnom prípade nemusí vylučovať vyvodenie zodpovednosti aj za skutočnosť, že predmetný akt hlavy štátu je v rozpore s právom.

¹⁷⁵ Porovnaj POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 251.

¹⁷⁶ Porovnaj POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 137.

3.6.3 Trestnoprávna zodpovednosť?

Aj napriek skutočnosti, že zodpovednosť za kontrасignované akty hlavy štátu sme vo všeobecnosti charakterizovali ako ústavnopolitickú zodpovednosť, pre objektívnosť treba dodať, že sa možno stretnúť aj s názormi, podľa ktorých predmetná zodpovednosť môže mať aj inú podobu. Reč je o eventuálnej trestnoprávnej zodpovednosti. Takéto názory sú prítomné napr. v prostredí španielskej doktríny. Jej nemalá časť trestnoprávnu podobu zodpovednosti za kontrасignované akty hlavy štátu výslovne pripúšťa.¹⁷⁷ Záver o prípadnej trestnoprávnej zodpovednosti za kontrасignované akty hlavy štátu môžeme označiť na jednej strane za dôsledok absencie výslovnej ústavnej charakteristiky podoby tejto zodpovednosti, ale na druhej strane aj za dôsledok osobitostí ústavného systému Španielska, a to v porovnaní s iným európskymi štátmi štátmi. Táto osobitosť sa však netýka len Španielska.

Prvá skutočnosť, ktorá môže odôvodňovať aj eventuálnu trestnoprávnu podobu zodpovednosti za kontrасignované akty hlavy štátu, súvisí s monarchistickým charakterom hlavy štátu. Kráľ je totiž v zmysle čl. 56 ods. 3 Ústavy Španielska nedotknuteľný a nezodpovedný. Z citovaného ustanovenia Ústavy Španielska potom možno vyvodit', že kráľ je nie len ústavnopolitický nezodpovedný za vykonávanie svojej funkcie, ale že je z právneho hľadiska aj absolútne nedotknuteľný,¹⁷⁸ teda nie je ani subjektom trestnoprávnej či inej právnej zodpovednosti. Španielska hlava štátu je preto chránená absolútnou indemnitou.¹⁷⁹ Absolútna indemnita monarchistickej hlavy štátu, na rozdiel od aspoň obmedzenej ústavnoprávnej zodpovednosti, ktorá je typická pre republikánske hlavy štátu, preto môže byť jedným z dôvodov úvah smerujúcich k tomu, že na kontrасignujúci subjekt prechádza i trestnoprávna zodpovednosť za kontrасignovaný akt hlavy štátu. Táto charakteristika je aplikovateľná aj na iné európske monarchie.

Druhý dôvod, pre ktorý španielska doktrína pripúšťa aj trestnoprávnu podobu zodpovednosti za kontrасignované akty, spočíva v tom, že z doslovného znenia čl. 64 ods. 2 Ústavy Španielska vyplýva, že za kontrасig-

¹⁷⁷ Porovnaj ALZAF A VILLAAMIL, O.: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid : Ediciones del Foro, 1978, s. 34; GARRIDO FALLA a kol.: *Comentarios a la Constitución*. Madrid : Civitas, 1985, s. 164; alebo PÉREZ ROYO, J.: *Curso de derecho constitucional*. Madrid : Marcial Pons, 2005, s. 743.

¹⁷⁸ Ako určitú výnimku možno uviesť postup predpokladaný v čl. 59 ods. 2 Ústavy Španielska. Citované ustanovenie predpokladá, že *Cortes Generales* môžu uznať kráľa za nespôsobilého na výkon svojej funkcie. V takomto prípade sa funkcie regenta ujíma korunný princ. Aj keď v načrtnutom prípade nejde o spôsob vyodenia zodpovednosti voči osobe hlavy štátu, prinajmenšom z teoretického hľadiska však nemožno úplne vylúčiť prípadný pokus o zneužitie tohto ústavného inštitútu ako nástroja na odstránenie úradujúcej hlavy štátu.

¹⁷⁹ Porovnaj napr. KRESÁK, P.: *Porovnávacie štátne právo*. Bratislava : VO PraF UK, 1993, s. 278.

nované akty kráľa zodpovedajú individuálne subjekty, t. j. fyzické osoby. Ak navyše zohľadníme skutočnosť, že španielska ústava osobitne upravuje trestnoprávnu zodpovednosť členov vlády,¹⁸⁰ možno pripustiť, že závery o existencii trestnoprávnej zodpovednosti za kontrasygnované akty kráľa majú racionálny základ. Avšak prípadná existencia trestnoprávnej zodpovednosti narúša pôvodnú koncepciu inštitútu kontrasygnácie. Rovnako nie je konzistentná s politickou povahou predmetného inštitútu, ktorý, ako ešte priblížime na záver tejto kapitoly, by mal okrem iného slúžiť aj na zabezpečenie ústavnopolitickej nezodpovednosti hlavy štátu či na limitáciu jej politickej autonómie. Rovnako je problematická aj zlučiteľnosť trestnoprávnej zodpovednosti a zodpovednosti objektívnej.

3.6.4 Zodpovednosť za akt alebo za realizáciu aktu?

Na podobu zodpovednosti za kontrasygnované akty hlavy štátu možno nazerať aj z inej perspektívy. Túto zodpovednosť môžeme chápať buď (1) ako zodpovednosť za akt hlavy štátu ako taký, alebo (2) ako zodpovednosť za jeho realizáciu.

V prvom prípade zodpovedný subjekt zodpovedá za samotný akt hlavy štátu, t. j. predovšetkým za jeho obsah, ale v závislosti od konkrétnej podoby toho-ktorého kontrasygnovaného aktu, prípadne aj za jeho formu. Druhé chápanie zodpovednosti spočíva v tom, že zodpovedný subjekt zodpovedá za realizáciu aktu hlavy štátu, t. j. zodpovedá za vykonanie kontrasygnovaného aktu, resp. za zabezpečenie jeho vykonania. V prípade druhého z prístupov môžeme hovoriť o zodpovednosti v jej pozitívnom zmysle. Naopak, pri uplatnení prvého prístupu je na mieste skôr prívlastok sankčná zodpovednosť.¹⁸¹ Ak totiž zodpovedný subjekt zodpovednosť „neudrží“, následkom, čiže sankciou, môže byť na základe vyvodenia ústavnopolitickej zodpovednosti až ukončenie funkcie zodpovedného subjektu.

Positívna podoba zodpovednosti za kontrasygnované akty hlavy spočíva v téze, že zodpovedný subjekt preberá zodpovednosť v pozitívnom zmysle, čiže v zmysle zodpovednosti za vykonanie pozitívnych krokov smerujúcich k zabezpečeniu (materiálnej) vykonateľnosti kontrasygnovaného aktu. Ilustrujme si to na príklade, napr. na právomoci hlavy štátu spočívajúcej v hlavnom velení ozbrojeným silám, teda na typicky kontrasygnovanej právomoci. Pri pozitívnom chápaní zodpovednosti môžeme prevzatie

¹⁸⁰ Porovnaj čl. 102 Ústavy Španielska. Osobitosť ústavnej úpravy trestnoprávnej zodpovednosti členov vlády sa týka jednak orgánu príslušného na prerokovanie trestných vecí členov vlády, ako aj potreby dosiahnuť súhlas absolútnej väčšiny poslancov Kongresu so stíhaním členov vlády v prípade, ak ide o Ústavou vymedzené delikty.

¹⁸¹ Ku klasifikácii zodpovednosti za kontrasygnované akty na pozitívnu zodpovednosť a sankčnú zodpovednosť porovnaj BÁRTA, J.: Prezident republiky a jeho právomoci v ústavními systéme. In *Právnik*, 2007, roč. 146, č. 2, s. 151.

zodpovednosti chápať ako prevzatie zodpovednosti za to, že zodpovedný subjekt zabezpečí vykonanie všetkých krokov nevyhnutných na to, aby napr. v prípade aktu spočívajúcom v povolení cudzincovi, aby mohol dobrovoľne prevziať brannú povinnosť,¹⁸² (čo nesporne patrí pod veliteľskú právomoc hlavy štátu) daná osoba mohla brannú povinnosť v skutočnosti aj vykonať. Takéto kroky môže zodpovedný subjekt vykonať sám, alebo prostredníctvom podriadených orgánov. V prípade, ak je zodpovedným subjektom vláda, ako orgány pozitívne zabezpečujúce vykonateľnosť takéhoto aktu hlavy štátu prichádza do úvahy napr. ministerstvo obrany, prípadne ozbrojené sily.

Zásadný rozdiel medzi zodpovednosťou za kontrasignované akty chápanou ako zodpovednosť za samotný akt (sankčná zodpovednosť) a zodpovednosťou chápanou ako zodpovednosť za realizáciu aktu (pozitívna zodpovednosť) sa týka aj samotného dôvodu vyvedenia zodpovednosti. Subjekt oprávnený vyvodit' zodpovednosť totiž bude zodpovednému subjektu „výčítať“ rozdielne skutočnosti. Zatiaľ čo v prvom prípade bude eventuálna výčitka smerovať proti kontrasignovanému aktu ako takému, t. j. predovšetkým proti jeho obsahu či prípadne aj proti jeho forme, v druhom prípade sa táto výčitka bude týkať realizácie, resp. nerealizácie takéhoto aktu hlavy štátu. V prvom prípade preto možno predpokladať politické nestotožnenie sa subjektu vyvodzujúceho zodpovednosť s kontrasignovaným aktom ako takým. V druhom prípade však bude dôvodom smerujúcim k vyvedeniu zodpovednosti opak. Možno predpokladať, že subjekt oprávnený vyvodit' zodpovednosť sa bude stotožňovať s kontrasignovaným aktom hlavy štátu. Dôvodom vyvedenia zodpovednosti však bude to, že zodpovedný subjekt nezabezpečil realizáciu dotknutého aktu hlavy štátu, resp. že túto realizáciu nezabezpečil dostatočne či v súlade s predstavami subjektu oprávneného vyvodit' zodpovednosť.

Na margo načrtnutých podôb zodpovednosti za kontrasignované akty hlavy štátu však treba poznamenať, že ústavné texty vo všeobecnosti v prípade, ak *expressis verbis* zakotvujú materiálny účinok kontrasignácie, hovoria len o zodpovednosti za kontrasignované akty, a nie o zodpovednosti za ich realizáciu. Ako sme však už uviedli, vzhľadom na ústavnopolitickú podobu zodpovednosti, t. j. vzhľadom na absenciu výslovnej právnej úpravy, v ktorej budú uvedené dôvody, ktoré môžu viesť k vyvedeniu takejto zodpovednosti, nemožno odmietnuť ani chápanie zodpovednosti za kontrasignované akty ako zodpovednosti za ich realizáciu. Všetko v konečnom dôsledku záleží od spôsobu, akým subjekt, ktorý je oprávnený vyvodit' zodpovednosť za kontrasignované akty, naformuluje dôvod vedúci k uplatneniu zodpovednosti.

¹⁸² V tomto prípade ide o príklad z prostredia ústavného systému Slovenskej republiky. Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. k) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 6 ods. 3 zákona č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ak sa však vrátíme k už načrtnutému praktickému prípadu z Českej republiky, možno konštatovať, že tamojšia poslanecká snemovňa pri pokuse vyvodit' zodpovednosť vlády za kontrასignované rozhodnutie prezidenta, chápala zodpovednosť vlády ako sankčnú zodpovednosť, čiže ako zodpovednosť za akt hlavy štátu ako taký. Ako sme už uviedli v predchádzajúcich riadkoch, „výčitka“ Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky smerovala proti obsahu rozhodnutia prezidenta o udelení amnestie.

3.6.5 Vyvodenie zodpovednosti za kontrასignované akty

Pri snahe o zovšeobecňujúci výklad o materiálnom účinku inštitútu kontrასignácie nemožno obísť ani ďalšie dva prvky zodpovednostného vzťahu, ktorého predmetom sú kontrასignované akty hlavy štátu. Prvým z nich je subjekt oprávnený vyvodit' zodpovednosť za kontrასignované akty hlavy štátu. Výslovné uvedenie tohto subjektu v ústavnom texte je skôr výnimkou. Takouto výnimkou je napr. Poľsko, keď Ústava Poľska v čl. 144 ods. 2 *expressis verbis* uvádza, že „úradné akty prezidenta Republiky vyžadujú k svojej platnosti podpis predsedu Rady ministrov, ktorý podpísaním preberá zodpovednosť pred Sejmom“. Avšak ani absencia výslovného určenia subjektu, ktorému zodpovedný subjekt za kontrასignované akty zodpovedá, nepredstavuje kritický nedostatok ústavného textu. So zreteľom na ústavnopolitickú podobu zodpovednosti za kontrასignované akty tento subjekt možno identifikovať aj napriek absencii výslovnej úpravy. Nebude ním nik iný ako parlament, prípadne niektorá z jeho komôr. Ako sme už neraz uviedli, pre ústavný systém založený na parlamentnej forme vlády je typické, že sa vláda za vykonávanie svojej funkcie zodpovedá parlamentu, a to či už vláda ako celok, alebo (aj) jej jednotliví členovia. Inak to nie je ani pri zodpovednosti za kontrასignované akty hlavy štátu.

V predchádzajúcom odseku sme naznačili, že subjektom, ktorému vláda či niektorý z jej členov za kontrასignované akty hlavy štátu zodpovedá, je buď parlament ako celok, alebo niektorá z jeho komôr. Druhá možnosť sa týka, samozrejme, dvojkomorových parlamentov. Spravidla pôjde o tzv. dolnú komoru, na ktorú zvykne byť vláda prostredníctvom inštitútu dôvery viazaná a od ktorej, prostredníctvom parlamentných volieb, vláda odvodzuje svoju legitimitu. Nájdu sa však aj výnimky. Napríklad v prípade Talianska možno konštatovať, že subjektom oprávneným vyvodit' zodpovednosť za kontrასignované akty hlavy štátu sú obe komory parlamentu, a to nezávisle od seba. Tento záver, aj napriek absencii výslovnej ústavnej úpravy, možno vyvodit' zo skutočnosti, že talianska vláda na výkon svojej funkcie potrebuje dôveru oboch parlamentných komôr, avšak najmä vy-

plýva zo skutočnosti, že na vyslovenie nedôvery stačí, ak tak spraví čo i len jedna z parlamentných komôr.¹⁸³

Posledný z kľúčových prvkov skúmaného zodpovednostného vzťahu sa týka prostriedkov, ktorými možno vyvodit' zodpovednosť za kontrasygnované akty, resp. ktoré možno použiť pri jej vyvedení. Ústavná úprava prostriedkov vyvedenia zodpovednosti za kontrasygnované akty nie je v jednotlivých európskych štátoch totožná. Aj napriek tomu sa však pokúsime o stručnú generalizáciu.

V závislosti od subjektu, z iniciatívy ktorého sa vyvedenie zodpovednosti uskutoční, môžeme prostriedky na vyvedenie zodpovednosti za kontrasygnované akty rozdeliť na dve skupiny. Do prvej skupiny patria tie prostriedky, ktoré na účely vyvedenia zodpovednosti môže uplatniť parlament, prípadne niektorá z jeho komôr, teda subjekt oprávnený vyvodit' zodpovednosť za kontrasygnované akty. Aj tieto prostriedky môžeme, z dôvodu väčšej prehľadnosti, ďalej rozdeliť. Parlament, prípadne niektorá z jeho komôr, ako to vyplýva už aj z predchádzajúcich častí práce, môže vyvodit' zodpovednosť za kontrasygnované akty hlavy štátu predovšetkým prostredníctvom inštitútu vyslovenia nedôvery. V závislosti od toho, či je zodpovedným subjektom vláda ako celok, alebo niektorý z jej členov, môže vyslovenie nedôvery smerovať buď proti vláde ako celku, alebo len voči jednotlivým členom vlády. Za osobitný prípad možno označiť skutočnosť, ak parlament konštruktívnym spôsobom vyslovuje nedôveru predsedovi vlády, a prostredníctvom jeho osoby aj celej vláde. V takomto prípade návrh obsahuje aj meno nového predsedu vlády.¹⁸⁴ Obdobne môže ako prostriedok vyvedenia zodpovednosti (aj) za kontrasygnované akty slúžiť aj inštitút dôvery. Tento inštitút však možno považovať za prostriedok vyvedenia zodpovednosti len v tom prípade, ak návrh vlády na vyslovenie dôvery, ktorý by v našom prípade bol spojený s kontrasygnovaným aktom hlavy štátu, parlament zamietne.

Vyslovenie nedôvery a zamietnutie návrhu na vyslovenie dôvery možno označiť za krajné prostriedky vyvedenia zodpovednosti za kontrasygnované akty hlavy štátu, keďže ich dôsledkom je ukončenie funkcie zodpovedného subjektu, či už vlády ako celku, alebo niektorého z jej členov. Pomyselnú druhú skupinu prostriedkov, ktoré môže parlament alebo niektorá z parlamentných komôr voči subjektu zodpovednému za kontrasygnované akty hlavy štátu uplatniť, tvoria napr. interpelácie; možnosť vyžiadať si prítomnosť člena vlády na rokovaní parlamentu či zriaďovanie rôznych vyšetrovacích parlamentných komisií. Uvedené prostriedky, aj keď nevyhnutne nesmerujú k ukončeniu funkcie vlády, resp. niektorého z jej členov, tiež možno považovať (vzhľadom na ich charakter spočívajúci v kontrole výkonnej moci) za prostriedky vyvedenia zodpovednosti za kontrasyg-

¹⁸³ Porovnaj čl. 94 Ústavy Talianska.

¹⁸⁴ Spomedzi európskych štátov ide napr. o prípad Poľska, Spolkovej republiky Nemecko či Španielska.

nované akty, prípadne aspoň za prostriedky kontroly subjektu zodpovedajúceho za kontrassegnované akty hlavy štátu.

Vychádzajúc z predpokladu, že vláda na výkon svojej funkcie potrebuje dôveru parlamentu, do určitej miery možno zapochybovať o tom, či vyslovenie nedôvery možno považovať za efektívny prostriedok na vyvodenie ústavnopolitickej zodpovednosti za kontrassegnované akty hlavy štátu. Naznačená skutočnosť sa však netýka len dôvodu spočívajúceho v kontrassegnovanom akte hlavy štátu, ale prakticky akéhokoľvek dôvodu na vyslovenie nedôvery vláde. Preto sa možno stotožniť s názorom,¹⁸⁵ že vyslovenie nedôvery má do určitej miery deklaratórny charakter a pri disciplinovanosti vládnej väčšiny v parlamente je takmer nerealizovateľné.¹⁸⁶

Pri výpočte prostriedkov, ktoré eventuálne prichádzajú do úvahy ako prostriedky vyvodenia zodpovednosti za kontrassegnované akty hlavy štátu, nemožno vynechať ani možnosť, že iniciatíva na vyvodenie zodpovednosti príde priamo zo strany zodpovedného subjektu. Predovšetkým vzhľadom na úroveň politickej kultúry je možno takýto postup v niektorých štátoch menej pravdepodobný, no určite nie je vylúčený. Subjekt, ktorý v zmysle ústavy zodpovedá za kontrassegnované akty hlavy štátu, môže svoju zodpovednosť vyvodit' aj takým spôsobom, že sám podá demisiu. Takýto prostriedok vyvodenia zodpovednosti v zásade možno uplatniť aj v oboch prípadoch, t. j. tak v prípade, ak za kontrassegnované akty zodpovedá vláda ako celok, ako aj v prípade individuálnej zodpovednosti člena vlády. Demisiu, vrátane všetkých jej prípadných modalít, tak možno označiť za druhú veľkú skupinu prostriedkov, ktorými možno vyvodit' zodpovednosť za kontrassegnované akty hlavy štátu.

Vyššie načrtnuté prostriedky vyvodenia zodpovednosti za kontrassegnované akty hlavy štátu, predovšetkým tie, ktoré sú iniciatívou parlamentu, prípadne niektorej z jeho komôr, možno označiť za štandardné. Ani tie však neprichádzajú do úvahy vždy. Ako sme už naznačili v časti venovanej identifikácii kontrassegnujúceho subjektu, v niektorých prípadoch sa do pozície kontrassegnujúceho subjektu, a čo je dôležitejšie, i do pozície subjektu zodpovedajúceho za kontrassegnovaný akt, môže dostať subjekt mimo exekutívy. Ide napr. o predsedu parlamentu, resp. jednej z jeho komôr. V takomto prípade však ako prostriedok vyvodenia zodpovednosti za kontrassegnované akty hlavy štátu neprichádza do úvahy ani vyslovenie nedôvery a ani zamietnutie návrhu na vyslovenie dôvery. Ako príklad možno uviesť napr. prípad Španielska, kde za vybrané akty kráľa zodpovedá predseda dolnej komory parlamentu. V prípade subjektu takéhoto charakteru ako

¹⁸⁵ Porovnaj KOUDELKA, Z.: Kontrassegnace. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 121.

¹⁸⁶ Avšak napr. slovenská politická prax ukazuje, že nie je až také nepredstaviteľné, ak aj výkon funkcie vlády, ktorej väčšina v parlamentne vyslovila dôveru, nemôže byť ukončený aj s prispáním časti poslancov tej istej väčšiny. Porovnaj zamietnutie návrhu vlády na vyslovenie dôvery Národnou radou zo dňa 11. októbra 2011.

prostriedok vyvodenia zodpovednosti za kontrasignované akty následne prichádza buď vzdanie sa funkcie, t. j. demisia, alebo odvolanie z funkcie členmi parlamentu, resp. členmi parlamentnej komory.

3.7 Účel inštitútu kontrasignácie

Po predchádzajúcom zovšeobecnení formálneho a materiálneho účinku inštitútu kontrasignácie ešte pred prístupím k samotnej analýze inštitútu kontrasignácie v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky treba venovať pozornosť účelu skúmaného inštitútu. Každý ústavný inštitút, ak má tvoriť plnohodnotný prvok ústavného systému, by mal plniť určitý účel či funkciu. Aký je teda účel inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu? V čom spočíva dôvod na to, že predmetný inštitút je súčasťou ústavných systémoch väčšiny európskych štátov aj v súčasnosti? Jeden zo španielskych autorov poskytuje na našu otázku pomerne jednoznačnú odpoveď, samozrejme, vychádzajúc zo španielskeho kontextu. Inštitút kontrasignácie podľa neho predstavuje len „(...) historický relikv štátu, ktorý sa udržuje len na to, aby nám pripomenul, aký bol pôvod dnešnej parlamentnej monarchie.“¹⁸⁷ Podobne skeptický názor vyjadril v českom prostredí napr. Z. Koudelka. V historickom kontexte síce uznáva účel kontrasignácie, spočívajúci v zaistení vplyvu reprezentácie ľudu na rozhodnutia hlavy štátu, ktorá legitimitu svojho úradu neodvodzovala od volieb, avšak v kontexte súčasnej Českej republiky navrhuje inštitút kontrasignácie z ústavného systému vypustiť.¹⁸⁸

Ak sa vrátíme na úvod tejto kapitoly, teda ak sa vrátíme k jazykovému výkladu pojmu kontrasignácia, ktorú nám ponúkol výkladový slovník, mohli by sme dospieť k záveru, že účelom inštitútu kontrasignácie je verifikácia autenticity aktu hlavy štátu. Ako sme však naznačili už v časti venovanej historickým okolnostiam vzniku predmetného inštitútu, tento účel možno dnes považovať za prekonaný. Účel inštitútu kontrasignácie preto bude treba hľadať inde. Na nasledujúcich riadkoch si v stručnosti prezentujeme jednotlivé názory teórie ústavného práva na účel, resp. účely, ktoré by inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu mal v ústavnom systéme plniť.

Jedna z najväčších osobností československej právnej vedy z čias prvej republiky, F. Weyr,¹⁸⁹ videl zmysel inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu jednak v: (1) obmedzení právomoci hlavy štátu a jednak v: (2) za-

¹⁸⁷ PÉREZ ROYO, J.: *Curso de derecho constitucional*. Madrid : Marcial Pons, 2005, s. 743.

¹⁸⁸ Porovnaj KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 52, 62.

¹⁸⁹ WEYR, F.: Kontrasignace. In HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K.: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. I až O. Brno : Polygrafia – Rudolf M. Rohner, 1932, s. 366.

bezpečení „paralyzovania“ zásady nezodpovednosti hlavy štátu tým, že kontrasignáciou preberá príslušný minister zodpovednosť pred parlamentom namiesto nezodpovednej hlavy štátu. K prvej časti vymedzenia účelu môžeme dodať, že subjektom, v prospech ktorého kontrasignácia obmedzuje hlavu štátu, je vláda. Súčasná poľská doktrína vidí účel inštitútu kontrasignácie tiež v: (1) obmedzení postavenia hlavy štátu. Konkrétne sa v nej hovorí o obmedzení právnej pozície hlavy štátu na úkor postavenia predsedu vlády. Účel predmetného inštitútu taktiež vidí v: (2) zabezpečení jednoty oboch častí exekutívy tým, že núti prezidenta i Radu ministrov zaujať jednotný postoj, a teda núti oba ústavné orgány k vzájomnej interakcii.¹⁹⁰ Druhý z naznačených účelov, t. j. zaistenie jednoty vládnej politiky, zvykne byť ako zmysel, resp. účel inštitútu kontrasignácie uvádzaný aj v súvislosti s čl. 58 Základného zákona Nemecka upravujúcim skúmaný inštitút vo vzťahu k nemeckej hlave štátu.¹⁹¹ Rovnako v talianskej doktríne sa môžeme stretnúť s názorom, že kontrasignácia zabraňuje tomu, aby hlava štátu konala v úplnom rozpore s pozíciou vlády, resp. vládnej väčšiny.¹⁹² V súvislosti s týmto účelom jedna z českých autoriek výstižne poukazuje na skutočnosť, že práve kontrasignácia ako prostriedok nevyhnutnej spolupráce hlavy štátu a vlády v praxi často odhaľuje aj úroveň politickej kultúry v danej krajine.¹⁹³

Vo výpočte účelov, ktoré by inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu mal v ústavnom systéme plniť, by sme mohli pokračovať aj ďalej. Napríklad podľa českého ústavného právnika J. Kyselú¹⁹⁴ v prípade kontrasignácie predovšetkým ide o: (1) overovanie skutočnosti, či akt obsahuje vôľu hlavy štátu, ako aj o: (2) zabezpečenie spolurozhodovania hlavy štátu a vlády. Prvý z uvedených účelov však aj podľa slov samotného autora dominoval v minulosti.

¹⁹⁰ Porovnaj MINKIEWICZ, M.: Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. In *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. Konstytucjonalismus český a polský. 15 a 11 let po schválení ústav obou států*. Toruń : Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009, s. 196-197. Podobne aj FRANKIEWICZ, A.: Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów. In *Przegląd prawa konstytucyjnego*, 2010, roč. 1, č. 2, s. 159.

¹⁹¹ Porovnaj FIALA, P., ROŽŇÁK, P., SCHUBERT, K., ŠIMÍČEK, V.: *Politický systém Spolkové republiky Německo*. Brno : Masarykova univerzita, 1994, s. 43.

¹⁹² BIN, R., PITRUZZELLA, G.: *Dirito Costituzionale*. Torino : G. Giappichelli Editore, 2006, s. 228.

¹⁹³ Porovnaj HORSKÁ, Z.: Možnosti vývoje postavení prezidenta ČR v kontextu sjednocující se Evropy. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Perspektívy vývoja ústavného práva v podmienkach zjednocujúcej sa Európy. Sekcia ústavné právo. Slovenská časť*. Bratislava : PraF UK, 2011, s. 37.

¹⁹⁴ Porovnaj KYSELA, J.: Prezident republiky v ústavním systéme ČR – perspektiva ústavněprávní. In NOVÁK, M., BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech*. Vimperk : Dokořán, 2008, s. 239.

Podľa slovenských autorov L. Orosza a K. Šimuničovej,¹⁹⁵ odkazujúc na dielo J. Prusáka, účel inštitútu kontrasygnácie treba hľadať najmä v: (1) zabezpečení vnútornej delby moci v rámci výkonnej moci; v: (2) zabezpečení jednotného výkonu štátnej politiky a taktiež aj v: (3) zabezpečení prevzatia ústavnopolitickej zodpovednosti vlády za akty hlavy štátu pred parlamentom, čím sa súčasne vytvára priestor na ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu ako jedného zo základných znakov klasického parlamentarizmu. Účel kontrasygnácie spočívajúci v „oslobodení“ hlavy štátu od zodpovednosti za daný akt a v prechode zodpovednosti na kontrasygnujúci subjekt identifikovali aj poľskí autori.¹⁹⁶ Zabezpečenie možnosti vyvodiť zodpovednosť za akt inak nezodpovednej hlavy štátu, ako aj zabezpečenie možnosti kontroly hlavy štátu sú účelmi inštitútu kontrasygnácie, prinajmenšom pri formovaní tohto inštitútu, napr. podľa M. Gibu.¹⁹⁷ S kontrolou ako účelom inštitútu kontrasygnácie sa možno stretnúť aj v diele M. Minkiewiczza.¹⁹⁸ Ten vyslovene uvádza, že kontrasygnácia nielen obmedzuje rozhodovaciu autonómiu hlavy štátu, ale aj priam umožňuje predsedovi vlády politickú kontrolu prezidenta. V súvislosti s kontrolnou funkciou kontrasygnácie napr. A. Deryng uvádza, že kontrasygnácia predstavuje spôsob subsumovania všetkých štátnych záležitostí pod kontrolu parlamentu.¹⁹⁹

Pri hľadaní účelu inštitútu kontrasygnácie nie je vhodné ignorovať ani prípadné rozdiely medzi parlamentnými monarchiami a parlamentným republikami, resp. ústavnými systémami ktoré sú na týchto modelových formách vlády založené V tejto súvislosti napr. možno vysloviť určité pochybnosti o zmysle inštitútu kontrasygnácie v modernej republike, a to najmä s ohľadom na skutočnosť, že prezident má prevažne už priamu demokratickú legitimitu. Avšak aj v prípade, ak republikánska hlava štátu nie je volená priamo občanmi, stále možno jej legitimitu považovať za silnejšiu, než je tá, ktorú má nevolená hlava štátu v prostrední monarchie. Naopak, v prípade súčasných monarchií kontrasygnácia predstavuje jeden z kľúčových ústavných princípov postavenia monarchu, a to predovšetkým

¹⁹⁵ Porovnaj OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 24.

¹⁹⁶ Porovnaj napr. OPALINSKI, B.: Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie (cz. I). In *Ius Novum*, 2011, roč. 5, č. 2, s. 140.

¹⁹⁷ Porovnaj GIBA, M.: Výkonná moc. In CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo. Štátoveda*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 171.

¹⁹⁸ Porovnaj MINKIEWICZ, M.: Kontrasygnata aktów urzędowich Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. In: *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. Konstytucjonalismus český a polský. 15 a 11 let po schválení ústav obou států*. Toruń : Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009, s. 197.

¹⁹⁹ Porovnaj DERYNG, A.: *Akty rządow głowy państwa*. Lvov, 1934, s. 47. Cit. podľa OLECHNO, A.: *The constitutional aspects of countersignature in central and easter european countries*. [online] [cit. 01.06.2014] Dostupné na: http://www.dukonference.lv/files/proceedings_of_conf/53konf/tiesibas/Olechno.pdf, s. 2.

so zreteľom na potrebu zlučiteľnosti demokratických princípov na jednej strane a nezodpovedného dedične ustanovovaného mocenského inštitútu monarchu na druhej strane.²⁰⁰

Priama demokratická legitimita hlavy štátu však nie je jediným prameňom pochybností. Eventuálny účel kontrasignácie môže úzko súvisieť aj povahou toho-ktorého aktu hlavy štátu. V prípade niektorých kategórií aktov hlavy štátu možno zapochybovať o tom, či kontrasignácia v danom prípade plní svoj účel. Pôjde predovšetkým o tie kreačné právomoci hlavy štátu, v prípade ktorých hlava štátu v zásade nemá možnosť odmietnuť vydať akt, ktorý má byť predmetom kontrasignácie, alebo má len notariálnu funkciu.²⁰¹ Nemá tak možnosť politického uváženia v tom zmysle, že z politických dôvodov nemôže odmietnuť vymenovať navrhnutú osobu. V tejto súvislosti je tiež možné vidieť nerozlučnú spätosť účelu kontrasignácie s jej politickou či právnou povahou. Prípadná možnosť odmietnuť kontrasignáciu výlučne z dôvodu rozporu daného aktu hlavy štátu s právom totiž výrazným spôsobom ovplyvňuje aj účel, ktorý takto chápaná kontrasignácia plní.

Ako výsledok vyššie uvedených doktrinálnych názorov na účel inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu možno uviesť toto zovšeobecnenie. Účel, ktorý by mal inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme plniť, tak možno vidieť predovšetkým v tomto:

1. vytvorenie predpokladu na ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu pred parlamentom, resp. zabezpečenie ústavnopolitickej nezodpovednosti hlavy štátu, a to prostredníctvom prevzatia tejto zodpovednosti vládou, prípadne niektorým z jej členov;
2. obmedzenie mocenského postavenia hlavy štátu, najmä jej autonómnosti pri výkone jej právomocí;
3. kontrola hlavy štátu *ex post* pri výkone jej právomocí vládou, resp. jej predsedom;
4. vnútorná delba moci v rámci výkonnej moci, t. j. delba moci medzi hlavou štátu a vládou a
5. spolupráca hlavy štátu a vlády a zabezpečenie jednotného výkonu exekutívy, resp. štátnej politiky.

Vyššie uvedený výpočet účelov, ktoré by mal inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme plniť, nemožno považovať za taxa-

²⁰⁰ Porovnaj KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 259-262.

²⁰¹ Notariálnu funkciu hlavy štátu možno charakterizovať ako možnosť hlavy štátu preskúmať len to, či navrhnutý kandidát spĺňa ústavou a zákonom stanovené predpoklady na vymenovanie do funkcie (materiálna stránka) a či bol zachovaný aj zákonný procesný postup pri výbere kandidáta, prípadne pri jeho voľbe, a to až po samotné predloženie návrhu (procesná stránka). Porovnaj napr. MAJERČÁK, T.: Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2012, roč. 64, č. 10, s. 1149.

tívny a ani za univerzálne platný. Ide skôr len o základný prehľad, ovplyvnený nevyhnutným zovšeobecnením. Môžeme ho považovať aj za akúsi pracovnú hypotézu, ktorú v závere publikácie verifikujeme, a to vo vzťahu k ústavnej úprave inštitútu kontrasignácie v podmienkach Slovenskej republiky.

4 INŠTITÚT KONTRASIGNÁCIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

4.1 Všeobecná charakteristika hlavy štátu

Ešte skôr, než našu pozornosť upriamime na inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky, je vhodné, aspoň v základných črtách, všeobecne charakterizovať hlavu Slovenskej republiky.

Hlavou Slovenskej republiky je v zmysle čl. 101 ods. 1 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky (v tejto kapitole ďalej aj ako „Ústava“) prezident Slovenskej republiky (v tejto kapitole ďalej aj ako „prezident“). Pôvodne veľmi stručné ustanovenie čl. 101 Ústavy, ktoré sa vo svojom originálnom znení obmedzovalo len na konštatovanie, že hlavou Slovenskej republiky je prezident, bolo podstatným spôsobom doplnené druhou novelou Ústavy z roku 1999, teda ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z.²⁰² *Prezident v zmysle novelizovaného znenia čl. 101 ods. 1 „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.“* Z citovaného ustanovenia možno badať zámer ústavodarcu konštruovať hlavu štátu ako arbitra či ako predstaviteľa tzv. neutrálnej moci. Túto skutočnosť potvrdzuje aj dôvodová správa.²⁰³

Z formálneho hľadiska je ústavná úprava prezidenta obsiahnutá v prvom oddiele („*Prezident Slovenskej republiky*“) šiestej hlavy Ústavy. Šiesta hlava Ústavy, označená rubrikou „*Výkonná moc*“, upravuje okrem postavenia prezidenta aj postavenie vlády Slovenskej republiky (v tejto kapitole ďalej aj ako „vláda“), a to vo svojom druhom oddiele. Ak by sme zohľadnili výlučné formálne hľadisko, t. j. štruktúru a označenie jednotlivých častí Ústavy, prezident by sa jednoznačne mohol označiť za orgán výkonnej moci. Vzhľadom na skutočnosť, že Ústava označuje za orgán výkonnej moci aj vládu, a to v zmysle čl. 108 za vrcholný orgán výkonnej moci, by sme výkonnú moc v Slovenskej republike mohli charakterizovať ako dualistickú a postavenie hlavy štátu ako zodpovedajúce prvej z koncepcií

²⁰² Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. Tento ústavný zákon nadobudol účinnosť dňa 27. januára 1999.

²⁰³ Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.; všeobecná časť a osobitná časť k čl. I bod 5; parlamentná tlač č. 58 z roku 1998, II. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky.

vysvetľujúcej mieste hlavy štátu v systéme založenom na parlamentnej forme vlády. Zlučiteľnosť takéhoto záveru s tým, čo sme uviedli v predchádzajúcom odseku, je však prinajmenšom sporná.²⁰⁴ V tejto súvislosti sa ako výstižná charakteristika vývoja ústavného postavenia prezidenta javí názor J. Drgonca. Ten uviedol, že „ústavná úprava postavenia prezidenta SR je poznamenaná hľadaním“²⁰⁵.

Pokiaľ ide o právomoci prezidenta, tie sú v ústavnom texte pomerne koncentrovane vyjadrené v čl. 102 ods. 1 Ústavy. Výpočet právomocí hlavy štátu uvedený v ustanoveniach čl. 102 ods. 1 písm. a) až u) však nemožno považovať za taxatívny výpočet, keďže Ústava právomoci prezidenta upravuje aj na iných miestach.²⁰⁶ Aj uvedený výpočet je však pomerne rozsiahly. Z dôvodu väčšej prehľadnosti teória ústavného práva zvykne jednotlivé prezidentské právomoci kategorizovať, a to napr. do týchto skupín:²⁰⁷ (1) pôsobnosť prezidenta vo vzťahu k zahraničiu;²⁰⁸ (2) pôsobnosť smerom k Národnej rade;²⁰⁹ (3) pôsobnosť smerom k vláde;²¹⁰ (4) kreačná pôsob-

²⁰⁴ Napríklad Z. Koudelka práve zakotvenie hlavy štátu v rámci výkonnej moci považuje za jeden z prameňov sporov o koncepciu postavenia hlavy štátu v parlamentnej republike. Porovnaj KOUDELKA, Z.: *Prezident ve slovenské demokracii*. In *Aktuální problémy parlamentarismu*. Brno : Nadace mezinárodního politologického ústavu, 1996. Cit. podľa SVÁK, J., CIBULKA, L.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 640.

²⁰⁵ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 1085. Obdobne kriticky sa k vývoju ústavnej úpravy postavenia prezidenta vyjadril napr. aj B. Balog. Porovnaj BALOG, B.: *Právomoci a spôsob volby prezidenta Slovenskej republiky – krok späť, krok vpred, krok späť*. In *Dny práva 2012*. Brno : Masarykova univerzita, 2013, s. 276-293.

²⁰⁶ Napríklad ustanovenie čl. 95 ods. 2 Ústavy umožňuje prezidentovi ešte pred vyhlásením referenda, obrátiť sa na Ústavný súd s návrhom na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré má prezident vyhlásiť na základ uznesenia Národnej rady alebo petície občanov, je v súlade s Ústavou a s ústavnými zákonmi.

²⁰⁷ Porovnaj napr. POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 251. Možno sa stretnúť aj s odlišnou kategorizáciou jednotlivých prezidentských právomocí. Ako osobitnú kategóriu niektorí autori uvádzajú aj právomoci v oblasti bezpečnosti a obrany štátu. Porovnaj napr. PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011, s. 360. Taktiež možno ako osobitnú kategóriu identifikovať aj pôsobnosť prezidenta smerom k súdnej moci.

²⁰⁸ Napríklad zastupovanie Slovenskej republiky navonok; dojednávania a ratifikácia medzinárodných zmlúv či prijímanie, poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misí. Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. a) a c) Ústavy.

²⁰⁹ Napríklad zvolávanie ustanovujúcej schôdze Národnej rady; podpisovanie jej zákonov alebo právomoc rozpustiť Národnú radu. Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. d), e) a f) Ústavy.

²¹⁰ Napríklad vymenúvanie a odvolávanie predsedu vlády a ostatných členov vlády a ich poverovanie riadením jednotlivých ministerstiev. Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. g) Ústavy.

nosť;²¹¹ (5) prerogatívy²¹² a (6) ostatná pôsobnosť prezidenta.²¹³ Na rozdiel od napr. českej ústavy, Ústava Slovenskej republiky ako celok predstavuje vo vzťahu k právomociam hlavy štátu *numerus clausus*. Ústava teda nepripúšťa rozširovanie prezidentských právomocí „bežným“ zákonom. V zmysle čl. 102 ods. 4 totiž zákon môže ustanoviť len podrobnosti o výkone ústavných právomocí prezidenta. Spôsob vykonávania prezidentských právomocí, pochopiteľne, upravuje aj samotná Ústava, resp. aj iné ústavné zákony, ako napr. ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Nás však bude v nasledujúcich častiach tejto kapitoly zaujímať predovšetkým podmienenie niektorých z prezidentských právomocí, presnejšie povedané aktov v rámci nich prezidentom vydaných, inštitútom kontrasignácie aktov hlavy štátu.

Čo sa týka otázky ustanovovania do funkcie, ako to napovedá aj samotné označenie, ide o republikánsku hlavu štátu, teda o volenú hlavu štátu. Od nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. je prezident volený priamo občanmi. Prezident je volený na obdobie piatich rokov. Tá istá osoba môže byť zvolená najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach. Za prezidenta môže byť zvolený občan Slovenskej republiky voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Národná rada“), ktorý dovŕšil vek 40 rokov. Kandidátov na funkciu prezidenta navrhuje najmenej 15 poslancov Národnej rady alebo občania s aktívnym volebným právom do Národnej rady. V prípade občianskeho návrhu sa vyžaduje, aby kandidáta prostredníctvom petície podporilo najmenej 15000 občanov. Návrhy kandidátov sa predkladajú predsedovi Národnej rady, ktorý samotnú voľbu hlavy štátu vyhlasuje. Za prezidenta je zvolený ten z kandidátov, ktorý získal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov. Ak potrebnú väčšinu nezískal žiadny z kandidátov, v druhom kole voľby, do ktorého postupujú dvaja najúspešnejší kandidáti, postačuje na jeho zvolenie absolútna väčšina.²¹⁴ Zvolený kandidát sa ujíma funkcie prezidenta zložením Ústavou predpísaného sľubu, ktorý skladá pred Národnou radou do rúk predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky (v tejto kapitole ďalej aj ako „Ústavný súd“). Sľub skladá napoludnie v deň, keď sa

²¹¹ Napríklad vymenúvanie vysokoškolských profesorov a vymenúvanie a odvolávanie rektorov vysokých škôl či vymenúvanie a odvolávanie troch členov Súdnej rady Slovenskej republiky. Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. h) a t) Ústavy.

²¹² Napríklad udeľovanie vyznamenaní či odpúšťanie a zmierňovanie trestov uložených súdmi v trestnom konaní a zahládzanie odsúdení. Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. i) a j) Ústavy.

²¹³ Napríklad vyhlasovanie referenda. Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. n) Ústavy.

²¹⁴ Podrobnejšie k otázke určenia väčšiny potrebnej na zvolenie prezidenta v prvom kole pozri napr. DOMIN, M.: Zvolenie prezidenta v prvom kole. Alebo o tom, že ak dvaja robia to isté, nemusí to byť to isté. In Projustice.sk, 2014 [online] 17.03.2014 [cit. 10.07.2014] Dostupné na: <http://www.projustice.sk/ustavne-pravo/zvolenie-prezidenta-v-prvom-kole>.

má skončiť volebné obdobie predchádzajúceho prezidenta, prípadne deň po dni, v ktorom boli vyhlásené výsledky voľby. Druhá alternatíva prichádza do úvahy v prípade, ak funkcia predchádzajúceho prezidenta zanikla pred uplynutím päťročného volebného obdobia.

Ako sme už neraz v predchádzajúcich kapitolách naznačili, s inštitútom kontrasiagnácie aktov hlavy štátu je neodmysliteľne spojená aj otázka zodpovednosti hlavy štátu za vykonávanie svojej funkcie. Aj napriek skutočnosti, že ústavnopolitická nezodpovednosť hlavy štátu za vykonávanie svojej funkcie zvykne byť priradovaná k základných charakteristikám hlavy štátu v ústavnom systéme založenom na parlamentnej forme vlády, Ústava Slovenskej republiky nám neposkytuje výslovnú odpoveď na danú otázku. Na rozdiel od ústavných textov niektorých iných európskych štátov, Ústava *expressis verbis* neustanovuje, že prezident nie je zodpovedný za vykonávanie svojej funkcie.²¹⁵ Práve naopak. Článok 107 zakladá osobitnú formu ústavnoprávnej zodpovednosti prezidenta, a to zodpovednosť za vlastizradu a úmyselné porušenie Ústavy. Článok 106, ktorý umožňuje odvolať prezidenta z úradu prostredníctvom ľudového hlasovania, dokonca zakladá podobu zodpovednosti, ktorú možno označiť za ústavnopolitickú. Aj napriek skutočnosti, že zodpovednosť prezidenta podľa čl. 106 má nesporne mnoho osobitností, nebude nepravdivé tvrdenie, že vzhľadom na svoju povahu výrazne narúša systematickosť ústavnej úpravy, a to najmä vo vzťahu k inštitútu kontrasiagnácie aktov hlavy štátu. Ku konkrétnym súvislostiam sa ešte dostaneme.

4.2 Vývoj inštitútu na území dnešnej Slovenskej republiky

Aj napriek skutočnosti, že ústavný systém Slovenskej republiky, i navzdory určitým špecifikám, možno označiť prívlastkom parlamentná forma vlády, resp. prinajmenšom ako ústavný systém vychádzajúci z parlamentnej formy vlády, inštitút kontrasiagnácie aktov hlavy štátu nebol súčasťou pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky prijatej v roku 1992. Pritom v prospech tohto inštitútu „sa prihovára“ aj ústavnoprávna tradícia na území dnešnej Slovenskej republiky. Na nasledujúcich riadkoch sa preto pokúsime v stručnosti priblížiť vývoj inštitútu kontrasiagnácie aktov hlavy štátu na území dnešnej Slovenskej republiky. So zreteľom na niekoľko

²¹⁵ Podľa prvotného návrhu Ústavy dokonca v ústavnom texte mala byť výslovne zakotvená zodpovednosť prezidenta. Podľa vládneho návrhu mal čl. 101 ods. 4 Ústavy znieť takto: „Prezident je za výkon svojej funkcie zodpovedný národnej rade.“ Ako je všeobecne známe, takéto ustanovenie sa nakoniec nestalo súčasťou schváleného znenia Ústavy.

desiatok rokov trvajúcu spoločnú históriu s českými krajinami sa nasledujúci výklad často bude prelínať s českou ústavnoprávnou históriou.

Ako sme už naznačili v predchádzajúcej kapitole, korene inštitútu kontrasiagnácie na našom území možno hľadať už v polovici 19. storočia, keď sa tento inštitút objavuje v Bratislavskej marcovej ústave z roku 1848 i v Stadionovej ústave z nasledujúceho roku. V prípade oboch ústavných dokumentoch však možno hovoriť len o krátkych ústavnoprávnych experimentoch, a to so zreteľom na ich krátko trvajúcu platnosť. Neskôr bol inštitút kontrasiagnácie zakotvený aj v tzv. Decembrovej ústave z roku 1867. Súčasťou tejto svojou povahou typicky polylegálnej ústavy,²¹⁶ bol aj zákon č. 145/1867 r. z. o užívaní moci vládnej a výkonnej. Ten okrem deklarovania nezodpovednosti vtedajšej hlavy štátu, cisára Rakúsko-Uhorskej monarchie, predpokladal aj kontrasiagnáciu jeho aktov.²¹⁷

Na monarchistickú tradíciu z čias habsburskej ríše nadviazal aj československý ústavodarca po roku 1918. Inštitút kontrasiagnácie aktov hlavy štátu totiž preniesol do republikánskej formy vlády. Zakotvený bol už do tzv. dočasnej ústavy z roku 1918, t. j. do zákona č. 37/1918 Zb. o dočasnej ústave, ktorý upravoval len základný rámec pre inštitucionálne fungovanie novovznikajúceho československého štátu. Paragraf 10 dočasnej ústavy pod písmenami a. až f. vypočítaval jednotlivé právomoci prezidenta republiky. Súčasne však ustanovoval, že „*k vládnym úkonom, ktoré prezident republiky vykonáva, musí byť opatrený spolupodpis príslušného zodpovedného člena vlády*“. V takmer identickej podobe vyjadrovala nevyhnutnosť kontrasiagnácie aktov hlavy štátu aj československá ústava z roku 1920 a neskôr aj ústava z roku 1948. V zmysle § 68 zákona č. 121/1920 Zb., ktorým sa uvádza Ústavná listina Československej republiky, i v zmysle § 77 ústavného zákona č. 150/1948 Zb. Ústava Československej republiky, „*akýkoľvek prezidentov úkon moci vládnej alebo výkonnej potrebuje k svojej platnosti spolupodpis zodpovedného člena vlády*“. Ústavy z roku 1920 a 1948, ako vidieť už aj na citovaných ustanoveniach, na rozdiel od dočasnej ústavnej úpravy z roku 1918, výslovne uvádzali aj formálny účinok inštitútu kontrasiagnácie. Veľmi podobným spôsobom ako citované československé ústavy upravovala inštitút kontrasiagnácie aj ústava tzv. Slovenského štátu (1939 – 1945). V zmysle § 14 ústavného zákona č. 185/1939 Sl. z. totiž „*k platnosti každého prezidentovho vládneho aktu sa vyžaduje spolupodpis príslušného ministra*“.

²¹⁶ Decembrovú ústavu tvorilo až sedem zákonov, a to zákony č. 141/1867 r. z. až 147/1867 r. z.. Platila, s výnimkou zákona č. 147/1867 r. z., len pre územie tzv. Predlitavska, vrátane územia dnešnej Českej republiky. Neuplatňovala sa tak priamo na území dnešnej Slovenskej republiky. Decembrová ústava platila až do zániku Rakúsko-Uhorska.

²¹⁷ Porovnaj FILIP, J.: K ústavní zodpovednosti v ČR a zodpovednosti hlavy štátu zejména za velezradu. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 22.

Ak by sme chceli spôsob ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie v citovaných ústavných dokumentoch klasifikovať v zmysle spôsobov uvedených v predchádzajúcej kapitole, vo všetkých štyroch prípadoch možno povedať, že išlo o tzv. generálnu klauzulu, i keď s určitou výhradou. Všetky tieto ústavy totiž množinu tých aktov hlavy štátu, ktoré podliehali podmienke kontrasignácie, zužovali len na tie úkony, ktoré majú charakter výkonnej alebo vládnej moci. Avšak takúto špecifikáciu nemožno považovať za takú precíznu, aby umožňovala urobiť záver, že išlo skôr o taxatívny výpočet aktov podliehajúcich kontrasignácii. V súvislosti s takto vymedzeným rozsahom kontrasignácie však vznikali aj určité problémy, najmä pokiaľ ide o identifikáciu prezidentského úkonu, ktorý možno označiť za úkon vládny či úkon výkonnej moci. Napríklad počas predvojnovnej československej republiky sa v praxi „(...) uplatnil širší výklad, keď boli kontrasignované všetky akty prezidenta, aj keď bolo sporné, či majú povahu aktov moci vládnej a výkonnej, alebo sú to akty hlavy štátu pri realizácii moci zákonodarnej a súdnej.“²¹⁸ Aplikácii širšieho výkladu nahrávala aj dôvodová správa ústavného výboru parlamentu, predložená pri prerokovávaní návrhu ústavy. Tá uvádzala, že pod úkonmi vládnej a výkonnej moci treba rozumieť všetky úkony vyplývajúce z právomocí prezidenta priznaných mu v ustanovení § 64 ústavy.²¹⁹ Pritom je však nesporné, že niektoré z prezidentských právomocí uvedených v § 64 nemajú exekutívny charakter. Citovaný záver dôvodovej správy však pravdepodobne vychádzal z formálnoprávneho zaradenia prezidenta republiky do tretej hlavy ústavy označenej rubrikou „*Moc vládna a výkonná*“. V súvislosti s extenzívnym výkladom vecného rozsahu kontrasignovaných aktov napr. Z. Koudelka uvádza, že takýto postup zrejme vychádzal zo skutočnosti, že za všetky prejavy prezidenta súvisiace s výkonom jeho úradu hlavy štátu zodpovedala vláda. Výnimkou bol akt spočívajúci v abdikácii prezidenta. Ten bol považovaný za osobný akt, a preto nebol kontrasignovaný.²²⁰

Prijatím ústavy v roku 1960 sa „éra“ inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme Československa skončila. Ani ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky a ani ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii totiž už tento inštitút nepoznali. Naopak, predpokladali (aj keď azda len z formálneho hľadiska) ústavnopolitickú zodpovednosť prezidenta voči parlamentu, čiže inštitút systematicky nezlučiteľný s inštitútom kontrasignácie aktov hlavy štátu. Vypustenie kontrasignácie, ako aj zavedenie ústavnopolitic-

²¹⁸ KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 53, 54.

²¹⁹ LACO, K.: *Ústava predmníchovskej ČSR a ústava ČSSR*. Bratislava, 1966, s. 523. citované podľa OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 39.

²²⁰ Porovnaj KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 54 a tam uvedené odkazy na literatúru z obdobia Prvej Československej republiky.

kej zodpovednosti hlavy štátu voči parlamentu systematicky nadväzovalo aj na skutočnosť, že prinajmenšom z formálneho hľadiska bola ústavou z roku 1960 zavedená forma vlády zhromaždenia. A ako sme uviedli už na úvod predchádzajúcej kapitoly, ide o formu vlády systematicky nezlučiteľnú s inštitútom kontrasignácie. Inštitút kontrasignácie nebol do československého ústavného systému prinavrátený ani po spoločensko-politických zmenách v roku 1989. Na československú tradíciu založenú ústavnými dokumentmi z rokov 1918, 1920 a 1948 tak nadviazal až český ústavodarca v roku 1992, keď sa inštitút kontrasignácie dostal do Ústavy Českej republiky.²²¹ Slovenský ústavodarca, na rozdiel od českého, pri vzniku samostatnej Slovenskej republiky, pokiaľ ide o inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu, nenadviazal na československú ústavnú tradíciu.

Prvé konkretizované návrhy, ktoré predpokladali zavedenie inštitútu kontrasignácie aj do ústavného systému Slovenskej republiky, sa objavili až v roku 1997, keď boli Národnej rade predložené hneď dva poslanecké návrhy predpokladajúce vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava.²²² Okrem ďalších zmien súvisiacich s postavením prezidenta v ústavnom systéme predpokladali aj zavedenie inštitútu kontrasignácie.

Oba návrhy ústavných zákonov boli v tomto smere obsahovo totožné. Oba navrhovali vtedajšie znenie čl. 102 Ústavy doplniť o odsek 2, ktorý by znel takto: „*Akty prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. a, b, g s výnimkou profesorov a rektorov vysokých škôl sú platné vtedy, ak sú podpísané predsedom vlády Slovenskej republiky alebo príslušným ministrom, ktorý preberá za akt prezidenta zodpovednosť*“. So zreteľom na vtedajšie znenie čl. 102 a na číslovanie jeho jednotlivých bodov to znamenalo, že kontrasignácia mala byť *conditio sine qua non* pre akty prezidenta vydané v rámci týchto jeho právomocí: (1) zastupovanie Slovenskej republiky navonok; (2) dojednávanie a ratifikácia medzinárodných zmlúv a možnosť preniesť ich dojednávanie na vládu alebo na jej jednotlivých členov;²²³ (3) prijímanie a poverovanie vyslancov;²²⁴ (4) vymenúvanie a odvolávanie vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov;²²⁵ (5) hlavné

²²¹ Ústava Českej republiky bola prijatá dňa 16. decembra 1992 a nadobudla účinnosť dňa 1. januára 1993.

²²² (1) Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.; parlamentná tlač č. 685 z roku 1997, I. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky a (2) návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.; parlamentná tlač č. 686 z roku 1997, I. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky.

²²³ Vtedajší čl. 102 písm. a) Ústavy.

²²⁴ Vtedajší čl. 102 písm. b) Ústavy.

²²⁵ Vtedajší čl. 102 písm. g) Ústavy.

velenie ozbrojeným silám;²²⁶ (6) vymenúvanie a povyšovanie generálov²²⁷ a (7) vypovedanie vojny a vyhlasovanie vojnového stavu.²²⁸

Pokiaľ ide o odôvodnenie zmien navrhovaných v roku 1997 oba poslancské návrhy venovali odôvodneniu potreby či vhodnosti zavedenia inštitútu kontrasiagnácie do ústavného systému Slovenskej republiky len minimálnu pozornosť. Všeobecná časť dôvodovej správy k prvému návrhu túto zmenu výslovne ani nespomenula. Osobitná časť dôvodovej správy len stručne uvádza, že „*navrhované ustanovenie zavádza do nášho ústavného systému inštitút kontrasiagnácie, obvyklý pre demokratické ústavné systémy. Prostredníctvom tohto inštitútu preberá ústavnú zodpovednosť za niektoré akty výkonnej moci hlavy štátu voči Národnej rade Slovenskej republiky príslušný člen vlády, ktorý tento akt spolupodpísal*“. V dôvodovej správe k druhému poslancskému návrhu sa v jej všeobecnej časti so zreteľom na zavedenie inštitútu kontrasiagnácie len konštatuje, že Ústava v pôvodnom znení *expressis verbis* nezakotvila princíp nezodpovednosti prezidenta za vykonávanie svojej funkcie, čo je aj podľa predkladateľov bežným princípom ústav v podmienkach parlamentnej formy vlády, a že nezakotvila ani inštitút kontrasiagnácie aktov hlavy štátu vládou. Osobitná časť k tomu dodáva, že „*navrhovanou ústavnou úpravou sa zavádza do vzťahov medzi vládou a prezidentom inštitút kontrasiagnácie aktov hlavy štátu predsedom vlády alebo príslušným ministrom. Vymedzujú sa prípady, kedy sa kontrasiagnácia vyžaduje*.“ K tomu implicitne dodáva, že dôsledkom kontrasiagnovania aktu je nezodpovednosť hlavy štátu. V oboch prípadoch teda absentuje hlbšia systematická analýza dopadov zavedenia inštitútu kontrasiagnácie na vzájomné vzťahy medzi jednotlivými prvkami ústavného systému. Na to sme si však v slovenskej ústavnopolitickej praxi, žiaľ, zvykli.

Keďže ani jeden zo stručne priblížených poslancských návrhov nebol prijatý, inštitút kontrasiagnácie aktov hlavy štátu bol napokon do ústavného systému Slovenskej republiky zavedený až v roku 1999, a to prostredníctvom už neraz citovaného ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. Prijatá podoba ústavnej úpravy sa v porovnaní s návrhmi z roku 1997 líšila vo viacerých smeroch. Inštitút kontrasiagnácie nadobudol v ústavnom systéme Slovenskej republiky súčasnú podobu až prijatím ďalšej ústavnej novely, ktorá bola uskutočnená ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. V prípade tohto ústavného zákona išlo predovšetkým o jazykové úpravy vyjadrenia jednotlivých právomocí hlavy štátu, resp. v prípade právomoci udeľovať amnestiu išlo o jej výrazné oslabenie.²²⁹ Keďže išlo aj o kontrasiagnované

²²⁶ Vtedajší čl. 102 písm. j) Ústavy.

²²⁷ Vtedajší čl. 102 písm. g) Ústavy.

²²⁸ Vtedajší čl. 102 písm. k) Ústavy.

²²⁹ Podľa Ústavy v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. kontrasiagnácii podliehali rozhodnutia prezidenta vydané v rámci nasledujúcich právomocí: (1) „*prezident prijíma a poveruje vyslancov*“ [čl. 102 ods. 1 písm. b)]; (2) „*prezident udeľuje amnestiu, odpúšťa a zmierňuje tresty uložené trestnými súdmi a nariaďuje, aby sa trestné kona-*

právomoci, táto ústavná novela mala určitý vplyv aj na ústavnú úpravu inštitútu kontrasignácie. Ústavnú úpravu inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu v podmienkach Slovenskej republiky si v rovine *de constitutione lata* priblížime na nasledujúcich riadkoch.

4.3 Ústavné vyjadrenie a vecný rozsah kontrasignácie

Ústavným základom inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu je v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky *de constitutione lata* ustanovenie čl. 102 ods. 2 Ústavy. V zmysle prvej časti tohto ustanovenia, „*rozhodnutie prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) a podľa písmena j), ak ide o udelenie amnestie, a podľa písmena k) je platné, ak ho podpíše predseda vlády Slovenskej republiky alebo ním poverený minister (...)*“ Na základe citovaného ustanovenia môžeme, so zreteľom na klasifikáciu uvedenú v predchádzajúcej kapitole, ústavodarcom zvolený model označiť za tzv. pozitívny taxatívny výpočet. Kontrasignácia teda nie je generálnym pravidlom pre platnosť všetkých aktov prezidenta. Naopak, podmienke kontrasignácie podliehajú len tie akty prezidenta, pri ktorých to ústava *expressis verbis* vyžaduje. Ústavný výpočet má taxatívny charakter. Tie z aktov prezidenta, ktoré nemožno do výpočtu zahrnúť, kontrasignáciu na nadobudnutie svojej platnosti nevyžadujú.²³⁰

V súlade s tým, čo sme uviedli už aj pri všeobecnej charakteristike vecného rozsahu inštitútu kontrasignácie a ústavných spôsobov jej vyjadrenia, na určenie vecného rozsahu nepostačuje len konštatovanie, že ústava na vyjadrenie inštitútu kontrasignácie používa pozitívny taxatívny výpočet. Ústava v čl. 102 ods. 2 na vymedzenie predmetu kontrasignácie používa pojem „rozhodnutie“, a nie napr. pojem „akt“. Ako sme už viackrát v predchádzajúcich kapitolách naznačili, pojem „rozhodnutie“ nemožno považovať za synonymum pojmu „akt“. Pojem „rozhodnutie“ má užší význam. Predmetom kontrasignácie teda v podmienkach Slovenskej republiky nie sú všetky akty v rámci taxatívne vypočítaných právomocí, t. j. všetky formy realizácie týchto právomocí, ale len tie akty, ktoré možno subsumovať pod pojem „rozhodnutie“. Ustanovenie čl. 102 ods. 2 ani žiadne iné ustanovenie Ústavy ale pojem „rozhodnutie“ nedefinuje. V tejto súvislosti však stojí za zmienku jedno z rozhodnutí Ústavného súdu

nie nezačínalo, alebo aby sa v ňom nepokračovalo“ [čl. 102 ods. 1 písm. i)] a (3) „*prezident je hlavným veliteľom ozbrojených síl*“ [čl. 102 ods. 1 písm. j)]. V rámci právomoci vyplývajúcej z čl. 102 ods. 1 písm. i) Ústavy v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. sa podmienka kontrasignácie vzťahovala len na amnestiu.

²³⁰ Samostatnou otázkou je však miera precizácie takto Ústavou vymedzených rozhodnutí. Načrtnutej problematike sa venujeme v závere tejto podkapitoly.

Českej republiky vymedzujúce predmet kontrasignácie, a to vzhľadom na skutočnosť, že rovnako, t. j. cez pojem „rozhodnutie“, je predmet kontrasignácie vymedzený aj v Ústave Českej republiky. Ústavný súd k predmetnej otázke uviedol, že kontrasignácia nie je podmienkou akéhokoľvek spôsobu výkonu prezidentskej právomoci, ale len takého spôsobu výkonu právomoci, „(...) ktorý prezident realizuje formou vydaného rozhodnutia“, t. j. „(...) výkonom právomoci, ktorým sa mení alebo potvrdzuje právny stav (aj keď len jednotlivých osôb)“.²³¹ Tento výklad možno, samozrejme, aplikovať aj na slovenské podmienky. Kontrasignácia sa podľa toho vzťahuje len na tie akty prezidenta Slovenskej republiky, ktorými prezident zakladá, resp. mení právny stav, t. j. zakladá a mení práva a povinnosti subjektov, ako aj na akty, ktorými prezident právny stav, čiže práva a povinnosti, potvrdzuje.²³² V súlade s našou stručnou klasifikáciou aktov hlavy štátu, ktorú sme načrtli už v prvej kapitole, možno rozhodnutie ako predmet kontrasignácie v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky začleniť do kategórie právnych aktov.

Teraz sa bližšie pozrieme na jednotlivé kontrasignované rozhodnutia. Z citovaného ustanovenia čl. 102 ods. 2 Ústavy vyplýva, že kontrasignácii podliehajú rozhodnutia prezidenta v rámci jeho troch ústavných právomocí.

Prvý okruh právomoci prezidenta, v rámci ktorého musia byť jeho jednotlivé rozhodnutia kontrasignované, sa týka pôsobnosti hlavy štátu vo vzťahu k zahraničiu. Podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) totiž „prezident prijíma, poveruje a odvoláva vedúcich diplomatických misií“. Z uvedeného vyplýva, že kontrasignáciou sú podmienené tri kategórie rozhodnutí prezidenta: (1) rozhodnutia o prijatí vedúceho diplomatickej misie; (2) rozhodnutia o poverení vedúceho diplomatickej misie a (3) rozhodnutia o odvolaní vedúceho diplomatickej misie. Zatiaľ čo prvá kategória rozhodnutí sa týka diplomatických misií cudzích štátov pôsobiacich na území Slovenskej republiky, druhá a tretia kategória rozhodnutí súvisí s diplomatickými zástupcami Slovenskej republiky. Pokiaľ ide o praktickú rovinu, pod zovšeobecneným označením vedúci diplomatickej misie, v zmysle relevantných pravidiel medzinárodného práva verejného, treba mať na mysli veľvyslancov, resp. nunciiov ako vedúcich diplomatických misií prvej triedy a vyslancov a internunciiov²³³ ako vedúcich diplomatických misií druhej triedy. Vedúci, resp. šéfovia diplomatických misií tretej triedy, tzv. *charge d'affaires*, sú

²³¹ Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 12. apríla 1994, sp. zn. P.I. ÚS 43/93.

²³² Zatiaľ čo v prvom prípade z hľadiska všeobecnej teórie práva ide o tzv. konštitutívne rozhodnutia, v druhom prípade ide o tzv. deklaratórne rozhodnutia.

²³³ Apoštolskí nunciovia a internunciovia stoja na čele diplomatickej misie Svätej stolice (Vatikánu).

totiž podľa medzinárodného práva poverovaní u ministra zahraničných vecí, a nie priamo u hlavy štátu.²³⁴

Pokiaľ ide o vymedzenie predmetu kontrasignácie, so zreteľom na to, čo sme uviedli v predchádzajúcich riadkoch, ako aj so zreteľom na to, že kontrasignácii v podmienkach Slovenskej republiky nepodliehajú všetky akty hlavy štátu, ale len jej rozhodnutia, to vo vzťahu k ustanoveniu čl. 102 ods. 1 písm. c) Ústavy nevyvoláva osobitné otázky. Citované ustanovenie je totiž formulované takým spôsobom, že pripúšťa, pokiaľ ide o povahu aktu hlavy štátu, len akty prezidenta majúce charakter rozhodnutia.

V súvislosti s podmienením platnosti vyššie uvedených rozhodnutí prezidenta následnou kontrasignáciou nie je nezaujímavé poznamenať, že z relevantnej zákonnej úpravy²³⁵ vyplýva, že rozhodnutie o poverení vedúceho diplomatickej misie a rozhodnutie o odvolaní vedúceho diplomatickej misie môže hlava štátu prijať len na základe návrhu vlády. V dôsledku tejto skutočnosti je v prípade výkonu svojej právomoci poverovať a odvolávať vedúcich diplomatických misií prezident limitovaný duplicitne. *Ex ante* je výkon prezidentskej právomoci limitovaný tým, že prezident môže predmetné rozhodnutie vydať len na návrh. *Ex post* je prezident limitovaný potom tým, že takto vydané rozhodnutie musí byť ešte kontrasignované. Kontrasignácia pritom prináleží predsedovi tej istej vlády, ktorá prezidentovi vydanie predmetného rozhodnutia navrhla.

Druhá z prezidentských právomocí, v rámci ktorých Ústava pre jednotlivé rozhodnutia predpisuje kontrasignáciu, sa týka vzťahu hlavy štátu k výsledkom trestného konania. V rámci nami uvedenej klasifikácie môžeme hovoriť o pôsobnosti prezidenta označenej ako prerogatívny, alternatívny (a exaktnejšie) – o pôsobnosti smerom k súdnej moci. V zmysle čl. 102 ods. 1 písm. j) „prezident odpúšťa a zmierňuje tresty uložené súdmi v trestnom konaní a zahľadá odsúdenie formou individuálnej milosti alebo amnestie“. Citované ustanovenie upravuje dve odlišné právomoci hlavy štátu: (1) odpustenie, resp. zmiernenie trestu, teóriou označované aj ako tzv. agraciácia, a (2) zahľadanie odsúdenia, t. j. tzv. rehabilitácia. Každú z nich možno realizovať v dvoch formách, a to vo forme individuálnej milosti a vo forme amnestie. Pokiaľ však ide o podmienku kontrasignácie, podľa čl. 102 ods. 2 je tá *conditio sine qua non* len pre rozhodnutie prezidenta o udelení amnestie. Rozhodnutie prezidenta o udelení amnestie, či už ide o agraciáciu, alebo o rehabilitáciu, sa v zmysle § 1 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky uverejňuje v Zbierke zákonov.

²³⁴ Porovnaj najmä čl. 14 viedenského dohovoru o diplomatických stykoch, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 157/1964 Zb. Porovnaj aj MRÁZ, S., POREDOŠ, F., VRŠANSKÝ, P.: *Medzinárodné verejné právo*. Bratislava : VO PraF UK, 2003, s. 195.

²³⁵ Porovnaj § 8 ods. 3 zákona č. 151/2010 Z. z. o zahraničnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 403/2010 Z. z.

V rámci vymedzenia vecného rozsahu kontrasignácie, so zreteľom na právomoc priznanú prezidentovi ustanovením čl. 102 ods. 1 písm. j) Ústavy, chceme upozorniť na jednu nepresnosť, s ktorou sa v literatúre niekedy stretávame. Niektorí autori totiž uvádzajú, že kontrasignácii podlieha (len) rozhodnutie prezidenta o zahľadení odsúdenia formou amnestie. Rozhodnutie prezidenta o odpustení či zmiernení trestu v rámci kontrasignovaných rozhodnutí nespomínajú.²³⁶ Domnievame sa, že takýto výklad vychádza z azda menej šťastnej jazykovej formulácie ustanovenia čl. 102 ods. 1 písm. j) Ústavy, keď prípustnú formu agraciačného resp. aboličného rozhodnutia, t. j. amnestiu alebo milosť, uvádza až na konci vety. Nesprávnosť načrtnutého výkladu potvrdzuje aj aplikačná prax, keď obsahom kontrasignovaného rozhodnutia je aj odpustenie trestov, t. j. rozhodnutie agraciačného charakteru.²³⁷

Ako sme už v stručnosti naznačili v rámci výkladu o vývoji inštitútu kontrasignácie v podmienkach Slovenskej republiky, krátky čas bol rozsah kontrasignovaných rozhodnutí prezidenta v rámci jeho pôsobnosti smerom k súdnej moci, resp. k výsledkom trestného konania širší. Od nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., ktorý inštitút kontrasignácie do ústavného systému Slovenskej republiky zaviedol (t. j. od 27. januára 1999) až do nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. (t. j. do 30. júna 2001) bolo predmetom kontrasignácie aj aboličné rozhodnutie prezidenta, pokiaľ bolo vydané vo forme amnestie. Ako sme už naznačili, tzv. abolicia spočívala v nariadení, aby sa trestné konania nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo, ak sa už začalo. Aj napriek určitým jazykovým nejasnostiam, vyplývajúcim z formulácie ustanovenia čl. 102 ods. 1 písm. i) Ústavy v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., bol záver o kontrasignovaní aj aboličného rozhodnutia prezidenta vydaného vo forme amnestie potvrdený ústavnopolitickou praxou. Ako príklad možno uviesť rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 172/1999 Z. z. o amnestii, ktoré obsahuje aj ustanovenia aboličného charakteru. Predmetné rozhodnutie bolo kontrasignované vtedajším predsedom vlády.

Podobne ako v prípade právomocí prezidenta zakotvenej v čl. 102 ods. 1 písm. c) Ústavy, aj v prípade právomocí vyplývajúcich z čl. 102 ods. 1 písm. j) je jediným aktom, ktorý v rámci danej právomoci hlavy štátu prichádza do úvahy, akt v podobe rozhodnutia. Tak v prípade agraciačnej amnestie, ako aj v prípade rehabilitačnej amnestie totiž ide o akt, ktorý zakladá, resp. mení právny stav.

²³⁶ Porovnaj BALOG, B., TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky. Právo alebo povinnosť? (Interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). In *Právnik*, roč. 149, č. 8, s. 812, a DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 1143.

²³⁷ Porovnaj napr. rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o amnestii publikované v Zbierke zákonov pod č. 1/2013 Z. z. a č. 363/2004. Z.z.

V súvislosti s rozhodnutiami o udelení amnestie ako rozhodnutiami podliehajúcimi kontrasignácii treba dodať, že kontrasignáciu si vyžadujú len amnestie trestnoprávnej povahy. Udelenie amnestie vo vzťahu k priestupkom, resp. k iným správny deliktom totiž hlave štátu neprináleží. K takému záveru možno dospieť nielen aplikáciou *argumentum a contrario* na gramatický výklad čl. 102 ods. 1 písm. j) Ústavy, ale aj so zreteľom na skutočnosť, že právomoc udeľovať amnestiu vo veciach priestupkov Ústava výslovne zverila vláde.²³⁸

Posledný z okruhov prezidentských právomocí, pri ktorých je nevyhnutná kontrasignácia, je upravený v čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy. V zmysle citovaného ustanovenia „*prezident je hlavným veliteľom ozbrojených síl*“. Na rozdiel od predchádzajúcich prezidentských právomocí, čl. 102 ods. 1 písm. k) ani len demonštratívne nevypočítava akty, resp. rozhodnutia, ktoré prezidentovi ako hlavnému veliteľovi ozbrojených síl prináležia. Túto skutočnosť v minulosti zdôraznil aj Ústavný súd, keď v jednom zo svojich rozhodnutí uviedol, že „*pojem, obsah a rozsah hlavného veliteľstva ozbrojených síl nebol ústavou ani zákonom vymedzený. Niet však sporu o tom, že s funkciou hlavného veliteľa týchto síl je spojená veliteľská právomoc, bez ktorej by takéto postavenie nemalo zmysel.*“²³⁹ Rozhodnutia, ktoré je prezident v rámci svojej právomoci hlavného veliteľa ozbrojených síl oprávnený vydať, preto treba hľadať v zákonných predpisoch. So zreteľom na absenciu čo i len demonštratívneho ústavného výpočtu, v prípade právomoci vyplývajúcej z čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy má zužujúci pojem „rozhodnutie“, ktorý bližšie špecifikuje predmet kontrasignácie, svoj význam. Totiž nemožno pochybovať o tom, že prezidentovi ako hlavnému veliteľovi ozbrojených síl prináležia aj také akty, ktoré svojou povahou nespĺňajú znaky rozhodnutia. Vychádzajúc zo zákonnej úpravy, ako príklad tých aktov hlavy štátu, ktoré možno charakterizovať ako rozhodnutia a ktoré preto podliehajú podmienke kontrasignácie, možno uviesť napr. vydávanie vojenských rozkazov, zapožičiavane čestných alebo historických názvov vojenským útvarom, vymenúvanie a odvolávanie náčelníka Vojenskej kancelárie prezidenta Slovenskej republiky či povolenie dobrovoľne prevziať brannú povinnosť cudzincom.²⁴⁰

Osobitným prípadom je rozhodnutie prezidenta o vymenovaní, resp. odvolaní náčelníka Generálneho štábu. V prípade tohto rozhodnutia, aj so zreteľom na existujúce rozhodnutie Ústavného súdu, nie je jednoznačné to, či musí byť kontrasignované. Náčelníka Generálneho štábu v zmysle § 7 ods. 5 zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov vymenúva a odvoláva prezident, a to na návrh vlády.

²³⁸ Porovnaj čl. 119 písm. l) Ústavy.

²³⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 7. novembra 1996, sp. zn. PL. ÚS 32/95.

²⁴⁰ Porovnaj § 7 ods. 2 zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a § 6 ods. 3 zákona č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Vychádzajúc aj z nálezu Ústavného súdu,²⁴¹ takéto prezidentovo rozhodnutie možno zaradiť pod výkon právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy, teda pod právomoc prezidenta ako hlavného veliteľa ozbrojených síl.²⁴² Z uvedeného, v spojení s čl. 102 ods. 2 Ústavy, potom možno vyvodiť, že rozhodnutie prezidenta o vymenovaní či odvolaní náčelníka Generálneho štábu by malo byť súčasne limitované oboma mechanizmami, t. j. obligatórny návrhom i kontrasignáciou. Prax je však odlišná.²⁴³ Rozhodnutie prezidenta v tejto veci je v praxi vydávané s odkázaním na čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy, teda s odkázaním na ustanovenie zakladajúce právomoc hlavy štátu vymenúvať vyšších štátnych funkcionárov.²⁴⁴ Rozhodnutie prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. h) už kontrasignáciu na svoju platnosť nevyžaduje. Takýto postup však vyvoláva prinajmenšom pochybnosti o jeho správnosti, resp. o tom, či takýmto spôsobom nie je obchádzané podmienenie platnosti dotknutého rozhodnutia kontrasignáciou. Aj napriek vyslovenému podozreniu fakticky pravdepodobne nie je obchádzaný účel kontrasignácie, ktorý v danom prípade možno vidieť v obmedzení autonómnosti hlavy štátu pri výkone jej právomoci, resp. v kontrole výkonu tejto právomoci. Prezident totiž môže konkrétnu osobu za náčelníka Generálneho štátu vymenovať, resp. z tejto funkcie odvolať len na návrh.

V súvislosti s právomocou prezidenta ako hlavného veliteľa ozbrojených síl je dôležité poznamenať, že kontrasignácii nepodliehajú niektoré z jeho rozhodnutí, ktoré by sme (so zreteľom na ich povahu) mohli za súčasť veliteľskej právomoci prezidenta považovať. Ich kontrasignáciu totiž vylučuje

²⁴¹ Ústavný súd vo svojom náleze zo dňa 7. novembra 1995, sp. zn. PL. ÚS 32/95, uviedol: „(...) Podľa názoru ústavného súdu jednoznačne patrí do rámca právomoci hlavného veliteľa ozbrojených síl vyplývajúcej z ústavy oprávnenie menovať do veliteľských funkcií. Pritom funkcia náčelníka generálneho štábu je funkcia ťažisková. (...)“ Na svoj názor, že s funkciou hlavného veliteľa ozbrojených síl je spojená aj veliteľská právomoc, bez ktorej by takéto postavenie prezidenta nemalo zmysel, a že obsahom tejto právomoci je aj oprávnenie menovať náčelníka Generálneho štábu, Ústavný súd odkázal aj v ďalšom svojom rozhodnutí, a to v uznesení zo dňa 23. septembra 2009, sp. zn. PL. ÚS 14/06.

²⁴² Porovnaj OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 109, 110.

²⁴³ Porovnaj odpoveď Náčelníka Vojenskej kancelárie Prezidenta Slovenskej republiky na žiadosť o poskytnutie informácie zo dňa 8. júna 2012, č. VKP SR – 1896-1/2012.

²⁴⁴ Výklad spočívajúci v tom, že rozhodnutie prezidenta o vymenovaní, resp. odvolaní náčelníka Generálneho štábu predstavuje výkon právomoci zakotvenej v čl. 102 ods. 1 písm. h), opäť možno oprieť o nález Ústavného súdu zo dňa 7. novembra 1995, sp. zn. PL. ÚS 32/95, teda o rovnaké rozhodnutie, z ktorého vyplýva, že v predmetnej veci ide o výkon prezidentskej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. k). Pre úplnosť ešte treba dodať, že v čase, keď Ústavný súd citované rozhodnutie vydal, ústavný systém Slovenskej republiky inštitúit kontrasignácie aktov hlavy štátu vôbec nepoznal. Kombinácia výkonu prezidentských právomocí podľa čl. 102 ods. 1 písm. h) i k) v jednom rozhodnutí tak žiadny problém nevyvolávala.

skutočnosť, že sú upravené mimo čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy, na ktorý odkazuje ustanovenie čl. 102 ods. 2, vymedzujúce vecný rozsah kontrasignácie. Ide o rozhodnutie o vypovedaní vojny, rozhodnutie o uzatvorení mieru či rozhodnutie o mobilizácii ozbrojených síl alebo o vyhlásení vojnového stavu. Načrtnuté právomoci hlavy štátu totiž vyplývajú z ustanovení čl. 102 ods. 1 písm. l) a m). Ich vyňatie spod podmienky kontrasignácie, aj napriek nášmu konštatovaniu, možno podrobiť kritike. Kontrasignácii rovnako nepodlieha ani rozhodnutie, ktorým prezident vymenúva či povyšuje generálov. K takému záveru opäť dospejeme systematickým výkladom Ústavy. Citované rozhodnutia totiž vyplývajú z ustanovenia čl. 102 ods. 1 písm. h). V súvislosti s vymenúvaním a povyšovaním generálov je však dôležité poznamenať, že generáli, ako osobitná funkcia v rámci hierarchie velenia, nepôsobia len v ozbrojených silách, ktorých hlavným veliteľom je prezident.²⁴⁵

Na záver výkladu o vecnom rozsahu kontrasignácie sa žiada uviesť krátku rekapituláciu, a to so zreteľom na pôvodne navrhovanú ústavnú úpravu inštitútu kontrasignácie. Ak porovnáme vecný rozsah kontrasignácie *de constitutione lata*, v porovnaní s návrhmi z roku 1997, jednoznačne musíme dospieť k záveru, že súčasný rozsah je užší. Z pôvodného návrhu sa napokon nepresadilo ustanovenie, aby sa kontrasignácia vzťahovala aj na právomoci prezidenta zastupovať Slovenskú republiku navonok,²⁴⁶ dojednávať a ratifikovať medzinárodné zmluvy²⁴⁷ či vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov a vymenúvať a povyšovať generálov.²⁴⁸ Rovnako sa síce kontrasignácia nepresadila ani v prípade právomoci vypovedať vojnu a vyhlásiť vojnový stav, avšak v prípade týchto rozhodnutí je autonómnosť hlavy štátu obmedzená obligatórnym návrhom, či už od Národnej rady, alebo od vlády.²⁴⁹ Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. však, v porovnaní s pôvodnými návrhmi, nezaviedol užší vecný rozsah len v dôsledku odkazu na menší počet právomocí hlavy štátu. Urobil tak aj vymedzením predmetu kontrasignácie, keď ako predmet kontrasignácie definuje „rozhodnutie“ prezidenta namiesto pôvodného termínu „akt“ prezidenta.

²⁴⁵ Do hodnosti generála môže byť vymenovaný napr. aj príslušník policajného zboru či Hasičského a záchranného zboru. Porovnaj § 20 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnych službách príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a železničnej polície v znení neskorších predpisov a § 34 zákona č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbere v znení neskorších predpisov.

²⁴⁶ Súčasný čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy.

²⁴⁷ Súčasný čl. 102 ods. 1 písm. b) Ústavy.

²⁴⁸ Súčasný čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy.

²⁴⁹ Porovnaj čl. 2 ods. 1 a čl. 3 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

4.4 Forma rozhodnutí a podoba kontrasignácie

Pokiaľ ide o formu prezidentských aktov, Ústava vo všeobecnosti nepredpisuje žiadnu osobitnú formu, a to ani vo vzťahu k tým aktom prezidenta, ktoré možno označiť za rozhodnutia. Rešpektujúc doktrínu všeobecnej teórie práva, potom možno konštatovať, že *a priori* nemožno vyľúčiť prípad, že by prezident vydal niektoré zo svojich rozhodnutí aj v inej ako písomnej forme, napr. v ústnej forme. Ako sme už naznačili v predchádzajúcich kapitolách, absencia písomnej formy pri akte hlavy štátu vyvoláva nezanedbateľné otázky, týkajúce sa prípustnosti či možnosti kontrasignácie takéhoto aktu hlavy štátu. So zreteľom na vecný rozsah kontrasignácie v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky budeme ďalej venovať pozornosť výlučne rozhodnutiam prezidenta vydaným podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy. V prípade ostatných kontrasignovaných právomocí, ako sme naznačili už v predchádzajúcej podkapitole, v zásade nie je priestor na pochybnosti o ich povahe. Tak prijímanie, poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misií, ako aj udeľovanie amnestie je totiž už na základe povahy samotného aktu späté s písomnou formou. V prípade právomocí zakotvenej v čl. 102 ods. 1 písm. k), t. j. právomoci hlavného veliteľa ozbrojených síl, je však situácia odlišná. Pod túto právomoc totiž možno subsumovať širokú paletu rôznych prezidentských rozhodnutí. V spojení s inštitútom kontrasignácie vyvolá otázky predovšetkým to, že v Ústave sa *expressis verbis* hovorí o podpísaní rozhodnutia prezidenta. Iná podoba kontrasignácie ako (spolu)podpis totiž so zreteľom na citované ustanovenie prísne vzaté nie je možná. Problematické je preto zodpovedanie otázky, či kontrasignáciu v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky treba chápať ako kontrasignáciu *stricto sensu*.

Obdobná otázka už bola načrtnutá v prostredí českej ústavnoprávnej doktríny. Vzhľadom na skutočnosť, že aj v texte Ústavy Českej republiky sa hovorí o spolupodpise rozhodnutia prezidenta,²⁵⁰ možno argumenty českej doktríny aplikovať aj na slovenské prostredie. Z. Koudelka načrtnutú dilemu rieši tým spôsobom, že ponúka dve alternatívy výkladu.²⁵¹ My si dovoľíme jeho dve alternatívy doplniť o tretiu. Ustanovenie čl. 102 ods. 2 Ústavy, v ktorom sa výslovne hovorí o podpise predsedu vlády, tak možno so zreteľom na absentujúcu úpravu formy jednotlivých rozhodnutí prezidenta vydaných podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy vyložiť takto:

²⁵⁰ Podľa čl. 63 ods. 3 Ústavy Českej republiky „rozhodnutie prezidenta republiky vydané podľa odseku 1 a 2 vyžaduje k svojej platnosti spolupodpis predsedu vlády alebo ním povereného člena vlády“.

²⁵¹ Porovnaj KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 57, 58.

1. všetky rozhodnutia prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) musia mať písomnú formu a musia byť podpísané kontrasignujúcim subjektom;
2. tie z rozhodnutí prezidenta vydaných podľa čl. 102 ods. 1 písm. k), ktoré nemajú písomnú formu, nemusia byť kontrasignované;
3. tie z rozhodnutí prezidenta vydaných podľa čl. 102 ods. 1 písm. k), ktoré nemajú písomnú formu, majú byť kontrasignované v inej podobe, ako je podpis kontrasignujúceho subjektu.

So zreteľom na predstreté alternatívy je nutné v prvom rade konštatovať, že žiadna z nich nie je ideálna. V prípade, ak by sme sa priklonili k druhej z nich, vznikalo by nám riziko možného obchádzania účelu inštitútu kontrasignácia tým, že by prezident rozhodnutie vydal namiesto v písomnej forme len ústne a vyhol by sa tak podmienke kontrasignácie. Aj priklonenie sa k prvej alternatíve má svoje „úskalia“. Táto alternatíva, tým že vedie k nutnému záveru, že všetky rozhodnutia prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) musia mať písomnú formu, predstavuje napr. potenciálne ochromenie akcieschopnosti ozbrojených síl, predovšetkým v čase vojny či inej krízovej situácie. Medzi rozhodnutia prezidenta, ktoré mu podľa citovaného ustanovenia Ústavy prináležia vydávať, totiž nepochybne možno zaradiť aj vojenské rozkazy ozbrojeným silám. Prikláňame sa teda k tretej alternatíve. Tá síce predstavuje veľmi extenzívny výklad čl. 102 ods. 2 Ústavy, avšak súčasne nepopiera materiálny účinok inštitútu kontrasignácie a ani jeho účel. Záverom teda možno konštatovať, že v prípade, ak prezident ako hlavný veliteľ ozbrojených síl vydá rozhodnutie v inej ako písomnej forme, napr. len ústne, aj takéto rozhodnutie by malo byť kontrasignované, čiže by malo byť schválené kontrasignujúcim subjektom, a to napr. jednoduchou prítomnosťou kontrasignujúceho subjektu pri vydaní rozhodnutia, resp. v inej vhodnej podobe.

Vzhľadom na uvedené na záver tejto časti možno konštatovať, že, pokiaľ ide o rozhodnutia vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) a j) Ústavy, kontrasignáciu v podmienkach Slovenskej republiky možno chápať ako kontrasignáciu *stricto sensu*. Článok 102 ods. 2 Ústavy totiž *expressis verbis* ustanovuje, že rozhodnutie prezidenta má byť podpísané. Táto forma kontrasignácie sa však nejaví ako výlučná v prípade rozhodnutí prezidenta vydaných podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy. S ohľadom na argumenty prezentované v predchádzajúcich riadkoch môžeme konštatovať, že v prípade rozhodnutí vydaných prezidentom ako hlavným veliteľom ozbrojených síl prichádza do úvahy aj chápanie kontrasignácie vo význame *largo sensu*. Celú dilemu by však najlepšie vyriešila len výslovná ústavná úprava, a to či už vylúčenie iných ako písomných rozhodnutí prezidenta spod kontrasignácie, alebo, naopak, výslovné pripustenie aj inej podoby kontrasignácie ako len spoludopisú.

4.5 Kontrasignujúci subjekt a postup pri kontrasignácii

4.5.1 Kontrasignujúci subjekt

V predchádzajúcich riadkoch sme si v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky vymedzili vecný rozsah inštitútu kontrasignácie. V nasledujúcej časti zameriame pozornosť na zodpovedanie otázky: Kto kontrasignuje rozhodnutia prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. c), písm. j), ak ide o udelenie amnestie, a písm. k) Ústavy?

Kontrasignujúci subjekt je určený (podobne ako aj vecný rozsah kontrasignácie) ustanovením čl. 102 ods. 2 Ústavy. V zmysle citovaného ustanovenia je ním: (1) predseda vlády alebo (2) minister poverený predsedom vlády. V súvislosti so zmenami, ktoré do inštitútu kontrasignácie priniesol ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. a ktoré sme už čiastočne načrtli aj v predchádzajúcich častiach práce, je dôležité poznamenať, že v pôvodnom znení, zavedenom ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z., Ústava popri predsedovi vlády ako druhý kontrasignujúci subjekt predpokladala príslušného ministra. Súčasnú formuláciu „poverený minister“ však možno označiť za vhodnejšiu ako predchádzajúcu formuláciu „príslušný minister“. Formulácia „príslušný minister“ totiž implicitne predpokladá nutnosť určiť vecnú príslušnosť ministra, ktorý môže dané rozhodnutie prezidenta kontrasignovať. S výnimkou predsedu vlády, v prípade ktorého môžeme zjednodušene hovoriť o akejsi všeobecnej „príslušnosti“, by tak kontrasignáciu nemohol vykonať akýkoľvek minister. Kontrasignáciu by mohol vykonať len ten z ministrov, v prípade ktorého by bola splnená jeho vecná príslušnosť, a to so zreteľom na obsah kontrasignovaného rozhodnutia, resp. so zreteľom na oblasť spoločenských vzťahov, ktorých sa dané rozhodnutie týka. Ak by v čase do nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. bolo rozhodnutie prezidenta kontrasignované vecne nepríslušným ministrom, nemohol by nastať predpokladaný formálny účinok kontrasignácie, t. j. nadobudnutie platnosti rozhodnutia hlavy štátu. Súčasná formulácia v čl. 102 ods. 2 takéto riziko eliminuje. Formuláciu „príslušný“ minister, ako určenie druhého kontrasignujúceho subjektu, používali aj oba návrhy z roku 1997, o ktorých už bola reč skôr.

Vráťme sa však späť k ústavnej úprave v rovine *de constitutione lata*. Ako už čiastočne vyplýva aj z predchádzajúcich slov a zo stručnej historickej komparácie, Ústava neustanovuje žiadne osobitné podmienky na výber ministra, ktorého predseda vlády môže poveriť vykonaním kontrasignácie. Zo žiadneho z ústavných ustanovení nevyplýva, že predseda vlády musí kontrasignáciou poveriť toho ministra, ktorý je príslušný pre oblasť, ktorej sa rozhodnutie prezidenta týka, napr. podľa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov. Teoreticky tak môže ísť o ktoréhokolvek ministra. V tejto súvislosti je však dôležité poznamenať, že za pomoci *argumentum a contrario* z čl. 102 ods. 2 Ústavy vyplýva, že predseda vlády nemôže kon-

trasignáciou poveriť takého člena vlády, ktorý nie je poverený riadením žiadneho ministerstva, teda člena vlády, ktorý nie je ministrom.²⁵² Aj napriek uvedeným skutočnostiam však v praxi bude pravdepodobne najčastejšie poverovaný práve vecne príslušný minister. Toto tvrdenie možno ilustrovať napr. na rozhodnutiach prezidenta o udelení amnestie. Po zavedení inštitútu kontrasignácie prezident vydal štyri takéto rozhodnutia, pričom tri z nich kontrasignoval vecne príslušný minister, čiže minister spravodlivosti.²⁵³ Zostávajúce rozhodnutie spolupodpisoval predseda vlády sám.²⁵⁴ V prípade rozhodnutia vydaného podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) tak možno odôvodnene predpokladať kontrasignáciu ministrom zahraničných vecí a európskych záležitostí a v prípade rozhodnutia vydaného podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) zas ministrom obrany.

Na záver výkladu týkajúceho sa identifikácie kontrasignujúceho subjektu sa žiada dodať, že Ústava nepredpokladá kumulatívnu kontrasignáciu, čiže kontrasignáciu viacerými subjektmi súčasne. Formulácia použitá v ustanovení čl. 102 ods. 2 má totiž alternatívny, a nie kumulatívny charakter. Súčasnú kontrasignáciu viacerými subjektmi, napr. predsedom vlády a ním povereným ministrom, však v praxi nemožno vyhlásiť. Avšak vzhľadom na nutnosť udeliť poverenie predsedom vlády pre niektorého z ministrov sa eventuálna kumulatívna kontrasignácia javí ako nadbytočná a eliminujúca výhody, ktoré z poverenia na vykonanie kontrasignácie plynú. Máme na mysli predovšetkým tú skutočnosť, že, v prípade, ak má niektorý z ministrov poverenie od predsedu vlády, kontrasignácia sa môže realizovať aj v čase neprítomnosti predsedu vlády. Ak by sa v ústavnopolitickej praxi kumulatívna kontrasignácia prípadne aj skutočne vyskytla, sme presvedčení, že nemá žiadny vplyv ani na formálny a ani na materiálny účinok inštitútu kontrasignácie.

4.5.2 Postup pri kontrasignácii

Jedna z kľúčových otázok postupu pri kontrasignácii rozhodnutia prezidenta sa týka eventuálnej možnosti predsedu vlády alebo ním povereného ministra kontrasignáciu rozhodnutia hlavy štátu odmietnuť, resp. sa týka dôvodu, na základe ktorého ju možno odmietnuť. Ústava nám však

²⁵² Z čl. 109 ods. 1 Ústavy totiž vyplýva, že nie každý člen vlády, nepočítajúc pritom jej predsedu, musí byť súčasne aj ministrom. Vláda sa totiž v zmysle citovaného ustanovenia skladá z predsedu, podpredsedov a ministrov.

²⁵³ Vecnú príslušnosť ministra spravodlivosti možno vyvodiť z ustanovení § 4 ods. 1 a § 13 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

²⁵⁴ Porovnaj rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky č. 172/1999 Z. z. (kontrasignované predsedom vlády), č. 438/2000 Z. z. (minister spravodlivosti), č. 363/2004 Z. z. (podpredseda vlády a minister spravodlivosti v jednej osobe) a č. 1/2013 Z. z. (minister spravodlivosti).

neposkytuje výslovnú odpoveď na otázku, či kontrasignujúci subjekt môže kontrasignáciu rozhodnutia prezidenta odmietnuť aj len z dôvodu, že sa politicky nestotožňuje s konkrétnym rozhodnutím. Skutočnosťou však je, že spomedzi kontrasignovaných rozhodnutí prezidenta vymedzených v predchádzajúcej podkapitole v žiadnom z prípadov nejde o také rozhodnutie, ktorého povaha by *a priori* spochybňovala možnosť odmietnuť kontrasignáciu len z politických dôvodov.

Ako sme už naznačili v súvislosti so všeobecným výkladom v tretej kapitole, vychádzajúc z pôvodnej koncepcie inštitútu kontrasignácie a jeho účelov, možnosť odmietnuť kontrasignáciu z politických dôvodov môžeme označiť za priam pojmový znak skúmaného inštitútu. Naopak, opodstatnenosť toho, že kontrasignáciu nemožno odmietnuť z politických dôvodov, vo všeobecnosti prichádza do úvahy len v prípade, ak ide o taký akt hlavy štátu, ktorý je tá v zásade povinná vydať a nemôže jeho vydanie odmietnuť, t. j. ak ide o akt, pri ktorom má hlava štátu v zásade len ceremoniálne, a nie decizívne postavenie. V opačnom prípade, t. j. v prípade odmietnutia kontrasignácie takéhoto aktu z iného než právneho dôvodu by totiž mohol byť narušený princíp delby moci. Sme však presvedčení, že v prípade aktov prezidenta Slovenskej republiky, ktoré sú predmetom kontrasignácie, čiže v prípade jeho rozhodnutí vydaných podľa čl. 102 ods. 1 písm. c), j) a k) Ústavy, o vyššie načrtnutý typ rozhodnutí nejde. Možno teda konštatovať, že inštitút kontrasignácie má v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky povahu politickej kontrasignácie a kontrasignácia môže byť preto odmietnutá čo i len z dôvodu politického nestotožnenia sa s rozhodnutím prezidenta.²⁵⁵

Skutočnosť, ktorou sme sa zaoberali už na úvod časti venovanej kontrasignujúcim subjektom, a to, že kontrasignáciu nemusí vykonať len predseda vlády sám, ale môže týmto úkonom aj poveriť niektorého z ministrov, vyvoláva ďalšiu otázku. Ústava totiž nevenuje žiadnu pozornosť obsahovým či formálnym náležitostiam týkajúcim sa poverenia na vykonanie kontrasignácie. Vzhľadom na skutočnosť, že Ústava neustanovuje žiadnu osobitnú formu, nemožno vylúčiť, že predseda vlády poverí vykonaním kontrasignácie niektorého z ministrov len ústne. Rovnako z ústavného textu nie je zrejmé, či takéto poverenie môže mať aj generálny charakter, t. j. napr. poverenie pre ministra spravodlivosti kontrasignovať všetky v budúcnosti vydané rozhodnutia hlavy štátu o amnestii, alebo či vždy treba vydať osobitné poverenie vzťahujúce sa na konkrétne rozhodnutie

²⁵⁵ Naopak, v prípade, ak by malo byť predmetom kontrasignácie napr. rozhodnutie prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. d) Ústavy, čiže rozhodnutie, ktorým zvoláva ustanovujúcu schôdzu Národnej rady, možno konštatovať, že kontrasignácia by mala mať skôr právnu povahu. Právna povaha kontrasignácie by v načrtnutom prípade znamenala, že kontrasignujúci subjekt by mohol odmietnuť kontrasignovať rozhodnutie prezidenta len z právnych dôvodov, napr. z dôvodu rozporu rozhodnutia prezidenta s Ústavou.

prezidenta. Načrtnutú problematiku neupravuje ani žiadny zákon či podzákonný predpis. Nie je ani predmetom úpravy rokovacieho poriadku vlády²⁵⁶ a ani žiadneho iného uznesenia vlády či interného predpisu Úradu vlády.²⁵⁷ So zreteľom na absenciu akejkoľvek podrobnejšej úpravy obsahových a formálnych náležitostí poverenia na vykonanie kontrasignácie, by sa v teoretickej rovine nedal vylúčiť prípadný spor o existenciu takéhoto poverenia, resp. spor o jeho obsah. Z odpovede na žiadosť o poskytnutie informácie však vyplýva,²⁵⁸ že prax sa s absenciou akejkoľvek úpravy náležitostí poverenia, pokiaľ ide o rozhodnutie prezidenta o udelení amnestie, vyrovnala tak, že predseda vlády na kontrasignáciu rozhodnutia o udelení amnestie písomne poveril ministra spravodlivosti. Vzorové poverenie má generálny charakter a z jeho obsahu možno vyvodit', že sa vzťahuje *pro futuro* na akékoľvek rozhodnutie prezidenta o udelení amnestie vydané v rámci VI. volebného obdobia.²⁵⁹ Avšak aj napriek absencii akejkoľvek výhrady v predmetnom poverení, súčasne treba dodať, že vzhľadom na rozhodujúce postavenie predsedu vlády, ktoré vo vzťahu k otázke kontrasignácie možno vyvodit' z Ústavy, nemožno vylúčiť ani prípadný odlišný postup v jednotlivých prípadoch, t. j. odmietnutie kontrasignácie toho-ktorého rozhodnutia hlavy štátu. V takomto prípade, so zreteľom na právnu „čistotu“, by sa však žiadalo odvolanie udeleného poverenia. Za úvahu *de lege ferenda* v tomto smere stojí aj prípadné obligatórne uverejňovanie predmetného poverenia v Zbierke zákonov. Vzhľadom na relatívne nízky počet kontrasignovaných rozhodnutí by takýto postup nepredstavoval osobnú administratívnu záťaž.

V súvislosti s možnosťou predsedu vlády udelit' poverenie ministrovi môže eventuálne vzniknúť i otázka, či je poverený minister povinný dotknuté rozhodnutie hlavy štátu kontrasignovať, alebo či má možnosť kontrasignáciu odmietnuť. Ústava načrtnutú situáciu *expressis verbis* nerieši. Ako sme však už naznačili, z ustanovenia čl. 102 ods. 2 možno vyvodit', že rozhodujúcim subjektom pri kontrasignácii je predseda vlády. Rozhodujúce postavenie predsedu vlády možno vyvodit' jednoducho z tej skutočnos-

²⁵⁶ Porovnaj rokovací poriadok vlády Slovenskej republiky schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 512 zo dňa 13. júna 2001 v znení neskorších zmien (ďalej v tejto časti len ako „rokovací poriadok vlády“).

²⁵⁷ Porovnaj odpoveď Úradu vlády Slovenskej republiky na žiadosť o poskytnutie informácie zo dňa 18. júla 2013 a doplnenie žiadosti zo dňa 30. júla 2013, č. KVSÚ-95/2013.

²⁵⁸ Porovnaj poverenie predsedu vlády Slovenskej republiky pre ministra spravodlivosti Slovenskej republiky na podpis rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky podľa čl. 102 ods. 1 písm. j), ak ide o udelenie amnestie, zo dňa 12. decembra 2012, č. 1074/212/KVP. Poverenia týkajúce sa rozhodnutí prezidenta vydaných podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) a k) Úrad vlády k dispozícii nemá.

²⁵⁹ Aj napriek absencii výslovnej zmienky v citovanom poverení pod (VI.) volebným obdobím treba rozumieť volebné obdobie Národnej rady. V čase poverenia totiž plynulo len štvrté volebné obdobie prezidenta.

ti, že bez jeho „konania“ sa kontrasignácia nemôže realizovať. Buď musí rozhodnutie prezidenta kontrasignovať sám, alebo môže udeliť poverenie na kontrasignáciu niektorému z ministrov. Je to teda predseda vlády, kto rozhoduje o tom, či bude to-ktoré rozhodnutie prezidenta kontrasignované, alebo nie. Takpovediac v druhom kole potom rozhoduje i o tom, či dotknuté rozhodnutie spolupodpíše sám, alebo týmto úkonom poverí niektorého ministra. So zreteľom na takéto postavenie predsedu vlády môžeme načrtnutú otázku uzavrieť tak, že poverený minister je povinný dotknuté rozhodnutie prezidenta kontrasignovať. Navyše, odmietnutie kontrasignácie by sme v tomto prípade mohli označiť za konanie v rozpore so všeobecným chápaním inštitútu splnomocnenia (poverenia), ktoré je v ustanovení čl. 102 ods. 2 nepochybne reflektované. Podstatu tohto inštitútu možno vidieť vo vyjadrení vôle splnomocniteľa prostredníctvom konania splnomocnenca. V našom prípade ide o vyjadrenie vôle predsedu vlády kontrasignovať rozhodnutie prezidenta, a to prostredníctvom konania povereného ministra.

So zreteľom na vyššie uvedené závery o dominantnom postavení predsedu vlády pri rozhodovaní o kontrasignácii rozhodnutia hlavy štátu následne môžeme i do určitej miery spresniť výklad o kontrasignujúcich subjektoch, resp. môžeme spresniť ich klasifikáciu. Vzhľadom na ich nerovnaké postavenie, a to aj napriek alternatívnej jazykovej formulácii, môžeme rozlišovať subjekt rozhodujúci o kontrasignácii a subjekt vykonávajúci kontrasignáciu. Kým poverený minister sa môže dostať výlučne do pozície subjektu vykonávajúceho kontrasignáciu, predseda vlády je nielen subjektom rozhodujúcim o kontrasignácii, ale aj subjektom vykonávajúcim kontrasignáciu.

V súvislosti s postupom pri kontrasignácii, osobitne v súvislosti s určením kontrasignujúceho subjektu, vystupuje do popredia ešte jedna nemej zaujímavá otázka. Mala by byť otázka kontrasignácie rozhodnutia prezidenta prerokovaná vo vláde ešte predtým, než sa predseda vlády rozhodne, či predmetné rozhodnutie hlavy štátu on alebo ním poverený minister podpíše? Ústava tento problém *expressis verbis* nerieši. Napríklad J. Drgonec vo svojom komentári k Ústave uvádza,²⁶⁰ že vláda nemá povinnosť prerokovať otázku kontrasignácie v zbore. Ďalej uvádza, že vláda má len možnosť túto otázku prerokovať v zbore, a to v prípade, ak ju klasifikuje ako zásadnú otázku vnútornej alebo zahraničnej politiky. Podľa čl. 119 písm. i) Ústavy totiž „*vláda rozhoduje v zbore o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky*“. Čo možno považovať za zásadnú otázku vnútornej alebo zahraničnej politiky, to však ústavný text ani len demonštratívne neuvádza. Aj keď citovaný doktrinálny názor vychádza z doslovného znenia relevantných ústavných ustanovení, prinajmenšom možno vysloviť pochybnosť o tom, či je vhodné vykonanie kontrasignácie

²⁶⁰ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 1143.

bez kolektívneho rozhodovania vlády o tejto otázke. Ako ešte bude ďalej bližšie rozobraté, podľa čl. 102 ods. 2 totiž za kontrasignované rozhodnutie prezidenta zodpovedá vláda ako celok, a nie ten subjekt, ktorý ho podpísal, či už je to predseda vlády, alebo ním poverený minister.²⁶¹ Avšak na druhej strane aj napriek skutočnosti, že vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci má v ústavnom systéme Slovenskej republiky kolegiálny charakter, v niektorých otázkach nemožno poprieť dominantné, resp. osobitné postavenie predsedu vlády.²⁶² Preto vo všeobecnosti nemožno odmietnuť ani konštrukciu individuálneho rozhodovania o kontrasignácii, a to aj napriek existencii kolektívnej zodpovednosti za kontrasignáciu, ako prvku, ktorý bol v zásadnom rozpore so systematickou vzájomných vzťahov predsedu vlády, vlády a parlamentu.

Pokiaľ ide samotný postup pri vydávaní prezidentského rozhodnutia ktoré si pre svoju platnosť vyžaduje kontrasignáciu, Ústava neustanovuje povinnosť prezidenta vopred konzultovať s predsedom vlády výkon svojich právomocí podliehajúcich kontrasignácii. Ak však chce prezident predísť prípadným nedorozumeniam medzi ním a predsedom vlády, bolo by vhodné, aby využitie týchto právomocí v konkrétnych veciach s vládou konzultoval. Napr. v prípade, ak prezident hodlá v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. j) Ústavy vydať rozhodnutie o udelení amnestie, bolo by vhodné tento krok ešte *ex ante* konzultovať s predsedom vlády. Súčasne však „prezident nie je oprávnený žiadať predsedu vlády SR, aby svoj podpis udelil skôr než prezident SR.“²⁶³ Pokiaľ ide o časové hľadisko realizácie

²⁶¹ Aj v prípade Českej republiky, vychádzajúc z ustanovenia čl. 63 ods. 3 a 4 Ústavy Českej republiky, za kontrasignované akty hlavy štátu zodpovedá kolegiátne vláda. Je to tak aj napriek kontrasignácii vykonanej individuálnym členom vlády. V názore na to, či má byť pred vykonaním kontrasignácie táto otázka prerokovaná vo vláde, sa rozchádza aj česká ústavnoprávna doktrína. Názor, že predseda vlády pri kontrasignácii len vykonáva vôľu vlády, zastáva napr. aj J. Vyhnánek. Porovnaj BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky. Komentár*. Praha : Linde, 2010, s. 780. Z. Koudelka však, naopak, tvrdí, že uznesenie vlády k otázke kontrasignácie tohto-ktorého aktu hlavy štátu má pre predsedu vlády len odporúčací charakter. Porovnaj KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011, s. 56. Tomuto záveru nasvedčuje aj ústavnopolitická prax, keď otázka kontrasignácie je síce prerokovaná vo vláde v zbere, avšak záver tohto rokovania, prijatý vo forme uznesenia vlády, výslovne predsedovi vlády „odporúča“ spolupodpísať rozhodnutie prezidenta. Neukladá mu však povinnosť tak urobiť. Porovnaj napr. uznesenie vlády Českej republiky zo dňa 30. novembra 1998 č. 798 alebo uznesenie zo dňa 2. marca 2005 č. 246. Odporúčací, a nie rozhodovací charakter takémuto uzneseniu priznáva aj Ústavný súd Českej republiky. Porovnaj uznesenie Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 18. mája 2000, sp. zn. III. ÚS 641/99.

²⁶² Napríklad dôsledkom vyslovenia nedôvery predsedovi vlády je v zmysle čl. 116 ods. 6 Ústavy odstúpenie celej vlády.

²⁶³ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 1143.

kontrasignácie, Ústava *expressis verbis* neustanovuje pre kontrasignáciu žiadnu lehotu. „Neexistencia lehoty má za následok, že predseda vlády SR má konať bez odkladu.“²⁶⁴ Špecifikáciu časového okamihu „bez odkladu“ azda možno nahradiť spojením „bez zbytočného odkladu“.²⁶⁵ Predseda vlády by preto mal rozhodnutie prezidenta podpísať sám alebo poveriť tým ministra, a to bez zbytočného odkladu. To však platí za predpokladu, že sa predseda vlády rozhodne v prospech vykonania kontrasignácie. V opačnom prípade by mal svoje negatívne rozhodnutie bez zbytočného odkladu oznámiť prezidentovi.

4.5.3 Kontrasignujúci subjekt a zastupovanie prezidenta

Ústava pripúšťa, aby funkcia prezidenta bola po určitý čas neobsadená. Súčasne však, v záujme zabezpečenia kontinuity výkonu (vybraných) prezidentských právomocí, prostredníctvom čl. 105 upravuje inštitút zastupovania prezidenta. Inštitút zastupovania prezidenta sa *ex constitutione* aktivizuje v prípade, ak nastane čo i len jedna z ústavou predpokladaných situácií.²⁶⁶ *Ipsa facto* je následkom takejto skutočnosti (dočasný) prechod vybraných prezidentských právomocí na vládu, predsedu vlády a predsedu Národnej rady.²⁶⁷

Na nasledujúcich riadkoch upriamime pozornosť len na tie právomoci hlavy štátu, v rámci ktorých si jednotlivé rozhodnutia vyžadujú na svoju platnosť kontrasignáciu predsedu vlády alebo ním povereného ministra. Ako sme už uviedli v predchádzajúcej podkapitole, *de constitutione lata* rozoznávame tri okruhy kontrasignovaných prezidentských právomocí. Spomedzi týchto právomocí majú zastupiteľný charakter dve, a to právomoc prijímať, poverovať a odvolávať vedúcich diplomatických misií a právomoc spočívajúca v hlavnom velení ozbrojeným silám. Obe tieto právomoci v čase zastupovania prezidenta prechádzajú na ústavné orgány späté s inštitútom kontrasignácie, t. j. na vládu, resp. jej predsedu. V prípade, ak by tieto právomoci prešli na vládu, resp. na jej predsedu, vynára sa otázka, ako bude postupovať predseda vlády ako subjekt, ktorý v zmysle čl. 102 ods. 2 rozhoduje o vykonaní kontrasignácie rozhodnutia prináležiaceho

²⁶⁴ BRÖSTL, A. et al.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010, s. 264.

²⁶⁵ Napríklad v prípade rozhodnutia prezidenta o udelení amnestie možno tolerovať určitý odklad napr. po dobu potrebnú na to, aby si predseda vlády zaobstaral informácie o počte osôb, ktorých by sa amnestia hlavy štátu mala dotknúť.

²⁶⁶ Ide o takéto situácie: (1) prezident nie je zvolený; (2) funkcia prezidenta sa uvoľnila a nový prezident ešte nie je zvolený, resp. ešte nezložil sľub, (3) prezident zo závažných dôvodov nemôže vykonávať svoju funkciu .

²⁶⁷ Tie z právomocí prezidenta, ktoré nie sú v čl. 105 ods. 1 Ústavy výslovne uvedené, majú nezastupiteľný (neprenosný) charakter. V čase zastupovania prezidenta ich preto nemôže vykonávať žiadny iný ústavný orgán.

prezidentovi, keďže by *de facto* mal kontrasignovať rozhodnutie vlády, ktorej predsedá, prípadne vlastné rozhodnutie. Mohlo by sa teda eventuálne uskutočniť splynutie subjektu vydávajúceho rozhodnutie a subjektu rozhodujúceho o kontrasignácii vydaného rozhodnutia, a to v osobe predsedu vlády. Načrtnutá situácia síce doposiaľ v ústavnej praxi nenastala,²⁶⁸ no ani zďaleka ju nemožno vylúčiť.²⁶⁹

Prvou zo zastupiteľných kontrasignovaných právomocí je právomoc hlavného velenia ozbrojeným silám [čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy]. Táto právomoc v čase zastupovania prezidenta priamo prechádza na predsedu vlády. Vynára sa preto otázka, ako má predseda vlády vykonávajúci právomoc vyplývajúcu z čl. 102 ods. 1 písm. k) postupovať v otázke kontrasignácie rozhodnutia vydaného v rámci tejto ústavnej právomoci. V Ústave nenájdeme žiadne osobitné ustanovenie, ktoré by postup v takejto situácii upravovalo, resp. ani žiadne iné ustanovenie upravujúce vzájomný vzťah inštitútu kontrasignácie a inštitútu zastupovania prezidenta. Kľúčovým hľadiskom pritom je zodpovedanie otázky, či je platnosť rozhodnutia predsedu vlády prináležiaceho do právomoci hlavného veliteľa ozbrojených síl a vydaného v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. k) v spojení s čl. 105 ods. 1 Ústavy podmienená následnou kontrasignáciou.

Do úvahy prichádzajú dve alternatívy, resp. dve odpovede. Podľa prvej z nich predseda vlády po vydaní rozhodnutia (po jeho podpísaní) toto rozhodnutie v zmysle čl. 102 ods. 2 následne aj kontrasignuje, t. j. opätovne podpíše. V prvom prípade by išlo o prejav vôle smerujúci k vydaniu rozhodnutia, zatiaľ čo v druhom prípade by išlo o prejav súhlasu s rozhodnutím i vôle priznať predmetnému rozhodnutiu platnosť a súčasne aj pripravenosť vlády niesť zaň zodpovednosť. Ak však má súhlas s rozhodnutím udeliť rovnaký subjekt, rovnaká osoba ako tá, ktorá rozhodnutie vydala, ide o absurdný postup. Odčlenenie subjektu vydávajúceho rozhodnutie a subjektu kontrasignujúceho rozhodnutie by sa v našom prípade mohlo realizovať napr. tým, ak by predseda vlády využil svoje oprávnenie a nekontrasignoval by rozhodnutie sám, ale by týmto úkonom poveril niektorého z ministrov. Takýto postup by však mal len rýdzo formálny charakter, keďže, ako sme už uviedli, o kontrasignovaní či nekontrasignovaní rozhoduje výlučne predseda vlády.

²⁶⁸ V čase, keď Slovenská republika nemala zvoleného prezidenta a jeho právomoci vykonával (aj) predseda vlády, t. j. od 2. marca 1998 do 15. júna 1999, Ústava inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu ešte nepoznala.

²⁶⁹ Situácia, keď by v dôsledku uplatnenia inštitútu zastupovania prezidenta mohlo nastať splynutie subjektu vydávajúceho rozhodnutie a subjektu rozhodujúceho o kontrasignácii vydaného rozhodnutia v osobe predsedu vlády, už síce bola v literatúre načrtnutá, no podrobnejšia analýza absentuje. Porovnaj BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010, s. 289, alebo PRÍBELSKÝ, P.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In *Actas Universitatis Tyrnaviensis*. Trnava : Právnická fakulta TU, 2008, s. 235.

Druhá alternatíva postupu by spočívala v tom, že po vydaní (a podpísaní) rozhodnutia by ho predseda vlády už následne opätovne nepodpísal, teda kontrasiĝnoval by ho. Dotknuté rozhodnutie by aj napriek absencii kontrasiĝnácie nadobudlo platnosť. Aj keď sa takýto postup môže *prima facie* javiť ako rozporný s čl. 102 ods. 2 Ústavy, podľa nášho názoru ho možno odôvodniť kombináciou jazykového a teleologického výkladu.

Po prvé, citované ustanovenie síce podmieňuje platnosť rozhodnutia vydaného podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) kontrasiĝnáciou, výslovne však hovorí o rozhodnutí „prezidenta“. V nadväznosti na túto skutočnosť si treba položiť otázku, či v našom prípade naozaj ide o rozhodnutie prezidenta. Článok 105 ods. 1, upravujúci inštitút zastupovania prezidenta, ustanovuje, že v prípade, ak nastane niektorá z Ústavou predpokladaných situácií, na predsedu vlády „*prechádza (...) hlavné velenie ozbrojených síl*“. Aj napriek tomu, že samo osebe nejde o rozhodujúci argument, treba zdôrazniť, že Ústava v relevantnej vete výslovne nespomína prezidenta, ale len hlavné velenie ozbrojeným silám ako právomoc. A napokon, analogicky možno vychádzať aj z rozhodnutí o udelení amnestie vydaných predsedami vlád v rokoch 1998 a 1999, čiže v čase, keď Slovenská republika nemala zvoleného prezidenta a právomoc udeľovať amnestiu vykonával práve predseda vlády. Všetky tri dotknuté rozhodnutia²⁷⁰ boli totiž z formálneho hľadiska v Zbierke zákonov vyhlásené ako „Rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky“, a nie ako „Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky“, ako to bolo vo všetkých predchádzajúcich aj neskorších prípadoch rozhodnutí o udelení amnestie. Tieto rozhodnutia boli taktiež oboma predsedami vlád podpísané ako „predseda vlády Slovenskej republiky v zastúpení prezidenta Slovenskej republiky“.

Tieto argumenty, nazvime ich jazykovoformálne, možno podporiť aj argumentom berúcim do úvahy účel inštitútu kontrasiĝnácie. Ako už bolo načrtnuté v závere tretej kapitoly, účel inštitútu kontrasiĝnácie možno hľadať napr. v zabezpečení prevzatia ústavnopolitickej zodpovednosti vlády za akty hlavy štátu pred parlamentom a súčasne vo vylúčení tejto zodpovednosti u hlavy štátu. V prípade, ak hlava štátu nevykonáva svoje právomoci, prípadne ak vôbec nie je zvolená a namiesto nej jej právomoci vykonáva predseda vlády, čiže subjekt tvoriaci vládu, nič nebráni vyvodu ústavnopolitickej zodpovednosti za vydané rozhodnutie aj bez následnej kontrasiĝnácie. Vzhľadom na skutočnosť, že do procesu vydávania dotknutého rozhodnutia je predseda vlády (teda subjekt inak rozhodujúci o kontrasiĝnácii) zapojený už v etape samotného prijímania rozhodnutia, prípadná kontrasiĝnácia nemá na prejavenie súhlasu vlády (jej predsedu) s predmetným rozhodnutím žiadny vplyv. Obdobne je to aj s ďalšími uvádzanými účelmi kontrasiĝnácie, a to so zabezpečením

²⁷⁰ Rozhodnutia boli v Zbierke zákonov vyhlásené pod č. 55/1998 Z. z., č. 214/1998 Z. z. a č. 375/1998 Z. z.

vnútornej delby moci a kontroly medzi hlavou štátu a vládou a súčasne so zabezpečením jednotného výkonu štátnej politiky. So zreteľom na skutočnosť, že hlava štátu buď ustanovená nie je, alebo svoje právomoci nemôže vykonávať, nemá sa vláda (v našom prípade predseda vlády) s kým o výkon právomoci deliť, resp. vzájomne kontrolovať. Naplnenie tohto účelu kontrasiagnácie by možno prichádzalo do úvahy jedine v prípade, ak by Ústava formulovala alternatívne subjekt rozhodujúci o kontrasiagnácii dotknutého rozhodnutia. V našom prípade je však alternatívne formulovaný len subjekt fakticky kontrasiagnáciu vykonávajúci. O jej vykonaní vždy rozhoduje predseda vlády. Vychádzajúc z uvedených argumentov, možno uzavrieť, že rozhodnutie vydané v rámci právomoci hlavného veliteľa ozbrojených síl v čase zastupovania prezidenta v zmysle čl. 105 ods. 1 Ústavy predsedom vlády nepotrebuje na nadobudnutie svojej platnosti následnú kontrasiagnáciu.²⁷¹

Druhou prezidentskou právomocou, ktorá je predmetom nášho záujmu, je právomoc prijímať, poverovať a odvolávať vedúcich diplomatických misií [čl. 102 ods. 1 písm. c) Ústavy]. Na rozdiel od predchádzajúceho prípadu, táto právomoc prechádza v zmysle čl. 105 ods. 1 Ústavy na vládu ako celok. Ústava však umožňuje, aby vláda mohla v čase, keď na ňu prešli určené právomoci prezidenta, t. j. v čase, keď prezidenta (spolu) zastupuje, „poveriť svojho predsedu vykonávaním niektorých právomocí prezidenta“. To, či vláda možnosť predpokladanú čl. 105 ods. 1 využije, je plne v jej kompetencii.²⁷² Vychádzajúc z uvedeného, preto možno konštatovať, že vláda v čase, keď na ňu *ex constitutione* prešli právomoci prezidenta taxatívne vypočítané v Ústave, môže poveriť svojho predsedu (aj) vykonávaním právomoci prijímať, poverovať a odvolávať vedúcich

²⁷¹ Podobne ako v prípade otázky rozhodovania o kontrasiagnácii v zbere, aj v prípade vzťahu medzi inštitútom kontrasiagnácie a inštitútom zastupovania hlavy štátu, so zreteľom na veľmi podobnú ústavnú úpravu, možno použiť argumenty českej ústavnoprávnej doktríny. Napríklad autorský kolektív pod vedením K. Klímu sa vo svojom komentári k Ústave Českej republiky vyjadril, že kontrasiagnácia rozhodnutí vydaných predsedom vlády v čase jeho zastupovania prezidenta by nemala zmysel. Porovnaj KLÍMA, K. a kol.: *Komentár k Ústave a Listině*. 2. díl. Plzeň : Aleš Čenek, 2009, s. 514. V tejto súvislosti ešte treba poznamenať, že v českom ústavnom systéme je inštitút zastupovania vo všeobecnosti konštruovaný tak, že v čase zastupovania prezidenta prechádzajú kontrasiagnované prezidentské právomoci na predsedu vlády a tie nekontrasiagnované – na predsedu Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky.

²⁷² Z doslovného výkladu čl. 105 ods. 1 druhej vety vyplýva, že vláda môže svojho predsedu poveriť len vykonávaním niektorých prezidentských právomocí, čiže *a contrario*, vláda nemôže predsedu poveriť vykonávaním všetkých prezidentských právomocí. Toto ustanovenie však treba vykladať v tom zmysle, že vláda môže svojho predsedu poveriť vykonávaním tých prezidentských právomocí, ktoré na vládu v čase zastupovania prezidenta prechádzajú. Opačnému výkladu by chýbalo zdôvodnenie toho, výkonom ktorých prezidentských právomocí vláda môže, resp. nemôže predsedu poveriť.

diplomatických misií. Vláda poverí predsedu vlády výkonom tejto právomoci uznesením.²⁷³ Ak sa vláda uznesie na tom, že vykonávaním tejto právomoci poverí svojho predsedu, pôjde o rovnakú situáciu, ako je tá, ktorú sme analyzovali v spojení s právomocou hlavného veliteľa ozbrojených síl.

Ak vláda nevyužije možnosť ponúkanú jej Ústavou, ak teda nepoverí predsedu vlády vykonávaním vyššie uvedenej právomoci, tiež sa nám vynára otázka týkajúca sa postupu pri vydávaní rozhodnutia a jeho následnej kontrasignácie. Na rozdiel od prípadu, keď určitú právomoc prezidenta vykonáva sám predseda vlády, v prípade, ak je takáto právomoc vykonávaná vládou, síce nenastáva splynutie subjektu vydávajúceho rozhodnutie a subjektu rozhodujúceho o kontrasignácii vydaného rozhodnutia, no aj napriek tomu nie je *de constitutione lata* jednoznačné, ako má postupovať predseda vlády – ako subjekt rozhodujúci o kontrasignácii. Aj keď nejde o totožné subjekty, predseda vlády je súčasťou vlády ako kolegiálneho orgánu, a preto sa podieľa na rozhodnutiach ňou prijatých.²⁷⁴

Do úvahy nám opäť prichádzajú dva eventuálne postupy. Podľa prvého by predseda vlády po tom, ako vláda prijala dotknuté rozhodnutie, takéto rozhodnutie kontrasignoval a prakticky ho opätovne podpísal. Uznesenie vlády *in genere*, čiže aj rozhodnutie o prijatí, poverení či odvolaní vedúceho diplomatickej misie totiž podpisuje predseda vlády, pokiaľ bol prítomný na rokovaní vlády, a teda aj na prijímaní rozhodnutia.²⁷⁵ V našom prípade abstrahujeme od možnosti neprítomnosti predsedu vlády na rokovaní vlády, keďže ide o menej pravdepodobnú možnosť.

Druhý z možných postupov by (analogicky ako v prípade výkonu právomoci hlavného veliteľa ozbrojených síl) spočíval v tom, že rozhodnutie vlády sa stane platným aj bez kontrasignácie. Účel kontrasignácie spočívajúci v zabezpečení prevzatia ústavnopolitickej zodpovednosti vlády za rozhodnutie (inak nezodpovedného prezidenta neobstojí, keďže je to práve vláda, ktorá rozhodnutie prijala. Súhlas vlády s rozhodnutím, ktoré sama prijala, je totiž logický. Pokiaľ ide o iný účel inštitútu kontrasignácie, a to vnútornú delbu moci v rámci výkonnej moci, tento účel odôvodňuje zaujímavé závery, a to najmä v prípade, ak by sa samotný predseda vlády buď nepodieľal na prijatí rozhodnutia vlády, t. j. nebol na jej rokovaní prítomný, alebo by bol prehlasovaný, čiže by nesúhlasil s roz-

²⁷³ Porovnaj BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010, s. 289.

²⁷⁴ Z článku 118 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 119 Ústavy vyplýva, že vláda ako kolegiálny orgán rozhoduje v zbore, a to hlasovaním. Na prijatie platného uznesenia treba zabezpečiť prítomnosť nadpolovičnej väčšiny členov vlády a za uznesenie tiež musí hlasovať nadpolovičná väčšina jej členov.

²⁷⁵ Podľa čl. 13 ods. 1 rokovacieho poriadku vlády uznesenie vlády podpisuje jej predseda. V prípade, ak ten nebol prítomný na danom rokovaní vlády, uznesenie podpisuje ten podpredseda vlády, ktorý rokovanie viedol.

hodnutím vlády. V druhom prípade by preto bolo racionálne predpokladať, že predseda vlády rozhodnutie vlády nekontrasignuje. Úvahy idúce načrtnutým smerom sa však už príliš vzdalujú od textu Ústavy, predovšetkým od zmyslu inštitútu kontrasignácie a od postaveniu prezidenta, vlády a jej predsedu. Ak by predseda vlády mal možnosť načrtnutým spôsobom *de facto* vetovať rozhodnutie vlády, dostal by sa tak do úplne odlišného postavenia, ako mu to vyplýva z Ústavy. Bolo by tak neúmerne posilnené jeho postavenie, čo by bolo v rozpore s koncepciou kolegiátneho charakteru vlády v ústavnom systéme Slovenskej republiky. V nadväznosti na predostreté argumenty sa prikláňame k takému výkladu, že platnosť rozhodnutia vlády o prijatí, poverení alebo odvolaní vedúceho diplomatickej misie, ktoré prijala vláda ako orgán vykonávajúci právomoc prezidenta, taktiež nie je podmienená následnou kontrasignáciou predsedu vlády, prípadne ním povereného ministra.

4.6 Zodpovednosť za kontrasignované akty

Článok 102 ods. 2 Ústavy, ktorý nám identifikuje tak vecný rozsah kontrasignácie, ako aj kontrasignujúci subjekt, je kľúčový aj pre otázku zodpovednosti za kontrasignované rozhodnutia. Ak zotrváme na teoretickom výklade uvedenom v tretej kapitole, čl. 102 ods. 2 je teda kľúčový aj pre materiálny účinok kontrasignácie v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky. Citované ustanovenie je však pomerne stručné a výslovne sa z neho dozvieme len to, kto nesie zodpovednosť za kontrasignované rozhodnutia prezidenta. Ostatné prvky zodpovednostného vzťahu, ktorého predmetom sú kontrasignované rozhodnutia prezidenta, tak treba vyvodit' z ostatných ústavných ustanovení.

4.6.1 Zodpovednosť vlády

„Rozhodnutie prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) a podľa písmena j), ak ide o udelenie amnestie, a podľa písmena k) je platné, ak ho podpíše predseda vlády alebo ním poverený minister; v týchto prípadoch za rozhodnutie prezidenta zodpovedá vláda Slovenskej republiky“. Ako to vyplýva z citovaného ustanovenia čl. 102 ods. 2 Ústavy, subjektom zodpovedným za kontrasignované rozhodnutia prezidenta je vláda. Za kontrasignované rozhodnutie prezidenta tak vždy zodpovedá vláda ako celok, bez ohľadu na to, kto rozhodnutie prezidenta kontrasignoval. Ako sme už čiastočne načrtli v časti venovanej postupu pri kontrasignácii, v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky teda dochádza k odčleneniu kontrasignujúceho subjektu a subjektu, ktorý za kontrasignovaný akt

hlavy štátu zodpovedá. Na nasledujúcich riadkoch našu pozornosť upriamime na ďalšie prvky zodpovedného vzťahu, ktoré je potrebné z ústavnej úpravy vyvodit'.

Pokiaľ ide o dilemu zodpovednosť za akt ako taký v. zodpovednosť za jeho realizáciu, ani slovenský ústavodarca na túto otázku *expressis verbis* nedáva odpoveď. Ak by sme sa rigorózne pridržali jazykového výkladu ustanovenia čl. 102 ods. 2, nutne by sme mali dospieť k záveru, že vláda zodpovedá za rozhodnutie prezidenta ako také, teda (ak sa vrátíme ku klasifikácii priblíženej v tretej kapitole) že jej zodpovednosť má sankčnú podobu. Slovenská ústavnopolitická prax zatiaľ nemala príležitosť túto alternatívu interpretácie zodpovednosti potvrdiť. Vychádzajúc aj z argumentov uvedených v časti 3.6.4, *a priori* však nemožno vylúčiť ani to, že subjekt oprávnený vyvodit' zodpovednosť za kontrასignované rozhodnutia prezidenta by sa rozhodol pre druhú alternatívu a vyvodil by pozitívnu zodpovednosť, t. j. zodpovednosť za realizáciu kontrასignovaného rozhodnutia, resp. by sa o to aspoň pokúsil.

Ďalším dôležitým prvkom zodpovednostného vzťahu, ktorého predmetom sú kontrასignované rozhodnutia prezidenta, je subjekt oprávnený zodpovednosť vyvodit', resp. subjekt, ktorému vláda za kontrასignované rozhodnutia zodpovedá. Aj napriek absencii výslovného ústavného určenia, už z uvedeného, najmä z ústavnopolitickej podoby zodpovednosti vlády pred parlamentom vo všeobecnosti, jednoznačne vyplýva, že týmto subjektom bude Národná rada. Národná rada ako subjekt oprávnený vyvodit' ústavnopolitickú zodpovednosť vlády je vo všeobecnej rovine určený v čl. 114 ods. 1 Ústavy.²⁷⁶ Aj napriek skutočnosti, že citované ustanovenie *expressis verbis* nepredpokladá zodpovednosť vlády za kontrასignované rozhodnutia prezidenta, resp. neodkazuje na ustanovenie čl. 102 ods. 2, so zreteľom na ústavnopolitickú podobu zodpovednosti vlády bez akýchkoľvek pochybností možno uzavrieť, že týmto subjektom je práve Národná rada.

Oveľa väčšiu pozornosť si však zasluhujú prostriedky, prostredníctvom ktorých má Národná rada možnosť vyvodit' zodpovednosť vlády za kontrასignované rozhodnutia prezidenta. Ani v tomto prípade výslovnú odpoveď v Ústave nenájdeme. Ako už bolo uvedené, z čl. 102 ods. 2 v spojení s čl. 114 sa dozvieme len to, kto za kontrასignované rozhodnutia zodpovedá a komu tento subjekt za kontrასignované rozhodnutia zodpovedá. Vzhľadom na absentujúce osobitné ustanovenia, pri vymedzení prostriedkov na vyvodenie zodpovednosti bude treba vychádzať zo všeobecných prostriedkov, ktoré sú Národnej rade zverené a ktoré môže uplatniť v rámci svojej kontrolnej pôsobnosti voči vláde. „Zodpovednosť vlády sa prejavuje v kontrolnej pôsobnosti parlamentu a jej najvyšším dôsledkom je vyslovenie nedôvery vláde, čo vedie v parlamentnej forme vlády k ukončeniu jej plných

²⁷⁶ V zmysle čl. 114 ods. 1 Ústavy „vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru“.

moci.²⁷⁷ Vyslovenie nedôvery však v podmienkach Slovenskej republiky nie je jediným prostriedkom na vyvedenie ústavnopolitickej zodpovednosti vlády.²⁷⁸ Možnosť vysloviť nedôveru vláde predstavuje skôr vrchol pomyslenej pyramídy prostriedkov, ktoré môže Národná rada v rámci svojej kontrolnej pôsobnosti voči vláde, ktorá jej za vykonávanie tejto funkcie zodpovedá, uplatniť. Predmetom záujmu na nasledujúcich riadkoch preto budú aj ďalšie prostriedky, ktoré prichádzajú do úvahy pri vyvedení zodpovednosti vlády za kontrassegnované rozhodnutia prezidenta.²⁷⁹

Možnosť vyslovenia nedôvery vláde má všeobecný charakter. To znamená, že ani Ústava, ani príslušná zákonná úprava, ktorú predstavuje zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o rokovacom poriadku“), neustanovuje dôvody, pre ktoré Národná rada môže vláde vysloviť nedôveru. Rovnako tak *expressis verbis* neustanovuje, že takýto dôvod môže spočívať v rozhodnutí prezidenta, za ktoré kontrassegnáciou vláda prevzala zodpovednosť. V zmysle čl. 114 ods. 1 druhej vety Ústavy však Národná rada môže vláde vysloviť nedôveru kedykoľvek. *A contrario*, predovšetkým so zreteľom na ústavnopolitickú podobu zodpovednosti vlády za kontrassegnované rozhodnutia prezidenta a jej ústavnopolitickú zodpovednosť za vykonávanie svojej funkcie ako takú, možno vyvodiť, že dôvodom na vyslovenie nedôvery môže byť aj kontrassegnované rozhodnutie prezidenta.

V zmysle čl. 88 ods. 1 Ústavy i § 109 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku návrh na vyslovenie nedôvery môže podať najmenej pätina poslancov Národnej rady. Podrobnosti procesného postupu sú ponechané na zákonnú úpravu. Návrh musí byť obligatórne odôvodnený. Odôvodnenie ako nevyhnutná súčasť každého návrhu podaného Národnej rade vyplýva aj zo všeobecných ustanovení zákona o rokovacom poriadku.²⁸⁰ V našom prípade, teda ak má byť dôvodom na vyslovenie nedôvery vláde kontrassegnácia určitého rozhodnutia prezidenta predsedom vlády alebo ním povereným ministrom, je vhodné túto skutočnosť v návrhu na vyslovenie nedôvery explicitne uviesť. Zákon o rokovacom poriadku zaväzuje predsedu Národnej rady zvo-

²⁷⁷ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 363.

²⁷⁸ Obdobným spôsobom sa vyjadril aj Ústavný súd, ktorý v jednom zo svojich rozhodnutí inštitút nedôvery charakterizoval ako hlavný nástroj na uplatňovanie kontrolnej právomoci Národnej rady voči vláde. Porovnaj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. júna 2005, sp. zn. PL. ÚS 9/04.

²⁷⁹ Medzi ďalšie prostriedky vyvedenia ústavnopolitickej zodpovednosti exekutívy v ústavnom systéme Slovenskej republiky možno zaradiť aj vyslovenie nedôvery (individuálnemu) členovi vlády. Porovnaj čl. 88 a 116 Ústavy. Vzhľadom na skutočnosť, že za kontrassegnované rozhodnutia prezidenta v zmysle ústavnej úpravy výslovne zodpovedá vláda, a nie jej jednotlivý člen, individuálna zodpovednosť člena vlády, resp. možnosť vysloviť mu nedôveru nebude predmetom nášho záujmu.

²⁸⁰ Porovnaj § 26 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku.

lať schôdzu Národnej rady, na ktorej bude prerokovávaná otázka vyslovenia nedôvery vláde, do 30 dní odo dňa doručenia návrhu. Predseda je súčasne povinný návrh na vyslovenie nedôvery bezodkladne zaslať vláde na zaujatie stanoviska. Na tomto mieste je vhodné poznamenať, že zákon neukladá predsedovi Národnej rady ani žiadnemu inému subjektu povinnosť oboznámiť s návrhom na vyslovenie nedôvery samotného prezidenta. So zreteľom na už uvedenú skutočnosť, t. j. so zreteľom na neexistujúcu osobitnú úpravu týkajúcu sa možnosti vysloviť vláde nedôveru aj z dôvodu jej zodpovednosti za kontrასignované rozhodnutie prezidenta, je pochopiteľné, že povinnosť oboznámiť hlavu štátu neexistuje ani v tomto osobitnom prípade. Hlava štátu tak zostáva z celého procesu uplatnenia zodpovednosti vlády za jeho kontrასignované rozhodnutie vynechaná, s výnimkou finálnej fázy procesu.

Ďalší procesný postup vyslovenia nedôvery osobitne upravuje § 109 ods. 3 až 5 zákona o rokovacom poriadku.²⁸¹ Dôsledkom vyvedenia zodpovednosti vlády za kontrასignované rozhodnutie prezidenta prostredníctvom vyslovenia nedôvery je ukončenie funkcie vlády. Na vyslovenie nedôvery vláde je v zmysle čl. 88 ods. 2 Ústavy potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Ak Národná rada vysloví nedôveru vláde, predseda Národnej rady je povinný túto skutočnosť oznámiť prezidentovi. Celý proces vyvedenia zodpovednosti totiž završuje až prezident.²⁸² Ten podľa čl. 115 ods. 1 Ústavy vládu odvolá. Zaujímavé je podotknúť, že na konci procesu vyvodzovania zodpovednosti vlády za kontrასignované rozhodnutie prezidenta (avšak nielen vtedy) stojí práve ten, koho rozhodnutie spôsobilo ukončenie funkcie vlády. V prostredí parlamentnej formy vlády však nejde o nič výnimočné. Prezident je povinný vládu odvolať. Nemá možnosť uvážiť, či tak urobí, a to aj napriek jeho (prinajmenšom prezumovanému) súhlasu s postupom vlády, ktorý v konečnom dôsledku spôsobil ukončenie jej funkcie. Vláda totiž pros-

²⁸¹ Návrh na vyslovenie nedôvery sa prerokuje vo všetkých výboroch Národnej rady, s výnimkou Mandátového a imunitného výboru a Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. Zo znenia § 109 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku vyplýva, že výbory Národnej rady a následne aj Národná rada v pléne prerokujú návrh na vyslovenie nedôvery až po tom, keď Národnej rade vláda doručí svoje stanovisko k predmetnej veci. V prípade, ak tak vláda neurobí v termíne, ktorý jej určí predseda Národnej rady, Národná rada prerokuje návrh bez stanoviska vlády. Zákon pritom predsedovi Národnej rady neurčuje žiadne „mantinely“ na určenie termínu, v ktorom sa vláda má vyjadriť k návrhu na vyslovenie nedôvery. Vzhľadom na závažnosť takéhoto návrhu možno vyjadriť názor, že zákon by mal ustanoviť aspoň minimálnu lehotu, ktorú je predseda Národnej rady povinný poskytnúť vláde na dodanie stanoviska.

²⁸² Postavenie subjektov v „konaní“ o vyvedenie zodpovednosti vlády je však odlišné. Zatiaľ čo vyslovenie nedôvery vláde možno označiť za akt s konštitutívnymi účinkami, následné odvolanie vlády prezidentom má už len deklaratórne účinky. Porovnaj OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 356.

tredníctvom svojho predsedu prejavila súhlas s obsahom rozhodnutia prezidenta a tým aj súčasne za toto rozhodnutie prevzala zodpovednosť.

Ďalším prostriedkom, ktorý v rámci zodpovednosti vlády za kontrასignované rozhodnutia prezidenta prichádza do úvahy, je inštitút dôvery. V zmysle čl. 114 ods. 2 Ústavy vláda môže kedykoľvek požiadať Národnú radu o vyslovenie dôvery. Na ústavnú úpravu, podobne ako aj v prípade nedôvery, nadväzuje zákonná úprava, a to v podobe § 108 zákona o rokovanom poriadku. Možnosť požiadať o vyslovenie dôvery „(...) vláda využíva najmä na potvrdenie správnosti svojej politiky v prípade rôznorodosti názorov na jej činnosti v parlamentne či v štáte všeobecne.“²⁸³ Od možnosti vysloviť nedôveru sa však odlišuje jednak v tom, že iniciovať vyslovenie dôvery môže len vláda, a nie Národná rada, a jednak v tom, že vzhľadom na absentujúcu osobitnú úpravu, na vyslovenie dôvery vláde postačuje splnenie všeobecných podmienok ustanovených Ústavou v čl. 84 ods. 1 a 2, t. j. súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. Podobne ako v prípade možnosti vysloviť nedôveru, ani v prípade možnosti požiadať o vyslovenie dôvery Ústava a ani na ňu nadväzujúca zákonná úprava ani len demonštratívne nevypočítava dôvody, pre ktoré to možno urobiť. Rovnako však zákon vyžaduje, aby Národnej rade bola adresovaná odôvodnená žiadosť vlády o vyslovenie dôvery.²⁸⁴ Vychádzajúc z uvedeného, analogicky ako v predošlom prípade preto nie je vylúčené, aby dôvod vedúci vládu k požiadaniu o vyslovenie dôvery nemohol spočívať aj kontrასignovanom rozhodnutí prezidenta, za ktoré vláda prevzala zodpovednosť.²⁸⁵

Ako sme uviedli aj vo všeobecnom výklade v tretej kapitole, nie všetky kontrolné prostriedky, ktoré parlament vo vzťahu k exekutive aj v súvislosti so zodpovednosťou za kontrასignovanie aktov môže použiť, musia spôsobiť ukončenie funkcie vlády. Táto všeobecná charakteristika je aplikovateľná aj na podmienky Slovenskej republiky. Kontrolná pôsobnosť Národnej rady vo vzťahu k vláde sa totiž prejavuje aj prostredníctvom tzv. interpelácii. „*Poslanec môže interpelovať vládu Slovenskej republiky, člena vlády Slovenskej republiky alebo vedúceho iného ústredného orgánu štát-*

²⁸³ BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010, s. 301.

²⁸⁴ Porovnaj § 108 ods. 1 zákona o rokovanom poriadku.

²⁸⁵ V súvislosti s inštitútom dôvery si však možno položiť otázku, či v tomto prípade vôbec ide o prostriedok vyvodenia zodpovednosti vlády – či už za kontrასignované rozhodnutie prezidenta, alebo za vykonávanie funkcie vlády všeobecne. Vládou očakávaný, resp. pre vládu priaznivý výsledok, t. j. vyslovenie dôvery vláde zo strany Národnej rady, totiž nemá na ďalší výkon funkcie vlády negatívny vplyv. Ide teda skôr o akýsi test správnosti či politickej prijateľnosti výkonu funkcie vlády. Povahu prostriedku smerujúceho k vyvodeniu zodpovednosti by inštitút dôvery nadobudol v tom prípade, ak by Národná rada zamietla návrh vlády na vyslovenie dôvery. Táto skutočnosť by mala na ďalší výkon funkcie vlády rovnaký následok ako vyslovenie nedôvery, teda v zmysle čl. 115 ods. 1 Ústavy obligatórne odvolanie vlády prezidentom.

nej správy vo veciach ich pôsobnosti.“²⁸⁶ Ústavnú formuláciu „vo veciach ich pôsobnosti“ v spojení s vládou v prvom rade treba vykladať vo väzbe na okruh otázok, o ktorých podľa Ústavy rozhoduje vláda. Právomoci v pôsobnosti vlády, ako základný predpoklad na relevantnú interpeláciu poslanca, však možno vykladať aj extenzívne. Vzhľadom na skutočnosť, že kontrasignáciou vláda preberá zodpovednosť za rozhodnutie prezidenta a súčasne ňou vyjadruje aj politický súhlas s jeho rozhodnutím, aj otázku kontrasignovaného rozhodnutia prezidenta možno považovať za „vec v pôsobnosti“ vlády. Čiže rovnako ako v prípade možnosti vysloviť nedôveru, resp. dôveru, aj v prípade interpelácie môže dôvod využitia kontrolnej právomoci Národnej rady tkvieť aj v kontrasignovanom rozhodnutí prezidenta. Nemožno teda vylúčiť prípad, keď sa predmetom interpelácie poslanca smerujúcej voči vláde ako celku stane rozhodnutie prezidenta, ktoré podpísal predseda vlády alebo ním poverený minister a za ktoré v zmysle čl. 102 ods. 2 Ústavy zodpovedá vláda. So zreteľom na podrobnejšie zákonné vymedzenie interpelácie, najpravdepodobnejšie by mohlo ísť o otázku, ktorá je súčasťou programového vyhlásenia vlády.²⁸⁷ Ako praktický príklad možno uviesť napr. kontrasignáciu rozhodnutia prezidenta o odpustení trestu alebo zahľadení odsúdenia formou amnestie za konanie, ktoré je *de lege lata* trestným činom a ktoré by malo byť podľa programového vyhlásenia vlády *pro futuro* dekriminalizované.

Obdobne ako v dvoch predchádzajúcich prípadoch, aj procesný postup pri uplatnení interpelácie je podrobnejšie upravený v zákone o rokovacom poriadku. Na najbližšej schôdzi Národnej rady, po doručení odpovede na interpeláciu, sa má konať rozprava k odpovedi. Na tejto schôdzi musia byť prítomní všetci členovia vlády. V prípade, ak je interpelovaná vláda ako celok, čiže aj v prípade, ak je predmetom interpelácie otázka týkajúca sa kontrasignovaného rozhodnutia prezidenta, má táto podmienka osobitný význam. Ako už bolo neraz uvedené, za kontrasignované rozhodnutie totiž zodpovedá vláda ako celok. Interpelujúci sa vyjadrí, či odpoveď na interpeláciu považuje za uspokojivú. Národná rada svojím uznesením zaujme stanovisko k odpovedi na interpeláciu. V zmysle čl. 80 ods. 2 Ústavy v spojení s § 130 ods. 6 zákona o rokovacom poriadku sa hlasovanie o predmetnom uznesení môže spojiť s hlasovaním o dôvere vláde, a to na návrh vlády. Takýto návrh možno očakávať v prípade, ak by predmet interpelácie, v našom prípade súvisiaci so zodpovednosťou vlády za kontrasignované rozhodnutie hlavy štátu, predstavoval pre vládu kľúčovú otázku, s ktorou spája svoj ďalší výkon funkcie. So zreteľom na analyzovaný inštitút by tak mohlo ísť o také rozhodnutie prezidenta, s ktorým vláda nielen súhlasí, ale

²⁸⁶ Článok 80 ods. 1 prvá veta Ústavy.

²⁸⁷ Podľa § 129 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku je interpeláciou „otázka, ktorá sa vzťahuje na uplatňovanie a vykonávanie zákonov, plnenie programového vyhlásenia vlády a uznesení národnej rady vládou a jej členmi“.

ho aj v súvislosti s výkonom svojej funkcie považuje za také zásadné, že s ním spája svoju ďalšiu existenciu.

V predchádzajúcich riadkoch sme venovali pozornosť prostriedkom na vyvodenie zodpovednosti, ktoré má k dispozícii Národná rada. Ako sme však načrtli vo všeobecnej časti práce, konkrétne v jej tretej kapitole, nie je vylúčené ani vyvodenie zodpovednosti za kontrასignované rozhodnutie prezidenta aj zo strany samotného zodpovedného subjektu, v našom prípade zo strany vlády. Napríklad článok 116 Ústavy umožňuje jednotlivým členom vlády podať demisiu. Osobitné postavenie má v tejto súvislosti predseda vlády. Ak totiž podá demisiu predseda vlády, demisiu v zmysle čl. 116 ods. 5 obligatórne podá celá vláda. Teoreticky preto nemožno vylúčiť ani vyvodenie zodpovednosti za kontrასignované rozhodnutie prezidenta takým spôsobom, že predseda vlády a v nadväznosti na neho aj všetci ostatní členovia vlády podajú demisiu. V praktickej rovine nie je vylúčené ani podanie demisie jednotlivým ministrom, napr. tým ministrom, ktorý na základe poverenia predsedu vlády dotknuté rozhodnutie prezidenta kontrასignoval. So zreteľom na znenie čl. 102 ods. 2 Ústavy, z ktorého vyplýva kolektívny charakter zodpovednosti vlády za kontrასignované rozhodnutia prezidenta, takýto krok skôr možno označiť za prejav (rýdzej, resp. čistej) politickej zodpovednosti.

V rámci výkladu o zodpovednosti za kontrასignované rozhodnutia prezidenta je vhodné sa aspoň krátko pristaviť pri eventuálnej trestnoprávnej podobe zodpovednosti, o ktorej sme sa zmienili v časti venovanej všeobecným otázkam materiálneho účinku inštitútu kontrასignácie. Na tomto mieste možno jednoznačne konštatovať, že v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky trestnoprávna podoba zodpovednosti za kontrასignovanie aktov hlavy štátu do úvahy neprichádza. *A priori* túto podobu zodpovednosti vylučuje už tá skutočnosť, že subjektom zodpovedajúcim za kontrასignované rozhodnutia prezidenta je vláda ako celok, čiže entita kolegiátnej povahy bez trestnoprávnej zodpovednosti.

4.6.2 Zodpovednosť vlády za odmietnutie kontrასignácie?

V súvislosti s určitými zmenami, ktorých sa dočkala ústavná úprava postavenia prezidenta, smerujúcimi predovšetkým k posilneniu jeho legitimity, ako aj niektorých jeho právomocí, možno na tomto mieste spomenúť ešte jednu osobitnú podobu zodpovednosti vlády, ktorá eventuálne prichádza do úvahy vo vzťahu k rozhodnutiam prezidenta vyžadujúcim si kontrასignáciu. Máme na mysli prípadnú zodpovednosť vlády voči prezidentovi za odmietnutie kontrასignácie jeho rozhodnutia. Podobná otázka sa totiž už objavila v poľskej konštitucionalistike. Načrtnutá otázka pramení jednak zo skutočnosti, že Ústava *expressis verbis* neupravuje postup v prípade, ak by predseda vlády odmietol rozhodnutie prezidenta kontrასignovať. Avšak pramení najmä zo skutočnosti, že ústavná úprava posta-

venia prezidenta v predchádzajúcich rokoch prešla výraznými zmenami. Bolo totiž posilnené postavenie hlavy štátu, a to či už získaním priamej legitimity prostredníctvom volby občanmi, rozšírením právomocí ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z.,²⁸⁸ alebo nedávnym výkladom vybraných ustanovení Ústavy podaným Ústavným súdom v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/12.²⁸⁹ Tieto zmeny nesporne posúvajú postavenie prezidenta do inej roviny, resp. ho vzdiaľujú od postavenia hlavy štátu v modelovej parlamentnej forme vlády.

V nadväznosti na uvedené sa preto môže vynárať otázka, či by predseda vlády nemal podať demisiu v prípade, ak rozhodnutie prezidenta odmietne kontrasignovať, a to z dôvodu politického nesúhlasu s dotknutým nerozhodnutím. Možno teda hovoriť o zodpovednosti vlády za odmietnutie kontrasignácie prezidentovho rozhodnutia? Niektorí z poľských autorov,²⁹⁰ teda autori z prostredia, kde je postavenie hlavy štátu v porovnaní s modelovou parlamentnou formou vlády tiež posilnené, na podporu eventuálnej demisie vlády, resp. jej predsedu uvádzajú predovšetkým tú skutočnosť, že je to práve prezident, kto vymenúva (a odvoláva) členov vlády a do rúk ktorého predseda vlády, ako aj ďalší členovia vlády skladajú sľub.²⁹¹ Prípadná demisia predsedu vlády by sa mohla vnímať ako prejav zodpovednosti vlády za odmietnutie kontrasignácie rozhodnutia prezidenta. Samozrejme, bolo by to možné len v prípade, ak existenciu takejto zodpovednosti pripustíme. Podľa nášho názoru však zodpovednosť vlády za odmietnutie kontrasignácie, a to aj napriek výrazným posunom v postavení prezidenta, *de constitutione lata* z Ústavy nemožno vyvodiť.

Východiskovým argumentom proti existencii načrtnutej podoby zodpovednosti je skutočnosť, že Ústava takúto zodpovednosť *expressis verbis* nepredpokladá. Vláda v zmysle čl. 114 zodpovedá za vykonávanie svojej funkcie (len) Národnej rade. V prípade, ak by ústavodarca v úmysle konštruovať zodpovednostný vzťah vlády k prezidentovi, niet dôvodu, prečo by tak neurobil explicitne. Pripustenie zodpovednosti vlády voči prezidentovi za odmietnutie kontrasignácie jeho rozhodnutia by taktiež znamenalo popretie účelu inštitútu kontrasignácie, ako aj popretie formálneho účinku kontrasignácie. Je to totiž platnosť rozhodnutia prezidenta, ktorá je podmienená kontrasignáciou predsedom vlády, resp. ním povereným mi-

²⁸⁸ Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Tento ústavný zákon nadobudol účinnosť dňa 25. októbra 2011.

²⁸⁹ Predmetným uznesením Ústavný súd podal výklad ustanovení čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 Ústavy, podľa ktorých prezident na návrh Národnej rady vymenúva a odvoláva generálneho prokurátora.

²⁹⁰ Porovnaj MINKIEWICZ, M.: Kontrasignata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. In *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. Konstytucjonalismus český a polský. 15 a 11 let po schválení ústav obou států*. Toruń : Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009, s. 196.

²⁹¹ V slovenských podmienkach porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. g) a čl. 112 Ústavy.

nistrom. Ako sme už uviedli, kontrasignáciu si prezident nemôže vynútiť. Naopak, treba ju chápať ako právo predsedu vlády rozhodnúť o tom, či vyjadrí (politický) súhlas s obsahom rozhodnutia prezidenta a v zmysle čl. 102 ods. 2 Ústavy tým prevezme zodpovednosť vlády za dotknuté rozhodnutie. Opačný výklad by neúmerne posilňoval postavenie prezidenta. Aj napriek skutočnosti, že predseda vlády i ďalší členovia vlády sú do svojej funkcie vymenúvaní prezidentom, legitimita vlády sa od hlavy štátu neodvodzuje. Tento záver zastávame aj napriek skutočnosti, že ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. podmienil výkon niektorých ústavných právomocí vlády predchádzajúcim súhlasom prezidenta,²⁹² čím v určitom zmysle vystavil vládu „do područia“ prezidenta. Podmienenie výkonu niektorých právomocí vlády súhlasom prezidenta sa totiž vzťahuje len čas, keď vláda nemá dôveru Národnej rady, teda na obdobie ústavnopolitickej krízy. Nevyhnutnosť takéhoto súhlasu preto nemožno považovať za všeobecne platný konštrukčný prvok vzájomných vzťahov prezidenta a vlády.

4.6.3 Zodpovednosť prezidenta?

V predchádzajúcej časti sme sa zaoberali zodpovednosťou vlády, teda zodpovednosťou subjektu, ktorý Ústava ako subjekt zodpovedný za kontrasignované rozhodnutia výslovne označuje. Na nasledujúcich riadkoch upriamime pozornosť na prípadnú existenciu zodpovednosti prezidenta samotného. Ako už bolo naznačené v úvode kapitoly, ústavný systém Slovenskej republiky, pokiaľ ide ústavnopolitickú (ne)zodpovednosť hlavy štátu, v porovnaní s tradičnou parlamentnou formou vlády vykazuje nemálo odlišností. V Ústave totiž nenájdeme žiadne ustanovenie, ktoré by *expressis verbis* generálne vylučovalo zodpovednosť hlavy štátu. Naopak, Ústava zodpovednosť prezidenta priamo predpokladá, aj keď ide o zodpovednosť svojím rozsahom obmedzenú. V nasledujúcej časti sa preto zameriame na konfrontáciu čl. 102 ods. 2, podľa ktorého za kontrasignované rozhodnutia prezidenta zodpovedá vláda, s čl. 106 a 107, ktoré zakladajú ústavnopolitickú, resp. ústavnoprávnu zodpovednosť hlavy štátu. Pokúsime sa odpovedať na otázku, či voči prezidentovi možno vyvodiť zodpovednosť podľa čl. 106 alebo podľa čl. 107 aj v súvislosti s jeho kontrasignovanými rozhodnutiami.

Podľa čl. 106 ods. 1 Ústavy „prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia ľudovým hlasovaním. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej re-

²⁹² V zmysle čl. 115 ods. 3 Ústavy je rozhodovanie vlády o vymenúvaní a odvolávaní ďalších štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom a vymenúvanie a odvolávanie troch členov Súdnej rady Slovenskej republiky, ako aj rozhodovanie o ďalších otázkach, o ktorých to ustanoví zákon, v každom jednotlivom prípade viazané na predchádzajúci súhlas prezidenta.

publiky na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky prijateho najmenej trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady (...).“ Citované ustanovenie zakladá možnosť odvolať prezidenta prostredníctvom tzv. ľudového hlasovania. Ani Ústava a ani vykonávací zákon²⁹³ však neustanovujú žiadne dôvody, pre ktoré ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta možno vyhlásiť. Vzhľadom na skutočnosť, že dôvod na vyhlásenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta nemusí spočívať v porušení Ústavy či v inom protiprávnom konaní prezidenta, a vychádzajúc aj z vymedzenia jednotlivých podôb zodpovednosti v tretej kapitole, zodpovednosť prezidenta zakotvenú v čl. 106 Ústavy, ktorej následkom môže byť jeho odvolanie prostredníctvom ľudového hlasovania, možno označiť za ústavnopolitickú zodpovednosť.²⁹⁴

Kľúčovou otázkou teda je, či voči prezidentovi možno vyvodiť zodpovednosť podľa čl. 106 Ústavy, t. j. vyhlásiť ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, aj z dôvodu, ktorý by spočíval v jeho kontrasignovanom rozhodnutí. Ak za kontrasignované rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 2 ústavnopoliticky zodpovedá vláda a ak zodpovednosť, ktorú podľa čl. 106 možno vyvodiť voči prezidentovi, má rovnako ústavnopolitickú podobu, logickým záverom by malo byť, že voči prezidentovi za jeho kontrasignované rozhodnutia nemožno vyvodiť ústavnopolitickú zodpovednosť. Ak za kontrasignované rozhodnutia *expressis verbis* zodpovedá vláda, použitím *argumentum a contrario* dospejeme k záveru, že iný subjekt za takéto rozhodnutia už nezodpovedá. A teda nezodpovedá za ne ani prezident. Je to tak aj napriek skutočnosti, že ide o jeho rozhodnutia.²⁹⁵ Záver o vylúčení ústavnopolitickej zodpovednosti prezidenta za jeho kontrasignované rozhodnutia vychádza aj z teleologického výkladu, teda ak zohľadníme účel inštitútu kontrasignácie. Ako už bolo načrtnuté v závere tretej kapitoly,

²⁹³ Zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov. Nedostatkom zákonnej úpravy je skutočnosť, že iniciovanie ľudového hlasovania, ktoré má prebiehať na pôde Národnej rady (čo vyplýva z čl. 106 Ústavy), nie je ani v citovanom zákone a ani v zákone o rokovacom poriadku osobitne upravené. S účinnosťou od 1. júla 2015 bude citovaný zákon nahradený piatou časťou zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Žiadne kvalitatívne zmeny, pokiaľ ide o proces vyhlásenia ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, však nenastanú.

²⁹⁴ Porovnaj napr. aj BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010, s. 290; KYSELA, J.: *Príma voľba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému?* In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 52; alebo OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 353.

²⁹⁵ Dávame do pozornosti, že vzťahu čl. 102 ods. 2 a čl. 106 sa nevenuje ani jeden z komentárov k Ústave. Porovnaj ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 575-576; a DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 1143-1144 a 1152-1154.

jeden z účelov inštitútu kontrasignácie môžeme vidieť práve v zabezpečení prevzatia ústavnopolitickej zodpovednosti za kontrasignované akty hlavy štátu vládou a súčasne v zabezpečení ústavnopolitickej nezodpovednosti hlavy štátu. Pravdou však je, že vo svojej tradičnej podobe išlo predovšetkým o ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu pred parlamentom, a nie pred občanmi, ktorí v podmienkach Slovenskej republiky o vyvedení ústavnopolitickej zodpovednosti voči hlave štátu v konečnom dôsledku rozhodujú. Význam Národnej rady ako iniciátora procesu vyvedenia ústavnopolitickej zodpovednosti prezidenta podľa čl. 106 je ale kľúčový. Dôležitosť načrtnutej odchýlky relativizuje aj skutočnosť, že v tradičnom modeli parlamentnej formy vlády je hlava štátu volená parlamentom, zatiaľ čo v prípade Slovenskej republiky občanmi. Rovnako je preto možné vnímať aj zmenu subjektu pred ktorým sa zabezpečuje ústavnopolitická nezodpovednosť, teda z pôvodného parlamentu na dnešných občanov.

Teoreticky by však mohol nastať aj prípad, keď by sa Národná rada mohla uznieť na vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta aj v spojení s jeho rozhodnutiami podliehajúcimi v zmysle čl. 102 ods. 2 Ústavy kontrasignácii a súčasne by tým nebola spochybnená ústavnosť takéhoto postupu z toho dôvodu, že ústavnopolitickú zodpovednosť za takéto rozhodnutia nesie vláda. Muselo by však ísť o prípad, keď by sa prezident snažil obísť podmienku kontrasignácie a vydal by rozhodnutie bez jeho následného predloženia na podpis predsedovi vlády, resp. ním poverenému ministrovi. Ako eventuality príklad možno uviesť napr. prípad, ak by prezident rozhodol o zahľadení odsúdenia vo forme amnestie a pokúsil by sa o vyhlásenie takéhoto svojho rozhodnutia v Zbierke zákonov bez jeho kontrasignácie. Takýto postup prezidenta, zjavne rozporný s Ústavou, by mal hneď niekoľko následkov. Po prvé: rozhodnutie prezidenta by nebolo platné. Po druhé: vzhľadom na nesplnenie podmienky kontrasignácie z ústavnej normy čl. 102 ods. 2 možno vyvodíť, že vláda by za takéto rozhodnutie nebola zodpovedná. Nastal by teda ani materiálny účinok inštitútu kontrasignácie. Vzhľadom na absenciu prechodu ústavnopolitickej zodpovednosti za takéto rozhodnutie prezidenta na vládu možno usúdiť, že by Národnej rade nič nebránilo v uplatnení ústavnopolitickej zodpovednosti priamo voči prezidentovi, a to prostredníctvom vyhlásenia ľudového hlasovania o jeho odvolaní. V tomto prípade by prezident dokonca súčasne mohol čeliť aj ústavnoprávnej zodpovednosti podľa čl. 107 za úmyselné porušenie ústavy.

Aj napriek vyššie uvedenému záveru, podporenému predovšetkým logickým a teleologickým výkladom, tézu o nezodpovednosti prezidenta podľa čl. 106 Ústavy za kontrasignované rozhodnutia možno aj spochybníť. Okrem absencie výslovného vylúčenia zodpovednosti prezidenta podľa čl. 106 za kontrasignované rozhodnutia je v tomto smere interesantná najmä dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 9/1999 Z. z., ktorým sa inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu zaviedol do ústavného systému Slovenskej republiky. Predkladateľ návrhu ústavného zákona odôvodnil zavedenie inštitútu kontrasignácie predovšetkým tým, že predmetný inštitút má zabezpečiť „(...)

nielen potrebnú súčinnosť medzi prezidentom a vládou (...), ale aj spoluzodpovednosť vlády za tie akty prezidenta, ktoré svojim charakterom prekračujú rozsah nevyhnutných výsadných oprávnení (prerogatív), ktoré sa priznávajú hlave štátu v parlamentnej forme vlády.“²⁹⁶ Povšimnúť si treba najmä slovo „spoluzodpovednosť“. Spoluzodpovednosť totiž implikuje prinajmenšom dva zodpovedné subjekty. Mal navrhovateľ v úmysle zaviesť do ústavného systému spoluzodpovednosť vlády za kontrasignované rozhodnutia hlavy štátu? Ak jedným zo spoluzodpovedných subjektov by mala byť vláda, mal by byť tým druhým spoluzodpovedným prezident? Alebo ide len o nedôslednosť ústavodarcu? Za pravdepodobnejšiu možno označiť druhú z možností. Ak by totiž bolo zámerom ústavodarcu nezaviesť výlučnú zodpovednosť vlády, ale spoluzodpovednosť vlády a prezidenta za kontrasignované rozhodnutia, pravdepodobne by takúto spoluzodpovednosť vyjadril aj v normatívnom texte, teda v čl. 102 ods. 2 Ústavy. Namiesto formulácie „zodpovedá vláda“ by azda použil slovné spojenie „zodpovedá aj vláda“, prípadne inú formuláciu korešpondujúcu s citovanou časťou dôvodovej správy. Na tomto mieste ešte treba dodať, že na „naklonenie misiek váh na jednu či druhú stranu“ nemožno využiť praktické skúsenosti. Ludové hlasovanie podľa čl. 106 Ústavy totiž zatiaľ nikdy vyhlásené nebolo.

Inú podobu zodpovednosti predpokladá čl. 107 Ústavy. Podľa tohto článku „prezidenta možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo vlastizrady. O podaní obžaloby na prezidenta rozhoduje Národná rada Slovenskej republiky trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov. Obžalobu podáva Národná rada Slovenskej republiky na Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhoduje v pléne. Odsudzujúce rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky znamená stratu funkcie prezidenta a spôsobilosti túto funkciu opätovne získať“. Citované ustanovenie zakladá ústavnoprávnu zodpovednosť prezidenta, aj keď vo veľmi obmedzenom rozsahu.²⁹⁷ Prezident v zmysle čl. 107 zodpovedá za spáchanie dvoch činov – úmyselného porušenia ústavy a vlastizrady. Ústavnoprávna podoba tejto zodpovednosti, na rozdiel od ústavnopolitickej zodpovednosti prezidenta vyplývajúcej z čl. 106, spočíva (v súlade s vymedzením uvedeným v tretej kapitole) v tom, že zodpovednosť voči prezidentovi možno vyvodiť len z taxatívne uvedených dôvodov. Dôvodom vedúcim k vyvodeniu zodpovednosti podľa čl. 107 totiž musí byť protiprávne konanie prezidenta, či už vlastizrada, alebo úmyselné porušenie ústavy, a to konštatované rozsudkom Ústavného súdu.

²⁹⁶ Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.; k čl. I bod 10; parlamentná tlač č. 58 z roku 1998, II. volebné obdobie Národnej rady.

²⁹⁷ Článok 107 Ústavy zakladá, okrem ústavnoprávnej zodpovednosti prezidenta, súčasne aj jeho imunitu, čo možno vyvodiť z formulácie „prezidenta možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo vlastizrady“.

Predmetom nášho záujmu je zodpovedanie otázky, či Ústava pripúšťa možnosť vyvodenia ústavnoprávnej zodpovednosti voči prezidentovi za tie jeho rozhodnutia, ktoré v zmysle čl. 102 ods. 2 kontrასignoval predseda vlády alebo ním poverený minister. Povedané inými slovami, otázka znie, či sa prezident kontrასignovaným rozhodnutím môže dopustiť úmyselného porušenia ústavy alebo vlastizrady. Hneď prvým problémom však je to, či vzhľadom na daný vecný rozsah inštitútu kontrასignácie v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky vôbec takýmto konaním prezidenta môže byť naplnená skutková podstata niektorého z činov, za ktoré prezident podľa čl. 107 Ústavy zodpovedá, teda či už úmyselného porušenia ústavy, alebo vlastizrady.²⁹⁸ Najpravdepodobnejšie naplnenie skutkovej podstaty niektorého z týchto činov prichádza do úvahy pri výkone právomoci prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. k), teda pri výkone právomoci prezidenta ako hlavného veliteľa ozbrojených síl. Ako sme už neraz uviedli, na rozdiel od ostatných kontrასignovaných právomocí, pod právomocou prezidenta ako hlavného veliteľa ozbrojených síl sa môže skrývať pestrá paleta rôznych rozhodnutí.

Na otázku, či prezident ústavnoprávne zodpovedá aj za tie svoje rozhodnutia, ktoré boli kontrასignované, existujú odlišné názory. V tomto prípade možno použiť analógiu s ústavným poriadkom susednej Českej republiky.²⁹⁹ Vychádzajúc z dvoch odlišných podôb zodpovednosti – ústavnoprávnej zodpovednosti prezidenta na jednej strane a ústavnopolitickej zodpovednosti vlády za kontrასignované rozhodnutia prezidenta na druhej strane, potom názor, že prezident zostáva ústavnoprávne zodpovedný za svoje kontrასignované rozhodnutia, vyjadril napr. Z. Koudelka.³⁰⁰ Opačný názor prezentoval J. Drgonec. Ten uvádza toto: „Prvou vetou čl. 107 Ústavy SR sa taxatívne určujú ústavné dôvody pre zodpovednosť prezidenta SR. Uplatnenie zodpovednosti podľa čl. 107 za rozhodnutie urobené podľa čl. 102 ods. 1 písm. c), j) v časti týkajúcej sa amnestie a k) je vylúčené, lebo

²⁹⁸ Ústava ani úmyselné porušenie ústavy a ani vlastizradu nijakým spôsobom nevymedzuje. Vlastizrada, v podobe trestného činu vlastizrady, definuje len § 311 a nasl. zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, ktorý z procesného hľadiska upravuje podrobnosti o konaní o obžalobe na prezidenta, v rámci otázky týkajúcej sa kvalifikácie skutku vlastizrady však odkazuje práve na Trestný zákon. Vhodnosť toho, aby Ústava pri vymedzení ústavnoprávneho deliktu odkazovala na skutkovú podstatu trestného činu zadefinovanú „bežným“ zákonom, je však prinajmenšom diskutabilná.

²⁹⁹ Aj v podmienkach Českej republiky ústava pozná ústavnoprávnu zodpovednosť prezidenta republiky, a to za velezradu a hrubé porušenie Ústavy Českej republiky alebo inej súčasti ústavného poriadku. Porovnaj čl. 65 ods. 2 Ústavy Českej republiky.

³⁰⁰ Porovnaj KOUDELKA, Z.: Kontrასignace. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 120.

Ústava SR výslovne určuje zodpovednosť vlády za tie rozhodnutia prezidenta SR, ktoré predseda vlády SR alebo ním poverený minister podpíše spolu s prezidentom SR.³⁰¹

Posledná z vyššie uvedených alternatív interpretácie vzťahu medzi čl. 102 ods. 2 a čl. 107 Ústavy vychádza z rovnakého logického argumentu ako naše odôvodnenie nezodpovednosti prezidenta za kontrасignované rozhodnutia podľa čl. 106. V predchádzajúcom prípade však išlo o vzťah dvoch ústavných ustanovení zakladajúcich rovnakú podobu zodpovednosti, čiže ústavnopolitickú zodpovednosť. Ide jednak o ústavnopolitickú zodpovednosť vlády za vybrané rozhodnutia prezidenta založenú čl. 102 ods. 2 a súčasne o vylúčenie tejto podoby zodpovednosti prezidenta za rovnaké rozhodnutia na jednej strane a na druhej strane – o ústavnopolitickú zodpovednosť prezidenta vyplývajúcu z čl. 106. Možno tak konštatovať, že obe citované ustanovenia sa vzájomne dopĺňajú. Pokiaľ ide o posúdenie vzťahu čl. 102 ods. 2 a čl. 107, čiže zodpovedanie otázky, či voči prezidentovi možno vyvodiť zodpovednosť podľa čl. 107 aj za kontrасignované rozhodnutia, podľa nášho názoru, treba brať na zreteľ odlišnú podobu zodpovednosti, ktorá vyplýva z uvedených ustanovení. Je totiž kvalitatívny rozdiel v tom, či voči zodpovednému subjektu možno vyvodiť zodpovednosť z akéhokoľvek dôvodu, samozrejme rešpektujúc ustanovené procesné pravidlá, alebo či možno vyvodiť zodpovednosť len z taxatívne určených dôvodov, v našom prípade len vtedy, ak subjekt svojim konaním naplní znaky skutkovej podstaty niektorého z ústavnoprávných deliktov.³⁰² Od existencie týchto odlišných podôb ústavnej zodpovednosti však autor v citovanom výklade pravdepodobne abstrahoval.³⁰³ Na inom mieste svojho diela zodpovednosť vyplývajúcu z čl. 107 označuje ako „ústavnú“³⁰⁴ zodpovednosť.

³⁰¹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 1144. Rovnako aj ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 568.

³⁰² Na ilustráciu, so zreteľom na podobnú ústavnú úpravu, možno uviesť aj niektoré odlišné názory prezentované českou ústavnoprávnou doktrínou. Napríklad J. Filip, podobne ako J. Drgonec, tvrdí, že zodpovednosť vlády za kontrасignované rozhodnutia prezidenta predstavuje vylučujúcu podmienku ústavnoprávnej zodpovednosti hlavy štátu. Porovnaj FILIP, J.: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 32. K takému záveru sa prikláňajú aj niektorí ďalší autori, odôvodňujúc ho tým, že kontrасignované rozhodnutie prezidenta nie je výlučným prejavom vôle prezidenta, ale vzniká v tesnej spätosti s vládou. Porovnaj BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky. Komentár*. Praha : Linde, 2010, s. 781.

³⁰³ V inom svojom diele však dôsledne právnú a politickú zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky rozlišuje. Porovnaj DRGONEC, J.: Obžaloba na prezidenta SR vo svetle prvej skúsenosti. In *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 6 – 7, s. 908.

³⁰⁴ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 1086.

Na podporu našich záverov možno siahnuť aj do ústavnoprávnej komparatistiky, napr. aj do ústavného systému Talianska. Ak by kontrasignácia vylučovala ústavnoprávnu zodpovednosť hlavy štátu, kedy a akým (úradným) aktom by sa mohol taliansky prezident dopustiť velezrady, za ktorú v zmysle Ústavy Talianska zodpovedá,³⁰⁵ ak sú všetky jeho akty podmienené kontrasignáciou?³⁰⁶ V súvislosti s našou polemickou otázkou v komparatívnej rovine opäť možno siahnuť aj do prostredia Českej republiky. So zreteľom na naše závery sa ako „nešťastné“ javí to, že Ústavný súd Českej republiky konanie o obžalobe na českého prezidenta pre velezradu, ktorého sa mala hlava štátu dopustiť, okrem iného aj kontrasignovaným rozhodnutím o udelení amnestie, zastavil.³⁰⁷

4.7 Inštitút kontrasignácie v čase krízových situácií

V predchádzajúcich riadkoch sme sa venovali jednotlivým aspektom inštitútu kontrasignácie rozhodnutí prezidenta Slovenskej republiky v takpovediac „bežnom“ ústavnoprávnom režime. Ústavný systém Slovenskej republiky však obsahuje aj osobitnú ústavnoprávnu úpravu pre prípad rôznych krízových situácií.³⁰⁸ Ústavný režim Slovenskej republiky sa v čase krízových situácií môže modifikovať v dvoch rovinách. V prípade, ak je v čase krízovej situácie znemožnená činnosť niektorých ústavných orgánov, nahrádza ich činnosti osobitných ústavných orgánov. Druhá rovina modifikácie ústavného režimu spočíva v možnosti obmedziť základné práva a slobody a ukladať povinnosti, avšak len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutne potrebný čas. Normatívnym základom pre obe načrtnuté modifikácie je ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“), ktorý realizuje blanketovú normu čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 Ústavy. Citovaný ústavný zákon umožňuje na zvládnutie krízovej situácie vypovedať vojnu,³⁰⁹ vyhlá-

³⁰⁵ Porovnaj čl. 90 Ústavy Talianska.

³⁰⁶ Porovnaj čl. 89 Ústavy Talianska.

³⁰⁷ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 27. marca 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13.

³⁰⁸ Krízová situácia je ústavným zákon o bezpečnosti štátu definovaná ako obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení ustanovených podmienok na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav, výnimočný stav alebo núdzový stav. Porovnaj čl. 1 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

³⁰⁹ V zmysle čl. 2 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vojnu vypovie na základe rozhodnutia Národnej rady prezident. Vypovie ju v prípade, ak je Slovenská republika napadnutá cudzou mocou, ktorá jej vypovedala vojnu alebo ktorá bez

síť vojnový stav,³¹⁰ vyhlásiť výnimočný stav³¹¹ alebo vyhlásiť núdzový stav. V súvislosti s predmetom tejto práce, t. j. s inštitútom kontrasignácie aktov hlavy štátu, počas krízovej situácie, resp. počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu, sa vynárajú prinajmenšom tri sporné otázky.³¹²

Prvá otázka sa týka kontrasignujúceho subjektu. Ako sme uviedli v predchádzajúcej kapitole, za „bežných“ okolností, t. j. rečou ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase bezpečnosti, kontrasignuje vybrané rozhodnutie prezidenta predseda vlády alebo ním poverený minister. V oboch prípadoch ide o členov vlády. Avšak v prípade, ak je v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu činnosti vlády znemožnená, jej ústavné právomoci v zmysle čl. 8 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vykonáva osobitný ústavný orgán, zriadený ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Ten je označený ako Bezpečnostná rada Slovenskej republiky (ďalej len ako „Bezpečnostná rada“).³¹³ Zloženie Bezpečnostnej rady však nie je totožné so zložením vlády. Priamo z ústavného zákona vyplýva, že členom Bezpečnostnej rady je aj predseda vlády. Ten Bezpečnostnej rade súčasne i predsedá. Ďalšími členmi Bezpečnostnej rady sú: podpredseda vlády poverený predsedom Bezpečnostnej rady, minister obrany, minister vnútra, minister financií, minister zahraničných vecí a ďalší traja členovia vymenúvaní prezidentom.³¹⁴

vypovedania vojny narušila jej bezpečnosť, alebo v prípade, že vypovedaním vojny Slovenská republika plní svoje záväzky vyplývajúce z členstva v organizácii vzájomnej kolektívnej bezpečnosti alebo z medzinárodnej zmluvy o spoločnej obrane proti napadnutiu.

³¹⁰ V zmysle čl. 3 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vojnový stav môže vyhlásiť prezident, a to na návrh vlády. Môže ho vyhlásiť za predpokladu, že Slovenskej republike bezprostredne hrozí vypovedanie vojny alebo napadnutie cudzou mocou bez vypovedania vojny.

³¹¹ V zmysle čl. 4 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu výnimočný stav môže vyhlásiť prezident, a to na návrh vlády. Môže ho vyhlásiť v prípade, ak sa uskutočnil alebo bezprostredne hrozí teroristický útok, rozsiahle pouličné nepokoje spojené s útokmi na orgány verejnej moci, s drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok, alebo ak sa vyskytne iné hromadné násilné protiprávne konanie, ktoré svojim rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok a bezpečnosť štátu, ak ho nemožno odvrátiť činnosťou orgánov verejnej moci a ak je znemožnené účinné použitie zákonných prostriedkov.

³¹² Mimo nášho záujmu stojí vyhlásenie núdzového stavu. Počas núdzového stavu totiž nenastáva modifikácia v činnosti ústavných orgánov relevantných pre skúmaný inštitút kontrasignácie.

³¹³ Bezpečnostná rada má dvojaké postavenie. V čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu, ak je znemožnená činnosť vlády, Bezpečnostná rada vykonáva ústavné právomoci vlády. Mimo uvedených situácií pôsobí ako poradný orgán, podieľajúci sa na vytváraní a realizácii bezpečnostného systému Slovenskej republiky a na plnení medzinárodných záväzkov v oblasti bezpečnosti. Porovnaj čl. 8 ods. 2 a 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. V tomto čase teda pôsobí paralelne popri vláde.

³¹⁴ Porovnaj čl. 8 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

V nadväznosti na predostreté skutočnosti je pre nás kľúčovou otázkou to, či ustanovenie čl. 102 ods. 2 Ústavy, definujúce kontrasignujúci subjekt, v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu možno interpretovať tak, že namiesto predsedu vlády alebo ním povereného ministra dotknuté rozhodnutie prezidenta kontrasignuje predseda Bezpečnostnej rady, t. j. v jednej osobe aj predseda v danej chvíli nefungujúcej vlády, alebo jej iný člen – minister poverený predsedom. Avšak ani v Ústave, ako ani v samotnom ústavnom zákone o bezpečnosti štátu o tom nič nie je uvedené. Nemáme tak k dispozícii žiadne osobitné ustanovenia upravujúce fungovanie inštitútu kontrasignácie v čase krízových situácií. Domnievame sa však, že za pomoci extenzívneho a predovšetkým teleologického výkladu môžeme dospieť ku kladnej odpovedi na našu otázku. Keďže Bezpečnostná rada má v čase krízovej situácie plniť ústavné právomoci vlády, rovnako možno konštatovať, že aj členovia Bezpečnostnej rady majú plniť ústavné právomoci členov vlády. V danom prípade ide najmä o postavenie predsedu vlády ako rozhodujúceho kontrasignujúceho subjektu. Teda sme presvedčení, že v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu, ak je činnosť vlády znemožnená, pokiaľ ide o otázku kontrasignácie rozhodnutia prezidenta, o predsedovi Bezpečnostnej rady by malo platiť všetko to, čo sme uviedli v časti 4.5.1 a 4.5.2 o predsedovi vlády. Predseda Bezpečnostnej rady by teda v uvedených situáciách mal pôsobiť ako orgán rozhodujúci o kontrasignácii a prípadne aj ako subjekt priamo realizujúci kontrasignáciu.

Druhá otázka, ktorá sa nám v súvislosti s krízovými situáciami vo vzťahu k inštitútu kontrasignácie vynára, sa týka materiálneho účinku kontrasignácie. V zmysle čl. 102 ods. 2 Ústavy za „bežných“ okolností za kontrasignované rozhodnutia prezidenta zodpovedá vláda ako celok. V predchádzajúcich častiach sme si rovnako zdôvodnili záver, že vláda za kontrasignované rozhodnutia zodpovedá Národnej rade. Ako je to však v prípade vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu? Rovnako ako v prípade kontrasignujúceho subjektu, ani v tomto prípade v právnom poriadku nenachádzame výslovnú odpoveď na našu otázku. Opäť teda musíme siahnuť po extenzívnom výklade relevantných ustanovení. Takýmto výkladom by sme mali dospieť k záveru, že v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu za kontrasignované rozhodnutia prezidenta zodpovedá Bezpečnostná rada, ak vykonáva ústavné právomoci vlády, a že tá zodpovedá Parlamentnej rade, ak Parlamentná rada vykonáva činnosť.³¹⁵

Parlamentná rada Slovenskej republiky (ďalej len „Parlamentná rada“) v zmysle čl. 7 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vykonáva v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu ústavné právomoci Národnej rady, ak je jej činnosť znemožnená. Parlamentná rada sa skladá z časti poslancov Národnej rady. Konkrétne ide o predsedu Národnej rady,

³¹⁵ V prípade, ak aj počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu vykonáva svoje ústavné právomoci tak vláda, ako aj Národná rada, inštitút kontrasignácie funguje takpovediac štandardne.

ktorý je súčasne predsedom Parlamentnej rady, podpredsedov Národnej rady, predsedov a podpredsedov výborov Národnej rady a predsedov poslaneckých klubov Národnej rady.³¹⁶

Okrem konštatovania, že Parlamentná rada v čase nefunkčnosti Národnej rady vykonáva jej ústavné právomoci, ústavný zákon o bezpečnosti štátu ďalej právomoc Parlamentnej rady vymedzuje aj negatívne. Taxatívnym spôsob vypočítava oblasti, inak patriace Národnej rade, ktoré Parlamentná rada vykonávať nemôže.³¹⁷ Tento negatívny výpočet sa však žiadnym spôsobom nedotýka inštitútu kontrassegnácie aktov hlavy štátu. Z pôsobnosti Parlamentnej rady teda nie je výslovne vylúčená ani kontrolná pôsobnosť voči vláde, resp. v danom čase voči Bezpečnostnej rade, vo všeobecnosti vyplývajúca z ustanovení prvého oddielu piatej hlavy Ústavy. Z pôsobnosti Parlamentnej rady dokonca nie je vylúčené ani eventuálne vyslovenie nedôvery vláde, resp. Bezpečnostnej rade, napr. aj v spojení s kontrassegnovaným rozhodnutím prezidenta. Na základe uvedeného možno tvrdiť, že je to práve Parlamentná rada, ktorej sa v čase nefunkčnosti Národnej rady vláda alebo Bezpečnostná rada zodpovedá za kontrassegnované rozhodnutia prezidenta, a to nielen prostredníctvom inštitútov ako sú interpelácie, ale aj vrátane dôsledku *ultima ratio*, akým je vyslovenie nedôvery vláde.³¹⁸ Problematickým by však mohol byť ďalší postup po tom, ak by Parlamentná rada eventuálne vyslovila nedôveru Bezpečnostnej rade. Ústava totiž predpokladá len postup v prípade odvolania vlády, nie však už v prípade odvolania Bezpečnostnej rady. Ako problematické sa javí aj ustanovenie čl. 7 ods. 6 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, v zmysle ktorého „*ak národná rada opätovne začne vykonávať svoju činnosť, na prvej schôdzi po obnovení činnosti schváli alebo zruší uznesenie Parlamentnej rady. Ak národná rada neschváli alebo zruší uznesenie prijaté Parlamentnou radou, takéto uznesenie stráca platnosť*“. Vychádzajúc z citovaného ustanovenia, bolo by možné aj to, ak by Národná rada zrušila aj také uznesenie Parlamentnej rady, ktoré bolo dôsledkom vyvodenia zodpovednosti vlády, resp. Bezpečnostnej rady za kontrassegnované rozhodnutie prezidenta? Nejasný by bol napr. dôsledok zrušenia uznesenia, ktorým by Parlamentná rada vláde vyslovila nedôveru. To je už však téma na samostatnú monografickú prácu.

A napokon, môžeme si položiť aj tretiu, nemenej závažnú otázku. Je vôbec vhodné, aby bola v osobitnom ústavnom režime, iniciovanom vy-

³¹⁶ Porovnaj čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

³¹⁷ Ide napr. o uznášané sa na ústave a ústavných zákonoch, uznášané sa na volebných zákonoch, uznášané sa na ľudovom hlasovaní o odvolávaní prezidenta či podávanie obžaloby na prezidenta. Porovnaj čl. 8 ods. 2 písm. a) až d) ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

³¹⁸ Naopak, v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu neprichádza do úvahy ako prostriedok vyvodenia zodpovednosti Bezpečnostnej rady za kontrassegnované rozhodnutia prezidenta inštitút dôvery. Ustanovenie čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu totiž *expressis verbis* z pôsobnosti Bezpečnostnej rady vylučuje možnosť požiadať ju o vyslovenie dôvery.

povedaním vojny, vyhlásením vojnového stavu alebo vyhlásením výnimočného stavu, platnosť niektorých rozhodnutí prezidenta podmienená kontrasiagnáciou? Nemal by byť predmetný inštitút v čase krízových situácií suspendovaný? O suspendovaní, t. j. akomsi pozastavení aplikácie inštitútu kontrasiagnácie v čase krízových situácií, však môžeme uvažovať výlučne v rovine *de constitutione ferenda*. Z pohľadu platnej právnej úpravy totiž, aj napriek absencii akejkoľvek osobitnej úpravy, resp. práve vďaka tejto absencii, možnosť vylúčenia aplikácie inštitútu kontrasiagnácie v čase vojny, vojnového stavu či výnimočného stavu neprichádza do úvahy. Ako argument pre prípadné ústavné zmeny v prospech neaplikácie inštitútu kontrasiagnácie v čase krízových situácií možno uviesť predovšetkým potrebu efektívneho a čo možno najjednoduchšieho fungovania ústavných orgánov a orgánov verejnej moci všeobecne. Nevyhnutnosť kontrasiagnácie predsedom vlády či ním povereným ministrom vybraných rozhodnutí prezidenta túto požiadavku zaiste vždy nemusí spĺňať. Ako osobitne citlivá sa javí, ako sme už načrtli aj v tretej kapitole práce, prezidentská právomoc hlavného veliteľa ozbrojených síl. Nevyhnutnosť *de facto* rozhodnutia dvoch orgánov, t. j. prezidenta a predsedu vlády, prípadne predsedu Bezpečnostnej rady totiž môže v určitých situáciách citeľne znížiť akcieschopnosť ozbrojených síl. A sú to práve ozbrojené sily, ktoré v čase krízových situácií môžu plniť nezastupiteľnú úlohu.

Vzhľadom na uvedené sa ako prijateľné riešenie javí zmena ústavného zákona o bezpečnosti štátu pôsobiaceho ako *lex specialis* vo vzťahu k Ústave v tom zmysle, že predmetný ústavný zákon by vylúčil aplikáciu ustanovenia čl. 102 ods. 2 Ústavy v čase vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu. Alternatívne možno uvažovať o takejto ústavnej norme priamo v texte Ústavy, či už priamo v ustanovení čl. 102 ods. 2, alebo na inom mieste. Načrtnutá úprava by súčasne eliminovala aj predtým načrtnuté sporné otázky, t. j. otázky týkajúce sa identifikácie kontrasiagnujúceho subjektu, subjektu zodpovedného za kontrasiagnované rozhodnutia prezidenta, ako aj subjektu, ktorému zodpovedný subjekt za kontrasiagnované rozhodnutia hlavy štátu zodpovedá. Naznačené riešenie však má opodstatnenie len v tom prípade, ak by sme uvažovali o zachovaní inštitútu kontrasiagnácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme Slovenskej republiky aj do budúcnosti. Viac o opačných úvahách v závere práce.

5 ZÁVER

Predchádzajúce dve kapitoly sa podrobne venovali jednotlivým aspektom inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu. V prípade tretej kapitoly išlo o všeobecnú rovinu, štvrtá kapitola bola zameraná na ústavný systém Slovenskej republiky. V závere práce sa najskôr pokúsime o stručné zosumarizovanie skúmaného inštitútu v podmienkach Slovenskej republiky, a to vrátane kritického zhodnotenia jeho začlenenía do ústavného systému. Následne v druhej časti záveru zameriame pozornosť na možný budúci vývoj. So zreteľom na výsledky kritického zhodnotenia systematického pôsobenia inštitútu kontrasignácie v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky sa pokúsime načrtnúť dve odlišné alternatívy, ktorými by sa postavenie prezidenta, s ohľadom na inštitút kontrasignácie jeho aktov, v budúcnosti mohlo uberať.

5.1 Zhrnutie

Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu, ústavnoprávny inštitút typický pre ústavné systémy vychádzajúce z parlamentnej formy vlády, je prítomný aj v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Nebol však jeho súčasťou už od prijatia Ústavy Slovenskej republiky v roku 1992. Zavedený bol až druhou novelou Ústavy v roku 1999. Jeho ústavným základom je ustanovenie čl. 102 ods. 2 Ústavy. V takmer nezmenenej podobe je tento inštitút súčasťou Ústavy dodnes.

Pokiaľ ide o spôsob ústavného vyjadrenia inštitútu kontrasignácie, slovenský ústavodarca zvolil tzv. pozitívny taxatívny výpočet. Predmetom kontrasignácie sú tak len tie akty hlavy štátu, ktoré možno subsumovať pod taxatívne vypočítané právomoci hlavy štátu. Vecný rozsah kontrasignácie je následne ešte zúžený, resp. špecifikovaný v tom zmysle, že predmetom kontrasignácie sú len tie akty prezidenta, ktoré možno charakterizovať ako rozhodnutia. Predmetom kontrasignácie sú tak *in concreto* rozhodnutia prezidenta, ktorými: (1) prijíma, poveruje a odvoláva vedúcich diplomatických misií; ktorými (2) vo forme amnestie odpúšťa, resp. zmierňuje tresty uložené súdmi v trestnom konaní a zahládza odsúdenia a (3) ktoré vydáva ako hlavný veliteľ ozbrojených síl Slovenskej republiky. Formálny účinok kontrasignácie spočíva v tom, že kontrasignácia je nevyhnutnou podmienkou platnosti všetkých uvedených prezidentských rozhodnutí. Ako je badať aj v uvedenom výpočte, vecný rozsah inštitútu kontrasignácie je v porovnaní s inými európskymi štátmi v podmienkach Slovenskej republiky veľmi úzky. V súvislosti s vecným rozsahom kontrasignácie pritom už neraz boli prezentované úvahy o jej prípadnom rozšírení. Kontrasignácii

totiž v podmienkach Slovenskej republiky nepodliehajú rozhodnutia hlavy štátu ani v rámci takých právomocí, ktoré možno označiť za typické príklady kontrasiarových právomocí. Ide napr. o zastupovanie Slovenskej republiky navonok, dojednávania a ratifikáciu medzinárodných zmlúv či vymenúvanie a odvolávanie vyšších štátnych funkcionárov. Vo všetkých vymenovaných prípadoch pritom ide o také právomoci, ktoré mali v zmysle ústavných návrhov z roku 1997 kontrasiarovii podliehať.

Úrčité otázky vyvoláva podoba kontrasiarovii. Vychádzajúc z jazykového výkladu čl. 102 ods. 2 Ústavy, možno konštatovať, že kontrasiarovia by mala byť vykonaná výlučne vo forme podpisu pripojenému k rozhodnutiu prezidenta. To implikuje aj ďalšiu skutočnosť, a to tú, že predmetom kontrasiarovii by mali byť len tie rozhodnutia prezidenta, ktoré sú vydané v písomnej forme. Ako sme však už uviedli v predchádzajúcej kapitole, domnievame sa, že v prípade tých rozhodnutí prezidenta, ktoré prezident vydáva ako hlavný veliteľ ozbrojených síl, existuje priestor a odôvodnenie na extenzívny výklad, a teda aj pre inú podobu kontrasiarovii. Záverom teda môžeme konštatovať, že kontrasiarovii v podmienkach Slovenskej republiky *in genere* treba považovať za kontrasiarovii *stricto sensu*, avšak s výnimkou načrtnutej kategórie prezidentských rozhodnutí. Ako sme však už uviedli v predchádzajúcej kapitole, argumentujúc princípom právnej istoty, najvhodnejšie by bolo, ak by Ústava výslovne či už vylúčila kontrasiarovii iných ako písomných rozhodnutí prezidenta, alebo, naopak, výslovne pripustila aj iné podoby kontrasiarovii ako len podobu (spolu)podpisu.

Ďalším skúmaným aspektom bol kontrasiarovii subjekt. V zmysle čl. 102 ods. 2 Ústavy rozhodnutie prezidenta kontrasiarovii predseda vlády alebo ním poverený minister. Predseda vlády a minister poverený predsedom vlády však ako kontrasiarovii subjekty nemajú kumulatívnu, ale alternatívnu povahu. Na platnosť kontrasiarovianého rozhodnutia prezidenta postačuje len podpis jedného z nich. Aj napriek z jazykového hľadiska alternatívne mu spôsobu vyjadrenia kontrasiarovii subjektov, rozhodujúce postavenie má predseda vlády. Ministra možno označiť len za subjekt vykonávajúci vôľu predsedu vlády v prípade, ak sa ten rozhodol dotknuté rozhodnutie prezidenta kontrasiarovii. V súvislosti s druhým kontrasiarovii subjektom, t. j. ministrom povereným predsedom vlády, možno poukázať na absenciu akejkoľvek úpravy obsahových a formálnych náležitostí poverenia na vykonanie kontrasiarovii. Eventuálnemu sporu o existenciu a o obsah takéhoto poverenia by v rovine *de constitutione ferenda* mohlo zamedziť obligatórne publikovanie takéhoto poverenia v Zbierke zákonov alebo v inom publikačnom nástroji.

Osobitne zaujímavou a azda najviac polemickou otázkou je možnosť odmietnuť kontrasiarovii, resp. dôvody jej odmietnutia. V súlade s rozlišovaním politickej kontrasiarovii a právnej kontrasiarovii možno konštatovať, že v podmienkach Slovenskej republiky, vzhľadom na skutočnosť, že v rámci rozhodnutí prezidenta podliehajúcich kontrasiarovii v žiadnom z prípadov nejde o také rozhodnutie, ktorého povaha by *a priori* spochyb-

ňovala možnosť odmietnuť kontrasignáciu len z politických dôvodov, táto otázka nevyvoláva osobitnú polemiku. Čo sa týka možnosti odmietnuť kontrasignáciu, inštitút kontrasignácie vychádza zo svojho autentického chápania, a to aj so zreteľom na skutočnosť, že platnosť rozhodnutia prezidenta je viazaná na podpis predsedu vlády, ktorý ním vyjadruje súhlas s dotknutým rozhodnutím. Inštitút kontrasignácie tak má v podmienkach Slovenskej republiky povahu politickej kontrasignácie. Predseda vlády preto má možnosť kontrasignáciu odmietnuť aj z politických dôvodov.

V súvislosti s otázkou kontrasignujúceho subjektu treba dodať, že kontrasignácia predsedom vlády sa už nevyžaduje v prípade, ak predseda vlády sám alebo vláda ako celok vykonáva v zmysle čl. 105 Ústavy niektoré z prezidentských právomocí. Opätovný podpis predsedu vlády pod rozhodnutie vydané ním samotným alebo „jeho“ vládou by totiž, predovšetkým so zreteľom na účel inštitútu kontrasignácie, nemalo zmysel.

Posledným skúmaným aspektom bol materiálny účinok inštitútu kontrasignácie. Na rozdiel od niektorých iných európskych ústavných systémov, v podmienkach Slovenskej republiky je zodpovedný subjekt v ústave vyjadrený *expressis verbis*. Týmto subjektom je vláda ako celok. Za kontrasignované rozhodnutia prezidenta vždy zodpovedá vláda ako celok bez ohľadu na to, kto dotknuté rozhodnutie kontrasignoval. V tejto súvislosti sa vynára určitá disproporcía, keď o kontrasignácii rozhoduje predseda vlády sám, avšak za kontrasignované rozhodnutie už zodpovedá vláda ako celok. S určením zodpovedného subjektu je nerozlučne spätá aj otázka, komu sa tento subjekt za kontrasignovanie aktov hlavy štátu zodpovedá. Aj v prípade Slovenskej republiky, a to aj napriek absencii výslovného určenia, zo všeobecnej ústavnopolitickej zodpovednosti vlády voči parlamentu, vyjadrenej v čl. 114 ods. 1 Ústavy, jednoznačne vyplýva, že subjektom oprávneným vyvodit' zodpovednosť vlády za kontrasignované rozhodnutia prezidenta je Národná rada. Na vyvodenie zodpovednosti má Národná rada k dispozícii v zásade všetky prostriedky, ktoré jej Ústava zveruje na kontrolu vlády. Za najdôležitejší a svojimi dôsledkami krajný prostriedok aj v podmienkach Slovenskej republiky možno označiť vyslovenie nedôvery vláde.³¹⁹

Súčasne však treba dodať, že efektívnosť vyslovenia nedôvery ako prostriedku vyvodenia zodpovednosti za kontrasignované rozhodnutia prezidenta môže byť v určitej situácii spochybniteľná. Nemáme na mysli prípad (len) silnej straníckej parlamentnej disciplíny, ale prípad, keď vláda vykonáva svoju funkciu aj napriek strate dôvery Národnej rady. Ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. sa totiž vytvoril zrejmý predpoklad na to, aby vláda, ktorej Národná rada vyslovila nedôveru, resp. ktorej zamiet-

³¹⁹ „Jedným dychom“ však treba dodať, že doposiaľ nie je známy prípad, keď by sa Národná rada zaoberala zodpovednosťou vlády za kontrasignované rozhodnutia prezidenta, a to či už v podobe návrhu na vyslovenie nedôvery, alebo prostredníctvom iného prostriedku na vyvodenie zodpovednosti.

la návrh na vyslovenie dôvery, na základe poverenia prezidenta dočasne vykonávala svoju pôsobnosť vo vybraných oblastiach až do vymenovania novej vlády. Skutočnosť, že vláda bez dôvery aj naďalej vykonáva svoju funkciu, aj keď len dočasne a v obmedzenom rozsahu, môže spôsobiť paralyzovanie materiálneho účinku kontrasignácie. Ak totiž vláda bez dôvery prostredníctvom kontrasignácie svojím predsedom, resp. ním povereným ministrom preberie zodpovednosť za niektoré z rozhodnutí hlavy štátu, táto zodpovednosť sa *de facto* stáva nevyvoditeľnou. Ak totiž už vláde bola vyslovená nedôvera (nebola vyslovená dôvera), takejto vláde už nemožno dôveru znova „odobrať“. Vyslovenie nedôvery tak v danej situácii nemožno uplatniť ako prostriedok vyvodenia zodpovednosti vlády za kontrasignované rozhodnutia.

Aj napriek skutočnosti, že Ústava výslovne uvádza, že za kontrasignované rozhodnutia prezidenta zodpovedá vláda, určité pochybnosti v spojení s inštitútom kontrasignácie vyvolávajú čl. 106 a 107, teda ustanovenia zakladajúce zodpovednosť hlavy štátu. Pokiaľ ide o ústavnoprávnu zodpovednosť prezidenta za vlastizradu a úmyselné porušenie ústavy, sme presvedčení, že kontrasignácia, so zreteľom na dve odlišné podoby zodpovednosti, túto zodpovednosť nevyklučuje. Myslíme si, že prezident sa môže dopustiť vlastizrady alebo úmyselného porušenia ústavy aj kontrasignovanými rozhodnutiami.

Ako sme už neraz v publikácii uviedli, inštitút kontrasignácie úzko súvisí aj s iným ústavným rysom, typickým pre parlamentnú formu vlády, prinajmenšom v jej modelovej podobe, ktorým je ústavnopolitická nezodpovednosť hlavy štátu za vykonávanie svojej funkcie. Ústavnopolitická nezodpovednosť hlavy štátu je neraz v ústavách aj výslovne upravená. Ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu systematicky dopĺňa práve skúmaný inštitút kontrasignácie. Ten totiž prostredníctvom svojho materiálneho účinku umožňuje, aby akty hlavy štátu nezostali bez zodpovednosti. V tomto kontexte možno účel inštitútu kontrasignácie pozorovať práve vo vytvorení predpokladu na akceptovateľnosť ústavnopolitickej nezodpovednosti hlavy štátu, a to prostredníctvom prevzatia zodpovednosti za kontrasignované akty iným subjektom. V prípade Slovenskej republiky je však situácia odlišná. Ako sme už naznačili vo štvrtjej kapitole, Ústava nielen *expressis verbis* nezakotvuje ústavnopolitickú nezodpovednosť prezidenta, ale dokonca ju predpokladá, a to v rámci úpravy mechanizmu jej vyvodenia prostredníctvom ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta upraveného v čl. 106. V podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky teda nastáva situácia, že na jednej strane je hlava štátu ústavnopoliticky zodpovedná za vykonávanie svojej funkcie, avšak na druhej strane za jej vybrané rozhodnutia, t. j. za kontrasignované rozhodnutia, (ústavnopoliticky) zodpovedá vláda. Koexistencia ústavnopolitickej zodpovednosti hlavy štátu a inštitútu kontrasignácie vyvoláva otázky v súvislosti s naplnením účelu kontrasignácie spočívajúceho vo vytvorení predpokladu na ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu. Tento účel totiž

v podmienkach Slovenskej republiky dostáva iný rozmer. So zreteľom na skutočnosť, že vo všeobecnosti je na základe čl. 106 prezident ústavnopoliticky zodpovedný, možno konštatovať, že kontrasignácia vo vzťahu k vybraným rozhodnutiam zabezpečuje jeho nezodpovednosť podľa citovaného článku. Môžeme si však položiť otázku, prečo je ústavnopolitická nezodpovednosť hlavy štátu prostredníctvom inštitútu kontrasignácie vylúčená práve pri troch kontrasignovaných právomociach, a nie (aj) pri ďalších. Aj napriek skutočnosti, že Slovenská republika nie je jediným príkladom ústavného „spolunažívania“ inštitútov kontrasignácie aktov hlavy štátu a ústavnopolitickej zodpovednosti hlavy štátu,³²⁰ i so zreteľom na predchádzajúce úvahy sa domnievame, že vzťah týchto dvoch inštitútov v ústavnom systéme pôsobí výrazne antagonicky.

So zreteľom na uvedené môžeme tvrdiť, že inštitút kontrasignácie síce v podmienkach Slovenskej republiky zabezpečuje prevzatie ústavnopolitickej zodpovednosti vlády za kontrasignované rozhodnutia prezidenta, avšak systematicky nedopĺňa ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu ako všeobecnú charakteristiku. Navyše, aj keď zo systematického výkladu čl. 102 ods. 2 a čl. 106 Ústavy síce možno vyvodit, že za kontrasignované rozhodnutia prezident už ústavnopoliticky nezodpovedá, a teda, že z tohto dôvodu nemožno iniciovať ľudové hlasovania o jeho odvolaní, nedostatkom ústavnej úpravy je absencia výslovného systematického prepojenia oboch ustanovení.

Vytvorenie predpokladu na ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu však nie je jediným účelom, ktorý v súvislosti s inštitútom kontrasignácie možno identifikovať. Už v závere tretej kapitoly sme uviedli, že účel inštitútu kontrasignácie možno vidieť aj v obmedzení autonómnosti hlavy štátu pri výkone jej právomocí. Limitovanie autonómie hlavy štátu je pritom úzko previazané s politickou povahou kontrasignácie. Limitovanie totiž spočíva v tom, že výkon (určitých) právomocí hlavy štátu je obmedzený súhlasom kontrasignujúceho subjektu. Tým, že je akt hlavy štátu podmienený kontrasignáciou, súčasne sa uskutočňuje aj kontrola vykonávania právomocí zo strany kontrasignujúceho subjektu. V podmienkach Slovenskej republiky možno konštatovať, že kontrasignácia obmedzuje a súčasne kontroluje hlavu štátu len v prípade jej kontrasignovaných právomocí. Považujeme ale za potrebné pristaviť sa pri jednotlivých kontrasignovaných právomociach.

Ako osobitne zaujímavou, so zreteľom na načrtnutý účel inštitútu kontrasignácie, sa javí právomoc poverovať a odvolávať vedúcich diplomatických misií. Ako sme uviedli v kapitole venovanej Slovenskej republike, prezident je pri výkone tejto právomocí limitovaný, resp. kontrolovaný duplicitne. Rozhodnutie o poverení či odvolaní vedúceho diplomatickej misie totiž

³²⁰ Podobný prípad možno nájsť aj v Rakúsku. Porovnaj čl. 60 ods. 6 v spojení s čl. 67 ods. 2 Ústavy Rakúska.

prezident môže vydať len na základe návrhu vlády. Už vydané rozhodnutie si však následne k svojej platnosti vyžaduje kontrasignáciu predsedu „rovnamej“ vlády. Vychádzajúc z týchto skutočností, si môžeme položiť otázku: Aký zmysel má následná kontrasignácia, ak prezident nemôže za vedúceho diplomatickej misie poveriť inú osobu ako tú, ktorá mu bola vládou navrhnutá? Obdobne je to, samozrejme, aj v prípade odvolania.³²¹ Kontrasignácia v takomto prípade nemôže efektívne plniť účel spočívajúci v obmedzení autonómnosti hlavy štátu a v jej kontrole pri výkone ústavných právomocí. Tento účel už totiž plní obligatórny návrh, ktorý vydaniu rozhodnutia prezidenta predchádza. Ako jedna z možných príčin takéhoto stavu prichádza do úvahy tá skutočnosť, že inštitút kontrasignácie bol do ústavného systému Slovenskej republiky implementovaný takpovediac mechanicky, čiže bez hlbšej analýzy súvisiacich ústavnoprávnych vzťahov, resp. dopadov tohto inštitútu na tieto vzťahy. Obdobné argumenty sú namieste aj v prípade prezidentskej právomoci hlavného veliteľa ozbrojených síl, ak ide o rozhodnutie prijímané na návrh vlády.³²² Naopak, v prípade rozhodnutia o amnestii možno naplnenie skúmaného účelu kontrasignácie potvrdiť.

Inštitút kontrasignácie ako prostriedok obmedzenia autonómnosti hlavy štátu pri vykonávaní (niektorých) jej právomocí, resp. ako prostriedok kontroly ich vykonávania v prospech vlády, je však v podmienkach Slovenskej republiky spochybniteľný aj z iného dôvodu. Nejde ale len o prípad Slovenskej republiky. Osobitosť sa týka spôsobu voľby hlavy štátu. V klasickej parlamentnej forme vlády, pokiaľ ide o republiku, bola hlava štátu volená nepriamo, teda nie priamo občanmi – voličmi, ale parlamentom, resp. iným podobným orgánom. Aj napriek tomu, že v súčasnosti možno badať neprehliadnutelný trend priklonenia sa k priamej voľbe prezidenta občanmi, priama voľba hlavy štátu a inštitút kontrasignácie nemusia byť v ústavnom systéme logicky konzistentné. Vláda je k výkonu svojej funkcie legitimovaná občanmi – voličmi len nepriamo, a to prostrední-

³²¹ Obdobná skepsa je citeľná napr. aj z nálezů Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 20. júna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, s. 8, aj keď v spojení s inou situáciou. Kritický pohľad na kumuláciu návrhu a kontrasignácie pri jednom rozhodnutí prezidenta v podmienkach Českej republiky prezentoval napr. aj M. Bartoň. Porovnaj BARTOŇ, M.: Rozhodování prezidenta republiky na návrh a rozhodování s kontrasignací – několik poznámek k rozhodnutí NSS ve věci justičních čekatelů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 28, s. 121. Pre úplnosť však treba dodať, že súčasné limitovanie výkonu právomocí hlavy štátu poverovať a odvolávať vedúcich diplomatických misií oboma predmetnými mechanizmami nie je len slovenským špecifikom. Napríklad právna úprava v Portugalsku, Bulharsku či v Rumunsku obligatórny návrh i následnú kontrasignáciu rozhodnutia pri rovnakej právomoci prezidenta dokonca predpokladá priamo v ústave. Porovnaj čl. 98 ods. 6 v spojení s čl. 102 ods. 2 Ústavy Bulharska; čl. 91 ods. 2 v spojení s čl. 100 ods. 2 Ústavy Rumunska a čl. 135 písm. a) v spojení s čl. 140 ods. 1 Ústavy Portugalska.

³²² Napríklad vymenúvanie a odvolávanie náčelníka Generálneho štábu.

tvom parlamentných volieb. V prípade legitimacy prezidenta je situácia odlišná. Hlava štátu je volená priamo občanmi, a preto je na rozdiel od vlády, „dotovaná“ priamou demokratickou legitimitou. So zreteľom na uvedené preto nastáva disproporcia v tom zmysle, že ústavný orgán s priamou legitimitou, t. j. prezident, je pri výkone (niektorých) svojich právomocí limitovaný, resp. kontrolovaný orgánom, ktorý je na vykonávanie svojej funkcie legitimovaný len nepriamo, t. j. vládou (jej predsedom). Nástrojom na toto limitovanie, resp. kontrolu je práve inštitút kontrasignácie. Môžeme si preto položiť otázku, či je takáto ústavná konštrukcia správna, a to predovšetkým berúc do úvahy princíp suverenity ľudu, ktorý je zakotvený v čl. 2 ods. 1 Ústavy. Navyše, ako sme už skôr načrtli, ústavnopolitická zodpovednosť hlavy štátu v ústavnom systéme Slovenskej republiky, na rozdiel od modelovej parlamentnej formy vlády, vylúčená nie je.

Na záver nášho zhrnutia ústavnej úpravy inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu v podmienkach Slovenskej republiky, so zreteľom na postavenie skúmaného inštitútu v ústavnom systéme, ako aj so zreteľom na účel, ktorý by skúmaný inštitút v ústavnom systéme plniť, môžeme uviesť tieto závery.

Vychádzajúc z účelov zovšeobecnene uvedených na záver tretej kapitoly, môžeme konštatovať, že inštitút kontrasignácie v podmienkach Slovenskej republiky neplní všetky z nich, resp. neplní ich v plnom rozsahu. Pokiaľ ide o prvý účel, spočívajúci vo vytvorení predpokladu na ústavnopolitickú nezodpovednosť hlavy štátu pred parlamentom, a to prostredníctvom prevzatia tejto zodpovednosti vládou, môžeme uviesť, že tento účel síce nemožno ako celok v slovenských podmienkach spochybniť, avšak jeho systematickej „dokonalosti“ prekáža čl. 106 Ústavy a ním založená ústavnopolitická zodpovednosť prezidenta. V prípade, ak účel inštitútu kontrasignácie vidíme v obmedzení mocenského postavenia hlavy štátu, najmä jej autonómnosti pri výkone ústavných právomocí, resp. v kontrole hlavy štátu pri výkone jej právomocí vládou, ani v prípade tohto účelu nemožno povedať, že by platil bez výhrady. Naopak, možno konštatovať, že je naplnený len čiastočne, a to z dôvodu tkvejúceho v efektívite kontrasignácie ako prostriedku obmedzenia autonómnosti hlavy štátu a jej kontroly v prípade jej právomoci poverovať a odvolávať vedúcich diplomatických misií, čiastočne aj v prípade jej veliteľskej právomoci. A napokon, na otázku, či kontrasignácia v slovenských podmienkach plní posledné dva všeobecne identifikované účely, a to zabezpečenie vnútornej delby moci medzi hlavou štátu a vládou a zabezpečenie spolupráce medzi hlavou štátu a vládou, možno odpovedať kladne. Tentoraz bez významnejších výhrad.

S ohľadom na všetky vyššie uvedené závery si takmer na úplný záver dovoľíme konštatovať, že inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu v rovine existujúcej ústavnej úpravy nemá v ústavnom systéme Slovenskej republiky miesto. So zreteľom na verifikáciu hypotéz týkajúcich sa účelu kontrasignácie, ako aj so zreteľom na jej vecný rozsah, veľmi úzky v porovnaní s inými európskymi štátmi, jej antagonický vzťah s inštitútom

ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta a s jej disproporciou s priamou legitimitou hlavy štátu, možno dospieť k záveru, že skúmaný inštitút nepôsobí v ústavnom systéme ako systematický prvok.

5.2 Pokračujúca výzva, alebo slepá ulička?

V nadväznosti na záver, ku ktorému sme dospeli v rámci zhrnutia súčasnej slovenskej ústavnej úpravy inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu, na nasledujúcich riadkoch upriamime pozornosť na skúmaný inštitút v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky v rovine *de constitutione ferenda*. Pozornosť upriamime i na inštitúty, ktoré by inštitút kontrasignácie v ústavnom systéme eventuálne mohli nahradiť.

Ako vyplýva už z uvedeného, v súvislosti so zavedením inštitútu kontrasignácie do ústavného systému Slovenskej republiky v roku 1999 môžeme konštatovať, že snaha ústavodarcu zostala takpovediac niekde na pol ceste. Vynára sa preto otázka, či inštitút kontrasignácie pre slovenského ústavodarcu aj naďalej predstavuje pokračujúcu výzvu, alebo ide skôr o „slepú uličku“ vo vývoji ústavného systému. Domnievame sa, že na položenú otázku neexistuje len jedna správna odpoveď. Ak má ústavný systém Slovenskej republiky, pokiaľ ide o postavenie hlavy štátu a jej vzťahy s ďalšími ústavnými orgánmi, pôsobiť kompaktné, bez vnútorných rozporov či protirečení, podľa nášho názoru treba odstrániť systémové defekty, resp. nedostatky, ktoré sme načrtli v predchádzajúcich riadkoch. Do úvahy pritom prichádzajú (prinajmenšom) dve alternatívne riešenia. Zvolenie jedného či druhého z nich je však prv podmienené ujasnením si toho, aké by malo byť postavenie prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky, aké úlohy by mal v ňom plniť, predovšetkým so zreteľom na jeho vzťah k vláde a k výkonnej moci ako takej.

Prvá alternatíva riešenia *de constitutione ferenda* by spočívala v priblížení sa k úprave inštitútu kontrasignácie v prostredí klasickej či modelovej parlamentnej formy vlády. V prípade, ak by sa ústavodarca rozhodol vydať týmto smerom, v podmienkach Slovenskej republiky v prvom rade by bolo treba uvažovať o rozšírení vecného rozsahu kontrasignácie, t. j. o rozšírení tých z právomocí prezidenta, v rámci ktorých by jeho jednotlivé rozhodnutia vyžadovali podpis predsedu vlády alebo ním povereného ministra. Obdobné úvahy už koniec koncov boli v prostredí slovenskej ústavnoprávnej doktríny neraz prezentované.³²³ Vychádzali pritom práve z formy vlády uplatňova-

³²³ Porovnaj napr. CIBULKA, L.: Vývoj postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). In *Actas Facultatis Iuridicae Comenianae*, Tomus XXXI, 2012, č. 1, s. 117; alebo ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 546.

nej v Slovenskej republike, vrátane zohľadnenia úlohy prezidenta v oblasti výkonnej moci a najmä tendencie chápať výkonnú moc monisticky.³²⁴ Ak to má byť práve vláda, ktorá má mať v rámci výkonnej moci v ústavnom systéme Slovenskej republiky kľúčové miesto, čo niektorí autori považujú za vhodné,³²⁵ úvahy o rozšírení vecného rozsahu kontrasignácie nemožno označiť za neopodstatnené. Konkrétnu inšpiráciu dokonca ani netreba hľadať ďaleko. Stačí napr. len „oprášit“ niektorý z už neraz spomínaných návrhov na ústavnú zmenu z roku 1997. Kontrasignácii by mali podliehať predovšetkým všetky tie právomoci hlavy štátu, ktoré možno charakterizovať ako právomoci exekutívneho charakteru. Ako príklad možno uviesť okrem *de constitutione lata* už kontrasignovaných právomocí najmä zastupovanie Slovenskej republiky navonok [čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy]; vymenúvanie a odvolávanie vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov a vymenúvanie a povyšovanie generálov [písm. h)] či vypovedanie vojny, uzatváranie mieru a nariadenie mobilizácie ozbrojených síl [písm. l) a m)]. V rámci úvah o prípadnom rozšírení vecného rozsahu kontrasignácie je inšpiratívna napr. aj ústavná úprava v Poľsku, kde kontrasignácii (aj napriek spôsobu ústavného vyjadrenia kontrasignácie v podobe generálnej klauzuly s taxatívnym výpočtom výnimiek) v zásade podliehajú len právomoci hlavy štátu exekutívneho charakteru.³²⁶

Mimo právomocí exekutívneho charakteru sa však kontrasignácia ako opodstatnená javí aj v prípade rozhodnutia o udelení milosti.³²⁷ Ak by sme sa však chceli rigidne pridržať modelovej parlamentnej formy vlády, možno sa stretnúť aj s názorom, že by kontrasignácii azda mali podliehať všetky úradné akty hlavy štátu.³²⁸ S takýmto záverom sa však nestotožňujeme.

³²⁴ Porovnaj CIBULKA, L.: Ústavné základy vzťahov prezidenta SR a vlády SR. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 186.

³²⁵ Porovnaj napr. CIBULKA, L.: Vývoj postavenie prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comeniana*, Tomus XXXI, 2012, č. 1, s. 117.

³²⁶ Ak z právomocí poľskej hlavy štátu upravených v Kapitole V Ústavy Poľska („Prezident Poľskej republiky“) vylúčime tie, ktoré v zmysle jej čl. 144 ods. 3 kontrasignácii nepodliehajú, možno ako kontrasignované právomoci označiť predovšetkým tieto právomoci: (1) ratifikácia a vyhlasovanie medzinárodných zmlúv; (2) vymenúvanie a odvolávanie splnomocnených zástupcov Poľskej republiky v iných štátoch a pri medzinárodných organizáciách; (3) prijímanie poverujúcich a odvolávacích listín diplomatických zástupcov iných štátov a medzinárodných organizácií; (4) vrchné velenie ozbrojeným silám; (5) vymenúvanie a odvolávanie náčelníka Generálneho štábu a jednotlivých zložiek ozbrojených síl; (6) navrhovanie ministrovi národnej obrany udeľovanie zákonom stanovených vojenských hodností, či (7) nariaďovanie úplnej alebo čiastočnej mobilizácie ozbrojených síl.

³²⁷ Súčasné možno polemizovať o tom, či je vhodné, aby bola hlave štátu zverená právomoc udeliť amnestiu. V prípade ponechania tejto právomoci by, samozrejme, aj platnosť rozhodnutia o udelení amnestie mala zostať podmienená kontrasignáciou.

³²⁸ O dokonalom naplnení modelu postavenia republikánskej hlavy štátu v parla-

Vyňaté spod kontrasignácie by, naopak, mali zostať tie z prezidentských právomocí, pri ktorých by bolo menej vhodné, aby bola hlava štátu pri ich realizácii limitovaná vládou ako vrcholným orgánom výkonnej moci. Máme na mysli najmä také prezidentské právomoci, v prípade ktorých by mohla byť spochybniteľná politická povaha kontrasignácie. Išlo by predovšetkým o právomoci vo vzťahu k zákonodarnej moci (resp. vo vzťahu k Národnej rade) a vo vzťahu k súdnej moci.³²⁹ V otázke vecného rozsahu kontrasignácie možno hľadať inšpiráciu aj v Českej republike, avšak, aj so zretelom na práve uvedenú výhradu, s výnimkou aktov týkajúcich sa vyhlasovania volieb a vymenúvania sudcov.³³⁰

V súvislosti s úvahami o vecnom rozsahu kontrasignácie v rovine *de constitutione ferenda* však považujeme za vhodné, aby predmetom kontrasignácie zostali len tie akty prezidenta, ktoré splňajú atribút rozhodnutia. Avšak na druhej strane ústavodarca by mal uspokojivo vyriešiť problém podoby kontrasignácie tak, aby sa eventuálne podmienka kontrasignácie nedala obísť vydaním rozhodnutia v inej ako písomnej forme.

mentnej forme vlády sa hovorí v prípade Talianska. Porovnaj napr. MENENDEZ REXACH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*. Madrid : Instituto Nacional de Administración pública, 1979, s. 104. V zmysle čl. 89 Ústavy Talianska kontrasignácii podliehajú všetky akt prezidenta.

³²⁹ Ako príklad možno uviesť najmä zvolávanie ustanovujúcej schôdze Národnej rady [čl. 102 ods. 1 písm. d) Ústavy]; podpisovanie zákonov [písm. f)] či vymenúvanie troch členov Súdnej rady Slovenskej republiky alebo sudcov všeobecných súdov [písm. t)].

³³⁰ V podmienkach Českej republiky kontrasignácii podliehajú, okrem už vyššie uvedených (polemických) rozhodnutí, rozhodnutia prezidenta v rámci týchto jeho právomocí: (1) zastupovanie štátu navonok; (2) dojednávanie a ratifikácia medzinárodných zmlúv; (3) vrchné velenie ozbrojeným silám; (4) prijímanie vedúcich zastupiteľských misií; (5) poverovanie a odvolávanie vedúcich zastupiteľských misií; (6) menovanie a povyšovanie generálov; (7) prepožičiavanie štátnych vyznamenaní; (8) nariadovanie aby sa trestné stíhanie nezačínalo, resp. aby sa v ňom nepokračovalo; (9) udeľovanie amnestie, (10) všetky rozhodnutia vydané v rámci právomocí priznaných prezidentovi „bežným“ zákonom. Aj napriek uvedenému výpočtu však česká hlava disponuje aj pomerne rozsiahlymi nekontrasignovanými právomocami. V tejto súvislosti je zaujímavé poznamenať, že po parlamentných voľbách v roku 1998 sa obe najsilnejšie české politické strany pokúšali o obmedzenie nekontrasignovaných právomocí hlavy štátu, a to predovšetkým s ohľadom na skutočnosť, že podľa ich názoru vtedajší prezident vykonával svoje nekontrasignované právomoci príliš extenzívne. Porovnaj VODIČKA, K., CABADA, L.: *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha : Portál, 2011, s. 341. Pokiaľ ide o český model (t. j. časť právomocí je kontrasignovaných a časť – nekontrasignovaných), podľa niektorých autorov v tomto rozdelení možno vidieť kombináciu vplyvu československých ústav z roku 1920 a 1960. Porovnaj PAVLÍČEK, V.: Teoretická koncepcie Ústavy ČR (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí). In KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky: východiská, stav, perspektivy*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 86-87. Cit. podľa KYSEL, J., KÜHN, Z.: Presidential elements in Government. In *European Constitutional Law Review*, 2007, roč. 3, č. 1, s. 96.

Ako sme načrtli v prvej časti záveru, vecný rozsah nie je jediným nedostatkom súčasnej ústavnej úpravy inštitútu kontrasi gnácie aktov hlavy štátu v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Ak by sa ústavodarca rozhodol pre prvú z nami načrtnutých alternatív, t. j. ak by pokračoval vo výzve spočívajúcej v zavedení inštitútu kontrasi gnácie, rozšírenie vecného rozsahu kontrasi gnácie by malo byť sprevádzané aj ďalšími zmenami. Predovšetkým by bolo vhodné uvažovať o vylúčení ústavnopolitckej zodpovednosti hlavy štátu, t. j. v praktckej rovine vypustiť čl. 106 Ústavy, prípadne systematicky prepojiť oba ústavné inštitúty. Zo systematického hľadiska sa ako vhodnejšie riešenie javí opustenie tohto modelu zodpovednosti a, naopak, doplnenie ústavného textu o výslovné zakotvenie nezodpovednosti prezidenta za vykonávanie svojej funkcie. Výnimkou by malo byť zachovanie ústavnoprávnej zodpovednosti podľa čl. 107. V rámci identifikácie zavedenia inštitútu kontrasi gnácie ako pokračujúcej výzvy pre ústavodarcu by v neposlednom rade ďalej bolo treba zväziť aj prípadnú zmenu spôsobu voľby hlavy štátu tak, aby jej „dotovanie“ priamou legitimitou nepredstavovalo logický defekt vo vzťahu k limitovaniu jej ústavného postavenia prostredníctvom inštitútu kontrasi gnácie. Ak má vláda predstavovať rozhodujúci exekutívny orgán limitujúci, resp. kontrolujúci výkon právomoci hlavy štátu, nemôže byť jej legitimita tak výrazne slabšia, ako je to *de constitutione lata*. Vo vzťahu k otázke kreácie hlavy štátu sa ako inšpiratívne ponúka napr. talianske riešenie.³³¹ A napokon, v záujme zabezpečenia riadneho začlenenia inštitútu kontrasi gnácie do ústavného systému Slovenskej republiky, bolo by treba prípadnú politckú krízu, spočívajúcu v strate dôvery vlády, riešiť iným spôsobom, než je to *de constitutione lata*. Prostredníctvom ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. totiž môže nastať paradoxná situácia, keď sa prezident a vláda vzájomne obmedzujú, resp. kontrolujú pri výkone svojich ústavných právomocí, a to na jednej strane prostredníctvom kontrasi gnácie a na druhej strane prostredníctvom predchádzajúceho súhlasu na vykonávanie pôsobností vlády.³³²

Systémové nedostatky začlenenia inštitútu kontrasi gnácie aktov hlavy štátu do ústavného systému Slovenskej republiky, priblížené v prvej časti záveru, však možno riešiť aj odlišným spôsobom. Takéto riešenie prichádza do úvahy v prípade, ak by sme zavedenie inštitútu kontrasi gnácie v roku 1999 naozaj identifikovali ako „slepú uličku“ vo vývoji ústavného systému. Druhá alternatíva riešenia *de constitutione ferenda* by teda spočívala vo vypustení inštitútu kontrasi gnácie aktov hlavy štátu z ústavného systému Slovenskej republiky.

³³¹ Taliansky prezident je v zmysle čl. 83 Ústavy Talianska volený osobitným elektorálnym telesom. To je tvorené oboma komorami parlamentu, t. j. poslancekou snemovňou a senátom, a zástupcami jednotlivých regiónov Talianska. Každý región, s výnimkou regiónu *Valle d'Aosta*, vysiela troch volených delegátov.

³³² Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. u) a čl. 115 ods. 3 Ústavy.

Vypustenie inštitútu kontrasignácie však automaticky nemusí znamenať aj posilnenie výkonnej moci prezidenta. V ústavnom systéme, v ktorom úloha rozhodujúceho exekutívneho orgánu patrí vláde ako kolegiátnemu orgánu, by takéto riešenie ani nebolo vhodné. Dve prípadné ohniská výkonnej moci v štáte, kde by jeden z nich (v našom prípade hlava štátu) nebol prostredníctvom kontrasignácie limitovaný tým druhým, by mohlo eventuálne prinášať kompetenčné spory, resp. konflikty týkajúce sa úlohy dotknutých orgánov pri realizácii výkonnej moci v štáte. Ako vhodnejšie riešenie sa preto javí také, v ktorom by dominantná úloha prezidenta v ústavnom systéme smerovala k pozícii arbitra medzi zákonodarnou mocou (Národnou radou) a výkonnou mocou (vládou). V tejto súvislosti sme dokonca presvedčení, že ak má hlava štátu naozaj plniť úlohu arbitra medzi uvedenými mocami, resp. orgánmi, nemôže byť žiadnemu z nich podriadená, a to ani v otázke kreačnej, ako ani v otázke *ex post* limitovania výkonu jej právomocí. Druhé hľadisko je, so zreteľom na predmetnej tejto publikácie, kľúčové. Posun postavenia hlavy štátu od výkonnej moci k úlohe arbitra by, samozrejme, mal byť sprevádzaný aj zodpovedajúcou zmenou formálneho zaradenia prezidenta v ústavnom texte. Namiesto by preto bola otázka jeho vyčlenenia z hlavy Ústavy označenej ako „*Výkonná moc*“ a jeho zaradenia do samostatnej hlavy.³³³

Aj napriek skutočnosti, že vypustením inštitútu kontrasignácie z ústavného systému by boli odstránené najvypuklejšie systémové defekty naznačené vyššie, nemalo by zostať len pri tomto kroku. Odstránenie predmetného inštitútu by predstavovalo určité posilnenie autonómnosti prezidenta pri výkone jeho dovtedy kontrasignovaných právomocí. Malo by byť preto sprevádzané (na rozdiel od prvej alternatívy) aj posilnením jeho ústavnop politickej zodpovednosti, resp. v konkrétnej rovine odstránením niektorých procesných nedostatkov ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, ktoré *de constitutione lata* predstavuje prostriedok na vyvodenie tejto podoby zodpovednosti hlavy štátu.³³⁴ Vláda by totiž v zmysle tohto riešenia

³³³ Zaradenie ústavnej úpravy prezidenta či monarchu do samostatnej hlavy, resp. inak označenej časti ústavy, je pre európske štáty, ktorých ústavné systémy vychádzajú z parlamentnej formy vlády, typické. Porovnaj napr. Ústavy Grécka (tretia časť, druhý oddiel), Portugalska (tretia časť, Titul II), Španielska (Titul II) či Talianska (druhá časť, Titul II).

³³⁴ K nedostatkom súčasnej úpravy inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta patrí predovšetkým absencia úpravy procesného postupu na pôde Národnej rady, ktorý by mal predchádzať samotnému vyhláseniu ľudového hlasovania. V snahe o posilnenie ústavnop politickej zodpovednosti prezidenta, rovnako možno uvažovať aj o pripustení vyhlásenia ľudového hlasovania aj na základe podnetu občanov vo forme petície, a nielen na základe uznesenia Národnej rady. Inšpiráciu pritom možno hľadať v rámci inštitútu referenda. Azda najproblematickejšou otázkou by však bolo najsť optimálny počet podpisov občanov pod petíciou, aby na jednej strane nevznikla možnosť potenciálneho zneužitia inštitútu ľudového hlasovania, avšak na druhej strane ani aby nenastalo praktické zablokovanie tohto inštitútu, a to z dôvo-

už neniesla zodpovednosť ani za niektoré z prezidentských rozhodnutí. Popri ústavnoprávnej zodpovednosti za vlastizradu a úmyselné porušenie Ústavy by prezident teda mal niesť plnú ústavnopolitickú zodpovednosť za vykonávanie svojich právomocí. Ak by však predseda len ústavodarca považoval za potrebné limitovať autonómnosť prezidenta pri výkone niektorých jeho právomocí, ako riešenie prichádza do úvahy napr. ústavné zakotvenie obligatórneho návrhu, ktorý by musel vydaniu takémuto aktu hlavy štátu predchádzať.³³⁵ Ako určitá inšpirácia sa v tomto smere javí napr. ústavná úprava v Írsku, kde občanmi volený prezident v zásade koná len na základe odporúčania (v angličtine *advice*) vlády, a to bez existencie klasického inštitútu kontrasignácie.³³⁶ Eventuálne rozhodovanie hlavy štátu na základe návrhu ju síce na jednej strane limituje, a to v tom, že svoju právomoc nemôže realizovať bez doručenia relevantného návrhu, avšak, pokiaľ by sme pripustili decizívny charakter rozhodovania hlavy štátu, dáva „právo posledného slova“ práve hlave štátu. To inštitút kontrasignácie neumožňuje. V záujme zachovania exkluzivity exekutívy v rukách vlády môžeme taktiež pripustiť aj diskusiu o zmene niektorých prezidentských právomocí.³³⁷ Druhá z našich alternatív by okrem problému vzťahu s inštitútom ľudového hlasovania súčasne vyriešila aj vzťah s inštitútom ústavnoprávnej zodpovednosti prezidenta podľa čl. 107 Ústavy.

V prípade prikloneniu sa k druhej z nami prezentovaných alternatív samozrejmosťou zostáva zachovanie priamej voľby hlavy štátu občanmi. Vypustením inštitútu kontrasignácie by totiž bolo odstránené aj systematické protirečenie s priamou legitimitou hlavy štátu, o ktorej sme hovorili v predchádzajúcej časti záveru. Pokiaľ ide o ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., druhá z našich alternatív síce nevyklučuje to, aby hlava štátu v prípade straty dôvery vlády vykonávala nad vládou akúsi kontrolu prostredníctvom (ne)udelenia predchádzajúceho súhlasu, pravdou však je, že stav zavedený týmto ústavným zákonom má aj ďalšie nedostatky.³³⁸

du príliš vysokého minimálneho počtu podpisov.

³³⁵ Osobitnou otázkou však zostáva to, či by hlava štátu pri realizácii návrhu mala mať notariálnu, alebo decizívnu funkciu. V tejto súvislosti by však bolo najvhodnejšie vždy hľadať riešenie pri každej právomoci osobitne.

³³⁶ Ústavné podmienenie realizácie právomoci hlavy štátu obligatónnym návrhom by prichádzalo do úvahy napr. v prípade prijímania a odvolávania vedúcich diplomatických misí [čl. 102 ods. 1 písm. c) Ústavy], t. j. v prípade právomoci, ktorá je v rovine zákonnej úpravy aj dnes podmienená obligatónnym návrhom. Iným príkladom môže byť napr. právomoc hlavného veliteľa ozbrojených síl [písm. k)], kde sa zabezpečenie nevyhnutnej súčinnosti medzi hlavou štátu a vládou javí tiež ako veľmi dôležité.

³³⁷ Okrem exekutívnych právomocí by mohlo ísť najmä o právomoc udeľovať amnestiu.

³³⁸ Ako príklad možno uviesť napr. skutočnosť, že súčasná ústavná úprava nepredpokladá ústavný orgán, na ktorý by prešla prezidentská právomoc udeliť vláde súhlas s výkonom niektorých jej právomocí v prípade, ak by v zmysle čl. 105 Ústavy vznikla potreba zastupovať prezidenta.

A na záver voľba... Ak by sme sa mali prikloniť k jednej z načrtnutých alternatív, bola by to skôr tá druhá.³³⁹ Ako argumenty v prospech tohto výberu možno uviesť okrem iného najmä to, že niektoré trendy moderného konštitucionalizmu, ako je priama voľba hlavy štátu a požiadavka zodpovednosti orgánov vykonávajúcich verejnú moc, so zreteľom na nami analyzované systematické vzťahy, „nahrávajú“ skôr vylúčeniu inštitútu kontrasignácie z ústavného systému. V prospech alternatívy bez kontrasignácie možno uviesť aj ťažiskovú úlohu arbitra, ktorú nám v rámci charakteristiky prezidenta Slovenskej republiky ponúka čl. 101ods. 1 Ústavy. V neprospech inštitútu kontrasignácie môžu v konečnom dôsledku byť aj niektoré jeho sporné aspekty, načrtnuté najmä v tretej kapitole, ktoré by sa mohli v budúcnosti vynoriť v súvislosti s určitými právomocami hlavy štátu. Ide predovšetkým o sporný charakter a účelnosť tzv. právnej kontrasignácie.

³³⁹ Aj napriek skutočnosti, že inštitút kontrasignácie je súčasťou väčšiny európskych štátov, ktorých ústavné systémy vychádzajú z parlamentnej formy vlády, výnimkou nie je ani ústavné riešenie bez kontrasignácie. Ako príklady možno uviesť ústavné úpravy v Slovinsku, Čiernej Hore alebo v už spomínanom Írsku.

Resumé v slovenskom jazyku

Témou práce je inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu, inštitút typický pre ústavné systémy vychádzajúce z parlamentnej formy vlády. Práca je rozdelená na štyri kapitoly a záver, pričom prvé tri kapitoly možno označiť za všeobecnú časť práce, štvrtú kapitolu a záver – za osobitnú časť. Prvá a druhá kapitola predstavujú nevyhnutný úvod do problematiky. V stručnosti približujú inštitút hlavy štátu, akty hlavy štátu a parlamentnú formu vlády, s dôrazom na postavenie hlavy štátu. Tretia kapitola predstavuje zovšeobecnenú analýzu jednotlivých aspektov inštitútu kontrasignácie, vrátane historického vývoja tohto ústavného inštitútu a účelu, ktorý by v ústavnom systéme mal plniť. V rámci analýzy jednotlivých aspektov je predmetom záujmu, okrem pojmu kontrasignácie, predovšetkým ústavný spôsob vyjadrenia kontrasignácie a jej vecný rozsah, všeobecné otázky kontrasignujúceho subjektu a postupu pri kontrasignácii, ako aj formálny a materiálny účinok kontrasignácie. Štvrtá kapitola následne upriamuje pozornosť na inštitút kontrasignácie v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky. V rovine existujúcej ústavnej a zákonnej úpravy analyzuje všetky aspekty skúmaného inštitútu, o ktorých bol podaný zovšeobecnený výklad v tretej kapitole, avšak tentoraz aplikujúc ich na slovenské podmienky. Záver práce podáva vo svojej prvej časti zhrnutie súčasnej úpravy inštitútu kontrasignácie v podmienkach Slovenskej republiky, vrátane poukázania na systematické nedostatky. Druhá časť záveru následne načrtáva dve možné alternatívy budúceho ústavného vývoja Slovenskej republiky, ktorý by umožnil odstrániť identifikované systematické nedostatky spojené so skúmaným inštitútom.

Kľúčové slová: akt hlavy štátu, hlava štátu, kontrasignácia, parlamentná forma vlády, ústavnopolitická zodpovednosť

Resumé in English

The theme of the work is the institute of countersignature of head of state's acts, an institute typical for constitutional systems based on parliamentary form of government. The work is divided into four chapters and a conclusion, whereby the first three chapters can be described as a general part, the fourth chapter and the conclusion as a specific part. The first and second chapter are an indispensable introduction to the issue. They briefly draw the institute of the head of state, head of state's acts and parliamentary form of government, with emphasis on the position of head of state. The third chapter presents generalized analysis of various aspects of the institute of countersignature, including a historical development of examined institute and a purpose, which analysed institute should perform in a constitutional system. Within the analysis of various aspects of institute of countersignature, a subject of interest are a substantive scope of countersignature, general questions of countersigning authority and a procedure of countersigning and formal and material effect of the countersignature. The fourth chapter then draws attention to the institute of countersignature under conditions of the constitutional system of the Slovak Republic. Under conditions of existing constitutional and legal provisions, this chapter analyzes different aspects of examined institute applying to Slovak conditions. The conclusion of the work provides in its first part a summary of current regulation of the institute of countersignature in the Slovak Republic, including the reference to systematic deficiencies. The second part outlines two possible options of future constitutional development of the Slovak Republic, which would allow to eliminate the identified systematic deficiencies related to the examined institute.

Key words: constitutional political responsibility, countersignature, head of state, head of state's acts, parliamentary form of government

POUŽITÁ LITERATÚRA A PRAMENE

I. Komentáre, monografie, slovníky a učebnice

- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., ALCÓN YUSTAS, M. F.: *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea*. Madrid : Dykinson, 1996. 688 s. ISBN 84-8155-165-1.
- ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid : Ediciones del Foro, 1978. 1003 s. ISBN 84-85589-00-9.
- ARAGÓN REYES, M. (ed.): *Temas básicos de derecho constitucional*. Tomo II. *Organización del Estado*. Madrid : Civitas, 2001. 434 s. ISBN 84-470-1672-2.
- BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky. Komentár*. Praha : Linde, 2010. 1536 s. ISBN 978-80-7201-814-7.
- BIN, R., PITRUZZELLA, G.: *Dirito Costituzionale*. Torino : G. Giappichelli Editore. 2006. 543 s. ISBN 88-348-4600-1.
- BLACK, H. C.: *Black's law dictionary*. St. Paul : West Publishing, 1983. 855 s. ISBN 0-314-77135-2.
- BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K.: *Srovnávací ústavní právo*. Praha : Wolters Kluwer, 2011. 523 s. ISBN 978-80-7357-629-5.
- BRÖSTL, A. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2010. 461 s. ISBN 978-80-730-248-6.
- CONDE, E. Á.: *Curso de derecho constitucional*. Volumen II. *Los órganos constitucionales. El Estado autonómico*. Madrid : Tecnos, 2000. 544 s. ISBN 84-309-3505-3.
- CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Štátoveda*. Bratislava : PraF UK, 2013. 279 s. ISBN 978-80-7160-349-8.
- ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- DE ESTEBAN, J., GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Curso de derecho constitucional Español*. Tomo III. Madrid : Servicio publicaciones de Facultad de derecho de Universidad Complutense Madrid, 1994. 920 s. ISBN 84-604-9895-6.
- DE VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid : Espasa-Calpe, 1983. 724 s. ISBN 84-239-6515-5.
- DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2012. 1620 s. ISBN 80-89122-73-8.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., PÉREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A.: *La Monarquía y la Constitución*. Madrid : Civitas, 1987. 393 s. ISBN 84-7398-518-4.

- FIALA, P., ROŽŇÁK, P., SCHUBERT, K., ŠIMÍČEK, V.: *Politický systém Spolkové republiky Německo*. Brno : Masarykova univerzita, 1994. 136 s. ISBN 80-210-0907-1.
- FILIP, J., SVATOŇ, J.: *Státověda*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1.
- GARRIDO FALLA, F. a kol.: *Comentarios a la Constitución*. Madrid : Civitas, 1985. 2503 s. ISBN 84-7398-335-1.
- GARVEY, J. H., ALEINIKOFF, T. A.: *Modern constitutional theory: A Reader*. St. Paul : West Publishing, 1989. 494 s. ISBN 0-314-51813-4.
- HARENBERG, B. (ed.): *Kronika ľudstva: s výhľadom do budúcnosti od Roberta Jungka*. Bratislava : Fortuna, 1992. 1248 s. ISBN 80-7153-038-7.
- JELLINEK, J.: *Všeobecná státověda*. Praha : Ján Laichter, 1906. 866 s.
- KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. 316 s. ISBN 978-80-7357-757-5.
- KLÍMA, K. a kol.: *Státověda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011. 431 s. ISBN 978-80-7380-296-7.
- KLÍMA, K. a kol.: *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, 2007. 751 s. ISBN 978-80-7357-295-2.
- KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha : ASPI, 2006. 424 s. ISBN 80-7357-179-X.
- KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. Plzeň : Aleš Čenek, 2009. s. 923-1427. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*. Díl 1. Praha : Linde, 2004. 795 s. ISBN 80-7201-466-8.
- KLOKOČKA, V.: *Ústavy států Evropské unie*. Díl 2. Praha : Linde, 2005. 335 s. ISBN 80-7201-556-7.
- KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011. 223 s. ISBN 978-80-87212-95-0.
- KRESÁK, P.: *Porovnávacie štátne právo*. Bratislava : VO PraF UK, 1993. 454 s. ISBN 80-7160-043-1.
- LAZAR, J. a kol.: *Občianske právo hmotné 2*. Bratislava : Iura edition, 2010. 548 s. ISBN 978-80-8078-346-4.
- LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN, E., GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMP, P., SASTRÚSTEGUI, M.: *Derecho constitucional*. Volumen II. *Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Valencia : Tirant lo blanch, 2007. 403 s. ISBN 978-84-8456-963-3.
- LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Barcelona : Ariel, 1979. 619 s. ISBN 83-344-1792-8.
- MENENDEZ REXACH, A.: *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*. Madrid : Instituto Nacional de Administración pública, 1979. 535 s. ISBN 84-7351-144-1.
- MRÁZ, S., POREDOŠ, F., VRŠANSKÝ, P.: *Medzinárodné verejné právo*. Bratislava : VO PraF UK, 2003. 379 s. ISBN 80-7160-175-6.
- NARANJO MESA, V.: *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá : Temis, 2006. 746 s. ISBN 958-35-0587-0.

- OROSZ, L., JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice : UPJŠ, 2007. 284 s. ISBN 978-80709-769-06.
- OROSZ, L., ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998. 140 s. ISBN 80-224-0546-9.
- OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011. 544 s. ISBN 978-80-89447-54-1.
- OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2006. 306 s. ISBN 80-89122-37-X.
- PALÚŠ, I.: *Štátne právo porovnávacie*. Košice : UPJŠ, 2002. 236 s. ISBN 80-7097-483-4.
- PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011. 557 s. ISBN 978-80-7097-3.
- PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. 1. díl. *Obecná státověda*. Praha : Linde, 1998. 368 s. ISBN 80-7201-141-3.
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky*. 1. díl. *Ústavní systém*. Praha : Linde, 1998, 772 s. ISBN 80-721-110-3.
- PÉREZ-PEDRERO, E. B.: *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*. Madrid : Cámara del Senado, 2003. 412 s. ISBN 84-888-0272-2.
- PÉREZ ROYO, J.: *Curso de derecho constitucional*. Madrid : Marcial Pons, 2005. 1112 s. ISBN 84-9768-250-5.
- POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka, 2009. 341 s. ISBN 978-80-89122-56-1.
- PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PraF UK, 1995. 308 s. ISBN 80-7160-080-6.
- RAKOWSKA, A.: *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*. Warszawa : Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Toruń : Wydawnictwo Adam Marszałek. 2009. 305 s. ISBN 978-83-7611-219-0.
- SVÁK, J., CIBULKA, L.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009. 1077 s. ISBN 978-80-89447-06-0.
- ŠALING, S., IVANOVÁ-ŠALINGOVÁ, M., MANÍKOVÁ, Z.: *Slovník cizích slov pre školu a prax*. Bratislava : Vydavateľstvo SAMO, 1997, 656 s. ISBN 80-967524-1-3.
- TOMOSZEK, M.: *Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky*. Praha : Linde, 2013. 184 s. ISBN 978-80-7201-908-3.
- TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de derecho constitucional Español* 2. Madrid : Atomo, 1988. 454 s. ISBN 84-398-50700.
- VODIČKA, K., CABADA, L.: *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha : Portál, 2011. ISBN 978-80-7367-893-7.

II. Odborné články, heslá v slovníkoch, príspevky zo zborníkov

- BALOG, B.: Právomoci a spôsob voľby prezidenta Slovenskej republiky – krok späť, krok vpred, krok späť. In *Dny práva 2012*. Brno : Masarykova univerzita, 2013, s. 276-293. ISBN 978-80-210-6319-8.
- BALOG, B., TRELLOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky. Právo alebo povinnosť? (Interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). In *Právnik*, 2010, roč. 149, č. 8, s. 796-821.
- BÁRTA, J.: Prezident republiky a jeho právomoci v ústavním systéme. In *Právnik*, 2007, roč. 146, č. 2, s. 135-150.
- BARTOŇ, M.: Rozhodovanie prezidenta republiky na návrh a rozhodovanie s kontrasignáciou – niekoľko poznámek k rozhodnutiu NSS vo veci justičných čakateľů. In ŠÍMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 120-125. ISBN 978-80-210-4520-0.
- CIBULKA, L.: Vývoj postavenia prezidenta v ústavnóm systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. Tomus XXXI. 2012, roč. 1, č. 1, s. 82-122.
- CIBULKA, L.: Ústavné základy vzťahov prezidenta SR a vlády SR. In ŠÍMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 179-188. ISBN 978-80-210-4520-0.
- CIBULKA, L.: K niektorým aspektom ústavného postavenia prezidenta Slovenskej republiky. In: *Zborník príspevkov na počesť 65. narodenín doc. JUDr. Jaroslava Chovanca, CSc.* Bratislava : PraF UK, 2000, s. 256-264. ISBN 80-85717-04-2.
- DOMIN, M.: Zvolenie prezidenta v prvom kole. Alebo o tom, že ak dva-ja robia to isté, nemusí to byť to isté. In *Projustice.sk*, 2014 [online] 17.03.2014 [cit. 10.07.2014] Dostupné na: <http://www.projustice.sk/ustavne-pravo/zvolenie-prezidenta-v-prvom-kole>.
- DOMIN, M.: Priama voľba prezidenta a inštitút kontrasignácie. In *Dny práva 2013*. Brno : Masarykova univerzita, 2013, s. 6-15. ISBN 978-80-210-6815-5. [online] [cit. 03.07.2014] Dostupné na: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/08_Volby_zejmena_prezidentske.pdf.
- DOMIN, M.: Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu v ústavnóm systéme Slovenskej republiky: pokračujúca výzva pre ústavodarcu alebo slepá ulička? In *Bratislavské právnické fórum 2013. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 10. – 11. októbra 2013 v Bratislave*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 718-726. ISBN 978-80-7160-365-8.
- DOMIN, M.: Zastupovanie prezidenta Slovenskej republiky a inštitút kontrasignácie. In *Akademické akcenty 2012*. Žilina : Eurokódex, 2013, s. 129-140. ISBN 978-80-8155-018-8.

- DOMIN, M.: Zodpovednosť za kontrasygované rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2013, roč. 53, č. 4, s. 443-463.
- DOMIN, M.: Amnestia: Kto rozhoduje o jej udelení? In *Projustice.sk*, 2013 [online] 08.02.2013 [cit. 07.07.2013] Dostupné na: <http://www.projustice.sk/ustavne-pravo/amnestia-kto-rozhoduje-o-jej-udeleni>.
- DOMIN, M.: Ústavné limity výkonu prezidentských právomocí – kontrasygnácia vs. obligatórny návrh. In HAMULÁK, O., MADLEŇÁKOVÁ, L. (eds.): *Olomoucké debaty mladých právníků 2012*. Praha : Leges, 2012, s. 53-61. ISBN 978-80-87576-45-8.
- DRGONEC, J.: Obžaloba na prezidenta SR vo svetle prvej skúsenosti. In *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 6 – 7, s. 908-924.
- FILIP, J.: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 21-39.
- FRANKIEWICZ, A.: Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rzadów. In *Przegląd prawa konstytucyjnego*, 2010, roč. 1, č. 2, s. 159-184.
- HORSKÁ, Z.: Možnosti vývoje postavení prezidenta ČR v kontextu sjednocující se Evropy. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Perspektívy vývoja ústavného práva v podmienkach zjednocujúcej sa Európy. Sekcia ústavné právo. Slovenská časť*. Bratislava : PraF UK, 2011, s. 37-42. ISBN 978-80-7160-313-9.
- HERC, T.: Rozsah politického uváženia prezidenta pri výkone jeho menovacích právomocí. In *Justičná revue*, 2010, roč. 62, č. 8 – 9, s. 869-890.
- KANÁRIK, I.: Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov – súčasný stav, perspektívy). In OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2009, s. 217-242. ISBN 978-80-7097-777-4.
- KOUDELKA, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In ŠIMÍČEK, V. (ed): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 169-178. ISBN 978-80-210-4520-0.
- KOUDELKA, Z.: Kontrasygnace. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2011, roč. 19, č. 2, s. 118-124.
- KYSELA, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In NOVÁK, M., BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech*. Vimperk : Dokořán, 2008, s. 235-262. ISBN 978-80-7363-179-6.
- KYSELA, J.: Příma volba prezidenta republiky jako symptom krize legitimacy ústavního systému? In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 42-59. ISBN 978-80-210-4520-0.
- KYSELA, J., KÜHN, Z.: Presidential elements in Government. In *European Constitutional Law Review*, 2007, roč. 3, č. 1, s. 91-113.

- MAJERČÁK, T.: Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2012, roč. 64, č. 10, s. 1148-1164.
- MANIK, R.: Zodpovednosť a zánik funkcie prezidenta Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2004, roč. 56, č. 8 – 9, s. 874-883.
- MINKIEWICZ, M.: Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. In *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. Konstytucjonalismus český a polský. 15 a 11 let po schválení ústav obou států*. Turoń : Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009, s. 193-197. ISBN 978-83-231-2346-0.
- NOVÁK, M.: Prezident, premiér a snahy o poslnení výkonné moci. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 9-15. ISBN 978-80-210-4520-0.
- OPALIŃSKI, B.: Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie (cz. II). In *Ius Novum*, 2011, roč. 5, č. 3, s. 131-155.
- OPALIŃSKI, B.: Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie (cz. I). In *Ius Novum*, 2011, roč. 5, č. 2, s. 139-159.
- PAVLÍČEK, V.: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 129-148.
- PRÍBELSKÝ, P.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In *Actas Universitatis Tyrnaviensis*. Trnava : Právnická fakulta TU, 2008, s. 203-238. ISBN 978-80-8082-268-2.
- ŠTIAVNICKÝ, J.: O možnosti vysloviť nedôveru jednotlivému ministrovi vlády. In *Justičná revue*, 2005, roč. 57, č. 8 – 9, s. 961-982.
- TÓTHOVÁ, M.: Vzťah hlavy štátu a výkonnej moci. In *Acta Iuridica Cassoviensia*. Košice : UPJŠ, 2004, s. 55-68. ISBN 80-7097-552-0.
- WAGNEROVÁ, E.: Prezident republiky a Ústavní soud. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 97-109. ISBN 978-80-210-4520-0.
- WEYR, F.: Kontrasignace. In HÁCHA, E. HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K.: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. *I až O*. Brno : Polygrafia – Rudolf M. Rohner, 1932, s. 366-368.
- WINTR, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 24-34. ISBN 978-80-210-4520-0.

III. Ústavy a ústavné dokumenty (vrátene historických)

- Akt o forme vlády (Švédska) z roku 1809.
Akt o forme vlády (Švédska) z roku 1974.
Albertínsky štatút (Kráľovstva Sardínie) zo dňa 4. marca 1848.
Politická ústava Španielskej monarchie zo dňa 19. marca 1812.
Spolkový ústavný zákon Rakúska zo dňa 1. októbra 1920.
Španielska Ústava zo dňa 31. októbra 1978.
Ústava Andorry zo dňa 2. februára 1993.
Ústava Belgicka zo dňa 7. februára 1831.
Ústava Bosny a Hercegoviny zo dňa 14. decembra 1995.
Ústava Českej republiky zo dňa 16. decembra 1992.
Ústava Československej republiky zo dňa 9. mája 1948.
Ústava Československej socialistickej republiky zo dňa 11. júla 1960.
Ústava (Francúzska) zo dňa 3. septembra 1791.
Ústava (Francúzska) zo dňa 4. novembra 1848.
Ústava Gréckej republiky zo dňa 11. júna 1975.
Ústava Írska zo dňa 1. júla 1937.
Ústava Kráľovstva Dánsko zo dňa 5. júna 1953.
Ústava Kráľovstva Holandsko zo dňa 17. februára 1983.
Ústava Lichtenštajnska zo dňa 5. októbra 1921.
Ústava Maďarskej republiky zo dňa 20. augusta 1949.
Ústava Malty zo dňa 21. septembra 1964.
Ústava Nórskeho kráľovstva zo dňa 16. mája 1814.
Ústava Poľskej republiky zo dňa 17. marca 1921.
Ústava Poľskej republiky zo dňa 2. apríla 1997.
Ústava Portugalskej republiky zo dňa 2. apríla 1976.
Ústava Rakúskej ríše zo dňa 4. marca 1849.
Ústava Republiky Bulharsko zo dňa 12. júla 1991.
Ústava Republiky Cyprus zo dňa 16. augusta 1960.
Ústava Republiky Estónsko zo dňa 28. júna 1992.
Ústava Republiky Fínsko zo dňa 11. júna 1999.
Ústava Republiky Francúzsko a spoločenstva zo dňa 4. októbra 1958.
Ústava Republiky Chorvátsko zo dňa 22. decembra 1990.
Ústava Republiky Litva zo dňa 15. októbra 1992.
Ústava Republiky Lotyšsko zo dňa 15. februára 1922.
Ústava Republiky Moldavsko zo dňa 29. júla 1994.
Ústava Republiky Slovinsko zo dňa 23. decembra 1991.
Ústava Rumunska zo dňa 21. novembra 1991.
Ústava Slovenskej republiky zo dňa 1. septembra 1992.
Ústava Talianskej republiky zo dňa 22. decembra 1947.
Ústava Tureckej republiky zo dňa 7. novembra 1982.
Ústava Ukrajiny zo dňa 28. júna 1996.
Ústava Veľkoveľvodstva Luxembursko zo dňa 17. októbra 1868.

Ústavná charta (Portugalska) zo dňa 29. mája 1826.
Ústavná listina Kráľovstva Sasko zo dňa 4. septembra 1831.
Ústavná listina Pruského štátu zo dňa 31. januára 1850.
Ústavný zákon zo dňa 21. júla 1939 o Ústave Slovenskej republiky.
Ústavný zákon zo dňa 17. októbra 1992 o vzájomných vzťahoch medzi mocou zákonodarnou a výkonnou Poľskej republiky a o územnej samospráve.
Základný zákon Maďarska zo dňa 18. apríla 2011.
Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko zo dňa 8. mája 1949.
Zákon zo dňa 13. novembra 1918 o dočasnej ústave Československa.
Zákon zo dňa 29. februára 1920, ktorým sa uvádza Ústavná listina Československej republiky.

IV. Ďalšie právne predpisy a interné predpisy

Slovenská republika

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.
Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a železničnej polície v znení neskorších predpisov.
Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.
Zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.
Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.
Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 151/2010 Z. z. o zahraničnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 403/2010 Z. z.

Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Rokovací poriadok vlády Slovenskej republiky schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 512 zo dňa 13. júna 2001 v znení neskorších zmien.

Česká republika (vrátane historických československých)

Ústavný zákon č. 57/1946 Sb., ktorým sa schvaľujú a prehlasujú za zákon dekréty prezidenta republiky.

Zákon č. 130/2000 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev krajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 491/2001 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev obcí a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Uznesenie vlády Českej republiky zo dňa 30. novembra 1998 č. 798.

Uznesenie vlády Českej republiky zo dňa 2. marca 2005 č. 246.

V. Súdne rozhodnutia

Slovenská republika

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 7. novembra 1996, sp. zn. PL. ÚS 32/95.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. júna 2005, sp. zn. PL. ÚS 9/04.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. septembra 2009, sp. zn. PL. ÚS 14/06.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

Česká republika

Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 12. apríla 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 15. mája 2000, sp. zn. III. ÚS 641/99.

Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 20. júna 2001, sp. n. Pl. ÚS 14/01.
Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 27. marca 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13.

VI. Akty hlavy štátu a členov vlády

Slovenská republika

Rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky č. 55/1998 Z. z. o amnestii.
Rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky č. 214/1998 Z. z. o amnestii.
Rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky č. 375/1998 Z. z. o amnestii.
Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 172/1999 Z. z. o amnestii.
Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 438/2000 Z. z. o amnestii.
Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 363/2004 Z. z. o amnestii.
Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 1/2013 Z. z. o amnestii.
Poverenie predsedu vlády Slovenskej republiky pre ministra spravodlivosti Slovenskej republiky na podpis rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) Ústavy, ak ide o udelenie amnestie, zo dňa 12. decembra 2012, č. 10704/2012/KVP.

Česká republika

Rozhodnutie prezidenta republiky č. 20/1998 Sb. o amnestii.
Rozhodnutie prezidenta republiky č. 1/2013 Sb. o amnestii.

VII. Medzinárodné zmluvy

Viedenský dohovor o diplomatických stykoch, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 157/1964 Zb.

VIII. Návrhy právnych predpisov

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.; parlamentná tlač č. 685 z roku 1997, I. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky.

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.; parlamentná tlač č. 686 z roku 1997, I. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky.

IX. Internetové pramene

- BALOG, B.: *Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?)*. *Transformation of the constitutional system of the Slovak Republic (?)*. [online] 2012 [cit. 26.06.2012] Dostupné na: [http://ctp.uninova.sk/ctp.nsf/0/EC19ECAB13752A23C12579AB00427535/\\$FILE/CaKS_2-2011--clanok_05.pdf](http://ctp.uninova.sk/ctp.nsf/0/EC19ECAB13752A23C12579AB00427535/$FILE/CaKS_2-2011--clanok_05.pdf)
- KOUDELKA, Z.: *Odpovednosť prezidenta*. [online] 10.03.2012 [cit. 30.01.2013] Dostupné na: <http://denikreferendum.cz/clanek/12751-odpovednost-prezidenta>.
- Nečas: *Nesouhlas spoločnosti s amnestií mě velmi trápí*. [online] 09.01.2013 [cit. 09.01.2013] Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/210250-necas-nesouhlas-spolecnosti-s-amnestii-me-velmi-trapi/>.
- OLECHNO, A.: *The constitutional aspects of countersignature in central and eastern european countries*. [online] [cit. 01.06.2014] Dostupné na: http://www.dukonference.lv/files/proceedings_of_conf/53konf/tiesibas/Olechno.pdf.

X. Dôvodové správy

Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.; parlamentná tlač č. 58 z roku 1998, II. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky.

XI. Odpovede na žiadosť o poskytnutie informácií

- Odpoveď Náčelníka Vojenskej kancelárie prezidenta Slovenskej republiky na žiadosť o poskytnutie informácie zo dňa 8. júna 2012, č. VKP SR – 1896-1/ 2012.
- Odpoveď Úradu vlády Slovenskej republiky na žiadosť o poskytnutie informácie zo dňa 18. júla 2013 a doplnenie žiadosti zo dňa 30. júla 2013, č. KVSÚ-95/2013.

Príloha

Prehľad vybraných aspektov inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu v európskych štátoch³⁴⁰

<i>ústavné vyjadrenie i. kontrasignácie</i>	<i>kontrasignujúci subjekt</i>	<i>výslovné určenie zodpovedného subjektu</i>
A n d o r r a		
pozitívny taxatívny výpočet	- predseda vlády - príslušný minister	<i>nie</i>
B e l g i c k o		
generálna klauzula	minister	kontrasignujúci minister
B u l h a r s k o		
generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek	- predseda vlády - príslušný minister	<i>nie</i>
Č e s k á r e p u b l i k a		
pozitívny taxatívny výpočet (?)	- predseda vlády - člen vlády poverený predsedom vlády	vláda
D á n s k o		
generálna klauzula	jeden alebo viac ministrov	kontrasignujúci minister
F r a n c ú z s k o		
generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek	- predseda vlády - zodpovedný minister	<i>nie</i>

³⁴⁰ Určenie kontrasignujúceho a zodpovedného subjektu vychádza výlučne z textov jednotlivých ústav. Ak nie je pri kontrasignujúcich subjektoch uvedené inak, ich výpočet má vždy alternatívny charakter.

<i>ústavné vyjadrenie i. kontrasignácie</i>	<i>kontrasignujúci subjekt</i>	<i>výslovné určenie zodpovedného subjektu</i>
-------------------------------------------------	------------------------------------	-------------------------------------------------------

G r é c k o

generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek	- príslušný minister - predseda vlády (<i>vybrané akty</i>) - predseda parlamentu (<i>vybrané akty</i>)	kontrasignujúci minister
---------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------

C h o r v á t s k o

osobitná úprava jednotlivých právomocí	predseda vlády	<i>nie</i>
----------------------------------------------	----------------	------------

H o l a n d s k o

generálna klauzula	- jeden alebo viac ministrov - jeden alebo viac štátnych tajomníkov - predseda vlády (<i>vybrané akty</i>)	<i>nie</i>
--------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

L i t v a

pozitívny taxatívny výpočet	- predseda vlády - príslušný minister	kontrasignujúci subjekt
--------------------------------	------------------------------------------	----------------------------

L o t y š s k o

generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek	- predseda vlády - príslušný minister	kontrasignujúci subjekt
---------------------------------------------------------	------------------------------------------	----------------------------

L i c h t e n š t a j n s k o

generálna klauzula	predseda vlády	<i>nie</i>
--------------------	----------------	------------

L u x e m b u r s k o

generálna klauzula	zodpovedný člen vlády	<i>nie</i>
--------------------	--------------------------	------------

M a ě a r s k o

pozitívny taxatívny výpočet	člen vlády	<i>nie</i>
--------------------------------	------------	------------

<i>ústavné vyjadrenie i. kontrasignácie</i>	<i>kontrasignujúci subjekt</i>	<i>výslovné určenie zodpovedného subjektu</i>
M o l d a v s k o		
pozitívny taxatívny výpočet	predseda vlády	<i>nie</i>
N e m e c k o		
generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek	- predseda vlády - príslušný minister	<i>nie</i>
N ó r s k o		
generálna klauzula	- predseda vlády - najvyššie stojaci člen vlády (<i>neprítomnosť predsedu vlády</i>) - osoba kt. predložila návrh (<i>vybrané akty</i>)	<i>nie</i>
P o ĺ s k o		
generálna klauzula s taxatívnym výpočtom výnimiek	predseda vlády	predseda vlády
P o r t u g a l s k o		
pozitívny taxatívny výpočet	vláda	<i>nie</i>
R a k ú s k o		
generálna klauzula s výhradou osobitnej úpravy	- predseda vlády - príslušný minister	<i>nie</i>
R u m u n s k o		
pozitívny taxatívny výpočet	predseda vlády	<i>nie</i>
S l o v e n s k á r e p u b l i k a		
pozitívny taxatívny výpočet	- predseda vlády - minister poverený predsedom vlády	vláda

ústavné vyjadrenie
i. kontrasignácie

kontrasignujúci
subjekt

výslovné určenie
zodpovedného
subjektu

Š p a n i e l s k o

generálna klauzula
s taxatívnym
výpočtom výnimiek

- predseda vlády
- príslušný minister
- predseda dolnej
komory parlamentu
(*vybrané akty*)

kontrasignujúci
subjekt

T a l i a n s k o

generálna klauzula

- minister
predkladajúci návrh
- predseda vlády
(*vybrané akty*
kumulatívne)

kontrasignujúci
minister

T u r e c k o

generálna klauzula
s výhradou
osobitnej úpravy

predseda vlády
a príslušný minister

predseda vlády
a príslušný minister

U k r a j i n a

pozitívny taxatívny
výpočet

predseda vlády
a minister
zodpovedajúci za akt
a jeho realizáciu

nie

STUDIA IURIDICA BRATISLAVENSIA Nr. 48

INŠTITÚT KONTRASIGNÁCIE AKTOV HLAVY ŠTÁTU

Osobitne v podmienkach ústavného systému
Slovenskej republiky

JUDr. Marek Domin, PhD.

Vydala: Univerzita Komenského v Bratislave,
Právnická fakulta ako svoju 295. publikáciu.

I. vydanie. Bratislava 2015

Počet strán: 148

Tlač: KO&KA, s. r. o., Tlačiareň K-print
Kadnárova 102, 831 06 Bratislava

ISBN 978-80-7160-377-1