

Právo

Marek Domin (ed.)

Ústavnopolitické krízy v prostredí parlamentnej formy vlády a právne možnosti ich riešenia

Zborník príspevkov z medzinárodnej
vedeckej konferencie



Wolters Kluwer

Vzor citácie:

DOMIN, M. (ed.) *Ústavnopolitické krízy v prostredí parlamentnej formy vlády a právne možnosti ich riešenia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2025, 284 s.

Zborník je výstupom riešenia projektu VEGA č. 1/0331/24 „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ riešeného na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

Príspevky boli prednesené na medzinárodnej vedeckej konferencii „Ústavnopolitické krízy v prostredí parlamentnej formy vlády a právne možnosti ich riešenia“, ktorá sa konala dňa 21. marca 2025 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

© doc. JUDr. Marek Domin, PhD., 2025

Zostavil:

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

Recenzenti:

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.

Katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Prvé vydanie, Wolters Kluwer SR s. r. o., október 2025

Všetky práva vyhradené.

Toto dielo ani žiadnu jeho časť nemožno reprodukovat' bez písomného súhlasu vydavateľa.

ISBN 978-80-571-0783-5 (brož.)

ISBN 978-80-571-0784-2 (pdf)

OBSAH

PREDHOVOR	6
FOREWORD	8

Ladislav Orosz

PRÁVNE NÁSTROJE NA RIEŠENIE ÚSTAVNOPOLITICKEJ KRÍZY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE (TREBA ICH MENIŤ, ČI DOPŇAŤ?) LEGAL INSTRUMENTS FOR RESOLVING THE CONSTITUTIONAL AND POLITICAL CRISIS IN THE SLOVAK REPUBLIC (DO THEY NEED TO BE CHANGED OR SUPPLEMENTED?)	10
--	-----------

Marián Giba

ÚSTAVNÉ VYMEDZENIE PÔSOBNOSTI VLÁDY NA POZADÍ REŽIMU OBMEDZENÝCH PRÁVOMOCÍ CONSTITUTIONAL DEFINITION OF THE GOVERNMENT'S POWERS ON THE BACKGROUND OF THE REGIME OF LIMITED POWERS	37
--	-----------

Marek Domin

ROZPUSTENIE PARLAMENTU HLAVOU ŠTÁTU – SLOVENSKO V KOMPARATÍVNEJ PERSPEKTÍVE DISSOLUTION OF THE PARLIAMENT BY THE HEAD OF STATE – SLOVAKIA IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE	55
---	-----------

Zdenek Koudelka

VLÁDA BEZ DŮVERY V ČECHÁCH, NA MORAVĚ A VE SLEZSKU GOVERNMENT WITHOUT CONFIDENCE IN BOHEMIA, MORAVIA AND SILESIA	77
---	-----------

Karel Klíma

DILEMATA PARLAMENTNÍ FORMY VLÁDY A ÚLOHA ÚSTAVNOSTI JAKO GARANTA STABILITY DILEMAS OF PARLIAMENTARY FORM OF GOVERNMENT AND THE ROLE OF CONSTITUTIONALITY AS GUARANTOR OF ITS STABILITY	87
---	-----------

Jiří Jirásek

ÚŘEDNÍCKÉ VLÁDY

BUREAUCRATIC GOVERNMENTS 103

Pavel Maršálek

**ČESKOSLOVENSKÝ PARLAMENTARISMUS 1938 – 1948:
MEZI ZKÁZOU A „SPÁSOU“**

CZECHOSLOVAK PARLIAMENTARISM 1938 – 1948: BETWEEN
DESTRUCTION AND „SALVATION“ 119

Marek Káčer

KAUZA DAROVANÝCH MIGOV: PRÁVNO-TEORETICKÁ ANALÝZA

THE CASE OF THE DONATED MIGS: A LEGAL-THEORETICAL
ANALYSIS 133

Vincent Bujňák

**MATERIÁLNE JADRO AKO ZÁCHRANA ODVOLANEJ VLÁDY:
MOŽNOSTI A LIMITY V KONANÍ O SÚLADE PRÁVNÝCH
PREDPISOV**

THE SUBSTANTIVE CORE AS A SALVATION FOR A DISMISSED
GOVERNMENT: POSSIBILITIES AND LIMITS IN JUDICIAL
REVIEW 146

Livia Trellová a Eva Čelková

**„KRÁĽ JE MŔTVY, KTO BUDE KRÁĽ?“ ALEBO ÚSTAVNOPRÁVNÝ
DISKURZ O EFEKTIVITE KOMPETENCIÍ ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV
V SLOVENSKEJ REPUBLIKE PO VYSLOVENÍ NEDÔVERY VLÁDE**

„THE KING IS DEAD, WHO WILL BE THE KING?“
OR CONSTITUTIONAL DISCOURSE ON THE EFFECTIVENESS
OF THE COMPETENCES OF CONSTITUTIONAL BODIES
IN THE SLOVAK REPUBLIC AFTER MISTRUST PRONOUNCED
TOWARDS GOVERNMENT 163

Stanislav Gaňa

PÁD VLÁDY: A ČO ĎALEJ?

THE FALL OF THE GOVERNMENT: AND WHAT NEXT? 188

František Pažitný

ODNÍMANIE A UDEĽOVANIE POVERENIA ČLENOM VLÁDY PREZIDENTOM V PODMIENKACH ODVOLANEJ VLÁDY REMOVING AND GRANTING OF THE ASSIGNMENT TO MEMBERS OF THE GOVERNMENT BY THE PRESIDENT IN THE CONDITIONS OF THE DISMISSED GOVERNMENT	204
---	-----

Samuel Cibik

OBMEDZOVANIE ÚČASTI NA POLITICKOM ŽIVOTE AKO RIEŠENIE NESTABILITY PARLAMENTNEJ FORMY VLÁDY RESTRICTING PARTICIPATION IN POLITICAL LIFE AS A SOLUTION TO THE INSTABILITY OF THE PARLIAMENTARY FORM OF GOVERNMENT	222
---	-----

Peter Matuška

ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY ANULOVANIA VÝSLEDKOV PARLAMENTNÝCH VOLIEB V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY: REPUBLIKA BEZ PARLAMENTU? CONSTITUTIONAL ASPECTS OF ANNULING THE RESULTS OF PARLIAMENTARY ELECTIONS IN THE SLOVAK REPUBLIC: A REPUBLIC WITHOUT A PARLIAMENT?	238
--	-----

Martin Búran

ĽUDSKÉ PRÁVA AKO TICHÁ OBEŤ ÚSTAVNOPOLITICKÝCH KRÍZ? HUMAN RIGHTS AS SILENT VICTIMS OF CONSTITUTIONAL-POLITI- CAL CRISES?	255
--	-----

Boris Balog

SPOLUPRÁCA ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV AKO NÁSTROJ PREVENČIE A RIEŠENIA ÚSTAVNOPOLITICKÝCH KRÍZ COOPERATION OF CONSTITUTIONAL BODIES AS A TOOL FOR PREVENTING AND RESOLVING CONSTITUTIONAL AND POLITICAL CRISES	270
---	-----

PREDHOVOR

Vyslovenie nedôvery vláde na konci roku 2022 a nadväzujúce udalosti v plnej miere poukázali na limity ústavného systému Slovenskej republiky čeliť ústavnopolitickým krízam spôsobeným stratou dôvery Národnej rady voči vláde. Ústavný text, v relevantnej časti zmenený v dôsledku ústavnopolitickej krízy z roku 2011, sa ukázal ako nejednoznačný, okrem iného najmä vo vzťahu k právomociam, ktoré vláda bez dôvery Národnej rady, čiže bez fundamentálneho ústavného základu pre jej pôsobenie, môže vykonávať. Rozbehnutú krízu nedokázal uspokojivým spôsobom vyriešiť ani prezident republiky, ktorý má v zmysle čl. 101 ods. 1 Ústavy zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov.

Predkladané dielo predstavuje hlavný výstup riešenia vedeckého projektu s názvom „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“, podporeného grantom VEGA č. 1/0331/24 a riešeného na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Príspevky zazneli na vedeckej konferencii „Ústavnopolitické krízy v prostredí parlamentnej formy vlády a právne možnosti ich riešenia“, ktorá sa konala na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského 21. marca 2025. Cieľom tohto vedeckého podujatia bolo poskytnúť priestor na prezentáciu a výmenu poznatkov súvisiacich so systematickými (funkčnými) nedostatkami ústavných systémov založených na princípoch parlamentnej formy vlády, najmä s ohľadom na vzájomné vzťahy medzi vládou, hlavou štátu a parlamentom. Priestor bol poskytnutý aj pre prezentáciu a výmenu poznatkov smerujúcich k možným riešeniam ústavnopolitických kríz spôsobených stratou dôvery parlamentu voči vláde, čiže kríz podobných tej, ktorej sme boli svedkami v rokoch 2022 a 2023 na Slovensku.

Účastníkmi vedeckej konferencie boli špičkoví odborníci z oblasti ústavného práva a súvisiacich právnych disciplín, a to nie len zo Slovenska, ale aj zo susednej Českej republiky. Okrem hostiteľskej Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave (jej Katedry ústavného práva) bolo prostredníctvom účastníkov konferencie zastúpených aj ďalších sedem univerzít a vysokých škôl, menovite Masarykova univerzita v Brne, Metropolitná univerzita v Prahe, Paneurópska vysoká škola v Bratislave, Trnavská univerzita v Trnave, Univerzita Karlova v Prahe, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach a Univerzita Palackého v Olomouci. Na podujatí sa aktívne zúčastnili aj reprezentanti Ústavu štátu a práva Slovenskej akadémie vied. Do diskusie sa zapojili aj ďalší súčasní i emeritní odborníci z oblasti ústavného práva. Texty tvoriace tento zborník predstavujú príspevky prednesené jednotlivými účastníkmi konferencie. Výnimkou je text B. Baloga, ktorý sa konferencie pôvodne zúčastnil len pasívne. Naopak,

M. Hodás a R. Zbírál, ktorí boli aktívnymi účastníkmi, sa rozhodli svoje prednesené príspevky nepublikovať v písomnej podobe.

Všetkým účastníkom konferencie patrí vďaka za vytvorenie príjemnej a vedecky stimulujúcej atmosféry, jej aktívnym účastníkom aj za rýchle dodanie písomných vyhotovení ich príspevkov. V neposlednom rade patrí vďaka aj administratívnym zamestnancom Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave za pomoc s organizáciou podujatia a zamestnancom vydavateľstva Wolters Kluwer za redakčné spracovanie zborníku.

A na záver ešte jedna technická poznámka. Z dôvodu čitateľského komfortu sa zostavovateľ snažil o čo možno najväčšie zjednotenie formálnych atribútov jednotlivých príspevkov. Ak sa formálna stránka niektorých príspevkov predsa len čiastočne líši, dôvodom bola snaha o rešpektovanie špecifik autorskej licencie dotknutého účastníka konferencie.

V Bratislave, august 2025

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

vedúci projektu, organizátor konferencie a zostavovateľ zborníka

FOREWORD

The vote of no confidence at the end of 2022 and the subsequent events fully demonstrated the limits of the constitutional system of the Slovak Republic in confronting constitutional crises caused by the loss of confidence of the National Council to the Government. The constitutional text, amended in the relevant part as a result of the constitutional crisis of 2011, proved to be ambiguous, among other things, in particular in relation to the powers that the Government can exercise without the confidence of the National Council, i.e. without a fundamental constitutional basis for its operation. The President of the Republic, who is required, pursuant to Art. 101, para. 1 of the Constitution, to ensure the proper functioning of constitutional bodies, was not able to resolve the ongoing crisis in a satisfactory manner.

The submitted book represents the main output of the scientific project entitled „Constitutional crises caused by the loss of confidence of the parliament to the government and the possibilities of their resolution“, supported by the VEGA grant no. 1/0331/24 and solved at the Faculty of Law of Comenius University in Bratislava. The contributions were made at the scientific conference „Constitutional and political crises in the environment of the parliamentary form of government and legal possibilities for their resolution“, which was held at the Faculty of Law of Comenius University on March 21, 2025. The aim of this scientific event was to provide a space for the presentation and exchange of knowledge related to the systematic (functional) shortcomings of constitutional systems based on the principles of the parliamentary form of government, especially with regard to the mutual relations between the government, the head of state and the parliament. The space was also provided for the presentation and exchange of knowledge aimed at possible solutions to constitutional and political crises caused by the loss of confidence of the parliament to the government, i.e. crises similar to the one we witnessed in 2022 and 2023 in Slovakia.

The participants of the scientific conference were top experts in the field of constitutional law and related legal disciplines, not only from Slovakia, but also from the neighboring Czech Republic. In addition to the host Faculty of Law of Comenius University in Bratislava (its Department of Constitutional Law), seven other universities and colleges were also represented through the conference participants, namely Masaryk University in Brno, Metropolitan University in Prague, Paneuropean University in Bratislava, Trnava University in Trnava, Charles University in Prague, Pavol Jozef Šafárik University in Košice and Palacký University in Olomouc. Representatives of the Institute of State and Law of the

Slovak Academy of Sciences also actively participated in the event. Other current and emeritus experts in the field of constitutional law also joined the discussion. The texts forming this collection represent contributions presented by individual conference participants. The exception is the text by B. Balog, who originally participated in the conference only passively. On the contrary, M. Hodás and R. Zbíral, who were active participants, decided not to publish their presented contributions in written form.

All participants of the conference are thanked for creating a pleasant and scientifically stimulating atmosphere, and its active participants also for the prompt delivery of written copies of their contributions. Last but not least, thanks are also due to the administrative staff of the Faculty of Law of Comenius University in Bratislava for their help with the organization of the event and to the staff of the Wolters Kluwer publishing house for the editorial processing of the proceedings.

And finally, one more technical note. For the sake of reader comfort, the editor has tried to unify the formal attributes of the individual contributions as much as possible. If the formal side of some contributions does differ partially, the reason was the effort to respect the specifics of the copyright license of the conference participant in question.

In Bratislava, August 2025

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.
project leader, conference organizer and editor

PRÁVNE NÁSTROJE NA RIEŠENIE ÚSTAVNOPOLITICKEJ KRÍZY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE (TREBA ICH MENIŤ, ČI DOPŔLŇAŤ?)

LEGAL INSTRUMENTS FOR RESOLVING THE CONSTITUTIONAL AND POLITICAL CRISIS IN THE SLOVAK REPUBLIC (DO THEY NEED TO BE CHANGED OR SUPPLEMENTED?)

Ladislav Orosz

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Katedra ústavného práva a správneho práva

Abstract: In his contribution, the author names the defining features of the constitutional political crisis and evaluates the existing legal instruments for its solution, which are present in the valid legal order of the Slovak Republic and in the Slovak political realities he seeks an answer to the question of whether they need to be changed or supplemented.

Abstrakt: Autor vo svojom príspevku pomenúva definičné znaky ústavnopolitickej krízy a hodnotí existujúce právne nástroje na jej riešenie, ktoré sú prítomné v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky a v slovenských politických realitiách hľadá odpoveď na otázku či ich treba meniť alebo dopĺňať.

Key words: the constitutional political crisis; legal and extra-legal instruments for resolving constitutional political crises; the proper functioning of constitutional bodies.

Kľúčové slová: ústavnopolitická kríza; právne a mimoprávne nástroje na riešenie ústavnopolitických kríz; riadny chod ústavných orgánov.

1 Úvod

V ostatných desaťročiach sa fungovanie ústavného systému Slovenskej republiky viackrát dostalo do stavu, pre ktorého označenie slovným spojením „ústavnopolitická kríza“ sa javí ako nanajvýš priliehavé. Ide o slovné spojenie,

ktoré je frekventované nielen v odbornej právnickej, či politologickej literatúre, ale aj v politickej publicistike a žurnalistike a v zásade aj v bežnej hovorovej reči. Už táto skutočnosť sama osebe potvrdzuje vysokú aktuálnosť tematického zamerania grantového projektu VEGA č. 1/0331/24 „*Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia*“, v rámci riešenia ktorého sa organizuje aj táto vedecká konferencia. Jej názov („*Ústavnopolitické krízy v prostredí parlamentnej formy vlády a právne možnosti ich riešenia*“) z môjho pohľadu konkretizuje názov grantového projektu (strata dôvery parlamentu ako prejav ústavnopolitickej krízy v parlamentnej forme vlády) a zároveň pôsobí vo vzťahu k označeniu grantového projektu reštriktívne, keďže orientuje účastníkov konferencie na hľadanie, resp. pomenovanie „len“ právnych možností riešenia ústavnopolitických kríz, teda nie aj napr. výsostne politických možností riešenia, ktoré slovné spojenie „*možnosti ich riešenia*“ použité v názve grantového projektu implicitne nepochybne obsahuje. Už na tomto mieste chcem zdôrazniť, že pri hľadaní východísk z ústavnopolitickej krízy nemožno opomenúť, že popri právnych nástrojoch zakladajúcich právne mechanizmy k riešeniu ústavnopolitickej krízy majú jej aktéri vždy k dispozícii aj mimoprávne prostriedky, ktorých efektívne uplatnenie môže výrazne prispieť k odstráneniu krízových javov vo fungovaní ústavného mechanizmu.

Môj pokus o slovnú ekvilibristiku s názvami grantu a konferencie sa na prvý pohľad javí ako samoučelný. Služi však ako prostriedok k vymedzeniu zámerov sledovaných týmto príspevkom. V prvom rade sa v ňom **chcem pokúsiť o pomenovanie definičných znakov pojmu ústavnopolitická kríza v symbióze jeho dvoch charakteristík („ústavná“ a „politická“)**, ktoré sú integrálne spojené a preto ani hľadanie možností jej riešenia v reálnej ústavnopolitickej praxi nie je len „právne“ („ústavnoprávne“), ale aj „politické“. Inými slovami pri hľadaní optimálnych možností riešenia ústavnopolitickej krízy treba mať na zreteli v podmienkach demokratického právneho štátu nielen ústavou ustanovené spôsoby jej riešenia, ale aj ich politickú akceptovateľnosť a priechodnosť, či politické dôsledky uplatnenia právnych nástrojov na riešenie krízového chodu ústavného mechanizmu. Zároveň treba vziať do úvahy, že k vyriešeniu ústavnopolitickej krízy možno dospieť nie ojedinele aj bez uplatnenia právnych nástrojov slúžiacich k jej riešeniu, teda mimoprávnymi prostriedkami.

Môj príspevok teda bude vychádzať zo symbiózy ústavnoprávneho a politologického skúmania nástrojov na riešenie ústavnopolitickej krízy. Zároveň chcem podčiarknuť, že moje úvahy budem rozvíjať len v reáliách slovenského ústavnopolitického systému, čo samozrejme nevylučuje využiť inšpirujúco aj poznatky prameniace zo skúseností iných krajín vychádzajúcich primárne z parlamentného modelu vlády. V druhej časti môjho príspevku sa chcem pokúsiť aspoň

o rámcové zhodnotenie právnych nástrojov, ktoré Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“, alebo „slovenská ústava“) v platnom znení ponúka na riešenie ústavnopolitickej krízy a krátke zamyslenie aj nad tým, či je ich potrebné meniť, alebo doplniť.

2 Ústavnopolitická kríza – pokus o jej pojmové uchopenie

Nepochybujem, že riešiteľský kolektív grantového projektu VEGA č. 1/0331/24 sa pri koncipovaní svojho vedeckého projektu zaoberal aj otázkou pojmového vymedzenia ústavnopolitickej krízy ako kľúčového pojmu ich výskumu, resp. aspoň pomenovaním jeho základných charakteristických črt. Z tohto pohľadu sa môže javiť môj pokus o vymedzenie definičných znakov ústavnopolitickej krízy a jeho pojmové uchopenie ako nadbytočný. Vzhľadom na skutočnosť, že k definovaniu pojmu ústavnopolitická kríza možno pristúpiť z rôznych uhlov pohľadu sa však domnievam, že moje úsilie môže byť užitočné aj pre prípadnú ďalšiu diskusiu o ňom. V súvislosti s načrtnutým zámerom sa žiada zdôrazniť, že Ústava a ani iné platné právne predpisy neobsahujú legálne vymedzenie pojmu „ústavnopolitická kríza“¹, aj keď z ich obsahu možno tento pojem vyvodiť, o čo sa v nasledujúcich riadkoch pokúsim. Rovnako nenájdeme vymedzenie významu tohto pojmu ani v jazykovedných dielach, či slovníkoch cudzích slov a pod. Podľa mojich poznatkov nebol tento pojem zatiaľ definovaný ani v domácej ústavnoprávnej doktríne.

2.1 Kritické situácie podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ako ústavnopolitické krízy (?)

Možnosti a priestor definovať pojem ústavnopolitická kríza pred širším vedeckým fórom ponúkala v ostatnom období najmä medzinárodná vedecká konferencia organizovaná Katedrou ústavného práva bratislavskej právnickej fakulty v spolupráci s Ústavnoprávnym výborom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“), ktorá sa uskutočnila na pôde Národnej rady v apríli 2022. Príspevky, ktoré na nej zazneli boli publikované vo vedeckom zborníku GIBA, M. a kol.: Ústavný systém Slovenska počas krízových situácií: Možnosti, limity a riešenia. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, v ktorom som však pojmové

¹ Podľa mojich poznatkov pojem „ústavnopolitická kríza“ nie je explicitne vymedzený ani v ústavách iných európskych štátov.

vymedzenie ústavnopolitickej krízy nenašiel. Dôvody prečo k tomu nedošlo treba hľadať v tom, že určité definičné pokusy, prítomné v tomto diele vychádzali z pojmu „kritická situácia“, ktorý tvorí súčasť pojmového aparátu ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“). Ide o pojem, ktorého definícia (z môjho pohľadu nie celkom vyhovujúca, pozn.) je obsiahnutá priamo v tomto ústavnom zákone.²

Aj v záujme vyvolať prípadnú odbornú polemiku si dovoľm vysloviť názor, podľa ktorého v zásade **všetky spoločenské situácie, resp. stavy, ktoré možno subsumovať pod pojem kritická situácia v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu³ možno zahrnúť pod širší pojem ústavnopolitická kríza.** Tento názor možno oprieť najmä o tieto argumenty:

- a) už z dikcie ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyplýva, že ide o kritickú situáciu, teda krízu,
- b) znaky charakterizujúce každú konkrétnu kritickú situáciu predpokladanú v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu, vrátane možností ich riešenia, sú obsiahnuté v ústavných normách (normách ústavnej právnej sily),
- c) každá z kritických situácií pomenovaných v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu má viac, či menej aj politický rozmer.

Pri vojne a vojnovom stave ide o kritickú situáciu, ktorá má prevažne zahraničnopolitický rozmer, resp. zahraničnopolitické dôvody jej vzniku. Naopak pri výnimočnom stave ide o kritickú situáciu spôsobenú prevažne vnútropolitickými dôvodmi, ktoré teda majú vnútropolitický rozmer. Najmenej je zrejme „politika“ prítomná v kritickej situácii označenej ako núdzový stav, keďže dôvody jeho vyhlásenia majú vo väčšine prípadov spravidla objektívny charakter (pandémia, živelná pohroma, priemyselná havária atď.), ale samotné rozhodnutie vlády o vyhlásení núdzového stavu, prípadne jeho predĺžení má už nepochybne politický rozmer. Ide totiž o politické rozhodnutie vlády, ktoré spravidla zahŕňa aj zásah do ústavou garantovaných práv a slobôd, za ktoré nesie vláda ústavnopolitickú zodpovednosť.

Kritické situácie definované v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu tvoria ale len podmnožinu spoločenských situácií, resp. stavov, ktoré možno zahrnúť pod pojem ústavnopolitická kríza. Ich spoločným znakom je

² Podľa čl. 1 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu kritická situácia „... je obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených h v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav.“

³ K vymedzeniu pojmu „kritická situácia“ pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2023, s. 42 – 43.

z formálno-právneho hľadiska skutočnosť, že **ich formálne vyhlásenie zakladá mimoriadny právny režim**, ktorého obsah tvoria právne nástroje obsiahnuté v ústavnom zákone o bezpečnosti. Ide o právne nástroje založené primárne na použití priamych (resp. minimálne hrozbe použitia) donucovacích prostriedkov (donucovacej moci) štátu, ktoré sú významne širšie než tie, ktoré štát môže použiť za štandardného (normálneho) chodu ústavného mechanizmu.

2.2 Ústavnopolitické krízy vznikajúce a prebiehajúce za štandardného právneho režimu štátu – všeobecné východiská

Z už načrtnutých úvah vyplýva, že **ústavnopolitické krízy môžu vzniknúť a vznikajú aj za štandardného (normálneho) právneho režimu štátu**. V podmienkach demokratického právneho štátu sú na riešenie takýchto ústavnopolitických kríz použiteľné len právne nástroje, ktorých použitie ústavodarca (a v podrobnostiach aj zákonodarca), predpokladá za štandardného („mierového“) chodu ústavného systému. Dá sa predpokladať, že organizátori tejto konferencie mali pri koncipovaní jej tematického zamerania na zreteli primárne práve podmnožinu ústavnopolitických kríz, ktoré vznikajú za štandardného chodu ústavného systému. **Komplexný prístup k definovaniu pojmu ústavnopolitická kríza však vyžaduje zahrnúť pod neho aj kritické situácie, ktoré zakladajú ústavné podmienky na vyhlásenie mimoriadneho právneho režimu**, teda v podmienkach Slovenskej republiky tie, ktoré sú definované v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu. To platí o to viac, že nemožno vylúčiť situáciu, keď príslušné orgány štátu dospejú k záveru, že právne nástroje použiteľné za štandardného právneho režimu nestačia na vyriešenie krízy, a preto treba použiť právne nástroje na riešenie krízového stavu, ktoré sú použiteľné len po vyhlásení mimoriadneho právneho režimu, teda tie, ktoré sú v podmienkach Slovenskej republiky upravené v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu.

Pri hľadaní definičných znakov pojmu ústavnopolitická kríza, ktorá by bola použiteľná v podmienkach štandardného chodu ústavného mechanizmu, sa zdá vhodné vychádzať primárne z etymologického prístupu založeného na všeobecne akceptovanom význame slov, z ktorých pozostáva slovné spojenie ústavnopolitická kríza. Ide v prvom rade o význam slova „kríza“ a jeho prívlastkov „ústavná“ a „politická“, ktoré treba vnímať v úzkom (vzájomnom) prepojení. Pri hľadaní významu všeobecne frekventovaného pojmu kríza sa v záujme zjednodušenia ponúka možnosť inšpirovať sa aj dielami „slovníkového“ charakteru. Napríklad Slovník cudzích slov charakterizuje krízu ako „*1. obdobie, keď vrcholia rozpory ... 2. ťažká situácia, kritický stav, tieseň duševná kríza; kríza manželstva; byť*

v kríze; bytová kríza; ekon. finančná, menová kríza; hospodárska kríza ... polit. vládna kríza pád vlády v dôsledku mimoriadnej situácie al. keď parlament vysloví nedôveru.“⁴ V Krátkom slovníku slovenského jazyka sa kríza charakterizuje ako „1. stav vrcholného napätia; rozhodujúci okamih po kt. nastáva obrat ... 2. ťažká, zlá, zhoršená situácia; politická, hospodárska k., bytová k ...“⁵

Ak z palety možností, ktoré ponúkajú slovníkové definície pojmu kríza chceme vygenerovať niečo, čo by bolo užitočné pre zámer vymedziť definičné znaky ústavnopolitickej krízy, tak **je nevyhnutné obmedziť pozornosť na krízové javy, ktoré sú nerozlučne späté so štátom ako inštitucionálne usporiadanou organizáciou spoločnosti** a abstrahovať od skutočnosti, že ústavnopolitická kríza môže byť, a spravidla aj je, dôsledkom hospodárskej, sociálnej, či finančnej krízy. Zjednodušené ide o krízu v riadení a fungovaní štátu, resp. riadení a fungovaní štátnych orgánov a iných štátnych inštitúcií.

Štát sa tradične označuje aj ako forma politickej organizácie spoločnosti. Ak budeme vnímať politiku ako „...riadenie štátu“⁶, tak **princiipiálne každú krízu týkajúcu sa riadenia a fungovania štátu možno považovať za politickú krízu**. V modernom štáte sú (aspoň javovo) kľúčovými aktérmi politiky politické strany. Z toho možno zjednodušene vyvodiť, že **politická kríza je kríza súvisiaca s riadením a fungovaním štátu (štátnych inštitúcií)**. V recentných štátoch ide o krízu primárne spôsobenú aktivitami politických strán, resp. ich politických lídrov pri riadení štátu (štátnych inštitúcií), ako aj rôznych záujmových skupín, ktoré ich otvorene alebo latentne podporujú. Sprievodným javom politickej krízy je v zásade vždy zostrenie vzťahov medzi relevantnými politickými stranami, a to jednak medzi vládnymi (koaličnými) politickými stranami a opozičnými politickými stranami, ale spravidla aj medzi koaličnými politickými stranami, teda vo vnútri vládneho zoskupenia. Politická kríza je zároveň integrálne spojená s nárastom spoločenského napätia a zvýšenou mierou polarizácie spoločnosti, ktoré sa prejavujú vysokou mierou nespokojnosti obyvateľstva s výsledkami vládnutia a spravidla aj masovými protestnými aktivitami občianskej verejnosti. Politická kríza v zásade vždy predchádza ústavnopolitickej kríze.

Ak napäté vzťahy medzi relevantnými politickými stranami nadobudnú vysokú intenzitu, tak sa spravidla prenesú na pôdu ústavných orgánov, pričom spôsobujú závažné poruchy v ich riadnom fungovaní (v plnení ich ústavných funkcií).

⁴ Dostupné na: <<https://slovníkcudzichslov.sk/slovo/kríza#:~:text=1.%20obdobie%20%20keď%20vrcholia%20rozpory%20%20rozhodný%20obrat%3A%20lit.,deja%20%20drámy%20%20románu%20%20v%20ktorej%20vrcholí%20dejový%20konflikt>>.

⁵ Dostupné na: <<https://slovník.aktuality.sk/pravopis/?q=kríza>>.

⁶ K tomu pozri Slovník cudzích slov. Dostupné na: <<https://webslovník.zoznam.sk/slovník-cudzich-slov/?s=politika>>.

V takomto prípade už možno hovoriť o ústavnopolitickej kríze. Inými slovami **ústavnopolitickú krízu možno charakterizovať ako krízu v riadení a fungovaní štátu, ktorá vďaka svojej intenzite negatívne zasahuje do fungovania ústavného systému a spôsobuje závažné poruchy v činnosti ústavných orgánov, ktoré sa prejavujú v neschopnosti plniť plnohodnotne ich ústavné funkcie.**

3 Ústavnopolitické krízy v Slovenskej republike v rámci štandardného chodu ústavného režimu

V podmienkach ústavného (právneho) štátu by každý uvážlivý ústavodarca mal predpokladať a aspoň rámcovo regulovať riešenie krízových situácií a to nielen takých, ktorých riešenie vyžaduje zavedenie mimoriadneho právneho režimu, ale aj takých, ktoré vzniknú, prebiehajú a aj sa riešia v rámci štandardného právneho režimu. Ide pritom o také krízové situácie, ktoré vzhľadom na svoju závažnosť možno zahrnúť pod pojem ústavnopolitická kríza, vzhľadom na skutočnosť, že ich charakter zodpovedá skôr načrtnutým definičným znakom ústavnopolitickej krízy (časť 2.2 tohto príspevku). **V podmienkach demokratického právneho štátu by mali byť v ústavnej materii explicitne vymedzené, alebo aspoň implicitne načrtnuté ústavné (právne) možnosti pokojného riešenia ústavnopolitickej krízy v rámci štandardného chodu právneho režimu,** teda také, ktoré nie sú zásadnejším spôsobom spojené s uplatnením donucovacej moci štátu a zároveň sú spôsobilé v primeranom čase ukončiť krízové javy vo fungovaní ústavnopolitického systému. Je preto namieste otázka či slovenská ústava takéto ustanovenia obsahuje a aká je ich kvalita.

Ak sa pokúsime v texte slovenskej ústavy nájsť ústavnú normu, alebo aspoň slovné spojenie, ktoré by mohlo slúžiť ako ústavné východisko na pomenovanie závažnej spoločensko-politickej krízy, ktorá sa prejavuje (aj) krízou vo fungovaní ústavných inštitúcií, tak sa k tomu zrejme najviac ponúka **slovné spojenie „riadny chod ústavných orgánov“** (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy). Ide o slovné spojenie lokalizované v prvom oddiele VI. hlavy Ústavy, ktorý je označený nadpisom „Prezident Slovenskej republiky“ a slúži primárne na definovanie ústavného postavenia prezidenta, resp. jednej z jeho kľúčových ústavných funkcií. Preto je pochopiteľné, že autoritatívne interpretácie slovného spojenia „riadny chod ústavných orgánov“ vychádzajú z jeho bezprostredného spojenia s ústavným postavením prezidenta a jeho povinnosťami vyvoditeľnými z jeho ústavných funkcií. Potvrdzujú to jednak súborné konštitucionalistické diela

komentujúce slovenskú ústavu ⁷, ako aj judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) ⁸,

Som si vedomý skutočnosti, že stotožniť závažné narušenie alebo ohrozenie riadneho chodu ústavných orgánov s pojmom označovaným ako ústavnopolitická kríza môže vyznievať na prvý pohľad príliš zjednodušene a to aj v kontexte s právnym záverom, ktorý vyslovil Ústavný súd v nedávno sprístupnenom náleze z 20. novembra 2024, sp. zn. PL. ÚS 16/2023, podľa ktorého „*Ústavná povinnosť prezidenta Slovenskej republiky zabezpečovať svojim rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má konkrétny normatívny dopad len pri výkone niektorého z ústavných oprávnení podľa čl. 102 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; táto povinnosť hlavy štátu nemá samostatné kompetenčné účinky*“ (odsek 1 výrokovej časti tohto nálezu). Tento konferenčný príspevok nedáva priestor na významnejšiu polemiku s citovaným právnym záverom Ústavného súdu, napriek tomu vzhľadom na účely nim sledované si dovoľím vysloviť **výhrady k obmedzujúcej interpretácii v Ústave prítomného slovného spojenia „... svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“**, ktorá je podľa názoru Ústavného súdu normatívne viazaná len na výkon ústavných kompetencií prezidenta taxatívne vymedzených v čl. 102 ods. 1 Ústavy.

S týmto reštrikčne vyznievajúcim záverom väčšina pléna Ústavného súdu sa nestotožnil ani sudca Miloš Maďar, ktorý (paradoxne) plnil v tejto veci funkciu sudcu spravodajcu (!). Sudca Maďar vychádzajúc z už vyslovených právnych názorov Ústavného súdu, v ktorých zvýraznil funkciu prezidenta ako „*garanta riadneho fungovania ústavou predpokladanej štruktúry štátnych orgánov*“ ⁹, formuloval právny názor, podľa ktorého má v Ústave prítomné slovné spojenie „*svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov*“ charakter „*... implicitnej ústavnej normy*“ ¹⁰. Tento záver je už bližší môjmu vnímaniu analyzovaného slovného spojenia, keďže oproti reštriktívnemu názoru väčšiny pléna Ústavného súdu rozširuje jeho pôsobenie nad rámec explicitne vymenovaných

⁷ Pozri DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1275 – 1280, alebo OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 227 – 230.

⁸ Pozri predovšetkým uznesenie z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012 (bod 45) a nález z 20. novembra 2024, sp. zn. PL. ÚS 16/2023 (odsek 1 výroku tohto nálezu a najmä body 52 až 54 jeho odôvodnenia).

⁹ Ide o právny názor Ústavného súdu vyslovený v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012, podľa ktorého podstatou funkcie prezidenta v ústavnom systéme „*...nie je byť konkurentom jednotlivých zložiek moci a ústavných orgánov, ale naopak garantom, že ústavou predpokladaná štruktúra štátnych orgánov bude riadnym spôsobom fungovať a bude tak môcť slúžiť v prospech všetkých občanov*“ (bod 45).

¹⁰ Bod 7 odlišného stanoviska sudcu Miloša Maďara.

oprávnení prezidenta.¹¹ Zároveň však zastávam názor, že **ak vnímame povinnosť prezidenta zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov ako jednu z jeho kľúčových ústavných funkcií, tak sa musí premietat' do akéhokoľvek ústavnopolitického pôsobenia prezidenta pri výkone jeho ústavnej funkcie.** Mám na mysli pôsobenie prezidenta aj nad rámec jemu Ústavou zverených rozhodovacích právomocí, ktoré sa prejavuje najmä v úsilí tlmieť politické napätie, iniciovať politické rokovania a dohody relevantných politických síl, ako aj načrtať východiská, ktoré by mali, resp. mohli smerovať k ukončeniu ústavnopolitickej krízy a k obnoveniu riadneho chodu ústavných orgánov. Ide o plnenie ústavnej funkcie hlavy štátu, ktorá je dlhodobo v odbornej literatúre označovaná ako funkcia arbitra (príp. neutrálny hráč, moderátor konfliktov atď.) a je príznačná predovšetkým pre ústavné modely vychádzajúce z parlamentnej formy vlády, či už tradične parlamentné monarchie, ale aj parlamentné republiky.¹² Republikánskej hlave štátu pôsobiacej v podmienkach parlamentnej formy vlády táto funkcia svedčí podľa mňa zvlášť vtedy, ak svoju legitimitu odvádza od priamej voľby občanmi. **Na základe uvedených východísk možno podľa môjho názoru vysloviť záver, v zmysle ktorého Ústava Slovenskej republiky zveruje kľúčové postavenie pri riešení ústavnopolitických kríz prezidentovi.**

4 Interpretácia slovného spojenia riadny chod ústavných orgánov v širších súvislostiach

Z doposiaľ uvedeného vyplýva môj názor, v zmysle ktorého je žiaduce, v nadväznosti na definičné vnímanie pojmu ústavnopolitická kríza a úlohu prezidenta pri jej riešení. interpretovať v Ústave obsiahnuté slovné spojenie „riadny chod ústavných orgánov“ v širších súvislostiach, ktoré významne presahujú rámec

¹¹ Jeden z prvých hodnotiacich (sarkazmom zaváňajúcich) komentárov nálezu z 20. novembra 2025, sp. zn. PL. ÚS 16/2023, ponúkol Radoslav Procházka vo svojej pravidelnej rubrike „Týždeň v práve Rada Procházku“. Pozri Týždeň v práve Rada Procházku: Čaputová vs. Žilinka, paragraf 363 a Ústavný súd. Denník N, 7. február 2025. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/4453221/tyzden-v-prave-rada-prochazku-caputova-vs-zilinka-paragraf-363-a-ustavny-sud/>>.

¹² Pozri k tomu napríklad KANÁRIK, I. Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov). In OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009, s. 231 – 234; OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionizmu*. Bratislava : EUROKÓDEX, 2011, s. 341 – 343, alebo DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1274 a nasl., tiež KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 513.

vymedzený Ústavným súdom v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 16/2023.¹³ Ak sa stotožníme s načrtnutým východiskom, tak sa na účely interpretácie slovného spojenia „riadny chod ústavných orgánov“ v širších ústavných súvislostiach žiada hľadať všeobecne akceptovateľné odpovede na nasledovné otázky:

- a) **ktoré štátne orgány (inštitúcie) možno považovať za ústavné orgány,**
- b) **čo charakterizuje ústavnú situáciu, v rámci ktorej je zabezpečený riadny chod ústavných orgánov,**
- c) **aké právne skutočnosti (udalosti, aktivity) sú spôsobilé narušovať alebo ohrozovať riadny chod ústavných orgánov a za akých okolností (kedy) možno považovať toto narušenie alebo ohrozenie za tak závažné, že už ide o ústavnopolitickú krízu.**

Ak na účely tohto príspevku použijeme určité zjednodušenie a nebudeme o nastolených otázkach viesť vyčerpávajúcu akademickú diskusiu, tak minimálne na prvé dve otázky sa ponúkajú pomerne jednoduché odpovede.

Ad a) Vychádzajúc z takéhoto zjednodušenia **možno za ústavné orgány označiť všetky štátne orgány s celoštátnou územnou pôsobnosťou, ktorých právne postavenie je v základných črtách vymedzené priamo v Ústave.** V súlade s takouto zjednodušenou charakteristikou možno v zmysle slovenskej ústavy priznať postavenie ústavných orgánov Národnej rade, prezidentovi, vláde, Ústavnému súdu, ako aj vrcholným článkom sústavy všeobecných a správnych súdov, teda Najvyššiemu súdu a Najvyššiemu správneho súdu, ďalej tiež Súdnej rade, generálnemu prokurátorovi, Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky (ďalej aj „NKÚ“) a v zásade aj verejnému ochrancovi práv.

Ad b) **O riadnom chode ústavných orgánov možno hovoriť vtedy, ak sú (boli) všetky ústavné orgány Ústavou predpokladaným spôsobom ustanovené, pôsobia v Ústavou predpokladanom zložení, a teda disponujú plnou ústavnou legitimitou a plnia bez vážnejších problémov všetky svoje kľúčové ústavné funkcie.**

Ad c) **O ohrození alebo narušení riadneho chodu ústavných orgánov možno podľa môjho názoru hovoriť predovšetkým vtedy, ak**

- Národná rada neschváli program prezidentom novovymenovanej vlády a nevyhlási jej dôveru a to ani v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády [čl. 113 v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy];

¹³ V záujme korektnosti vnímania mojich kriticky vyznievajúcich záverov považujem za potrebné zdôrazniť, že z výrokovej časti nálezu PL. ÚS 16/2023 nemožno vyvodit' záver, že Ústavný súd by ním výslovne vylúčil možnosti prezidenta pôsobiť za účelom zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov aj prostredníctvom svojich „mimoprávnych“ aktivít. Na druhej strane sa domnievam, že Ústavný súd mohol a mal tieto možnosti prezidenta spomenúť aspoň v odôvodnení svojho rozhodnutia.

- Národná rada vysloví vláde nedôveru, alebo jej odmietne vysloviť dôveru, v dôsledku čoho prezident vládu odvolá a zároveň ju poverí vykonávaním jej funkcie až do vytvorenia novej vlády (čl. 115 ods. 1 a 2 Ústavy);
- Národná rada nie je spôsobilá sa ani v ústavnej lehote troch mesiacov uznieť o vládnom návrhu zákona, príp. rozhodnúť o inej veci, s ktorou vláda spojila hlasovanie o dôvere [čl. 114 ods. 3 v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy];
- Národná rada nie je spôsobilá sa uznášať dlhšie ako tri mesiace, resp. sa táto nespôsobilosť k trom mesiacom už blíži [čl. 84 ods. 1 v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy];
- Národná rada preruší svoje zasadnutie na čas dlhší ako dovoľuje Ústava (štyri mesiace), [čl. 82 ods. 3 v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy];
- predseda Národnej rady, alebo jeho zastupovaním poverený podpredseda dlhodobo nezvoláva schôdze Národnej rady a to ani na žiadosť viac ako jednej pätiny poslancov (neplnenie povinností predsedu Národnej rady vyplývajúcich z čl. 83 ods. 1 a 2 Ústavy), pričom Národná rada nie je spôsobilá predsedu (príp. zastupovaním povereného podpredsedu) Národnej rady z funkcie odvolať a zvoliť nového predsedu;
- predseda Národnej rady, alebo jeho zastupovaním poverený podpredseda nevyhlási voľby v Ústavou požadovanom čase [neplnenie povinností predsedu Národnej rady ustanovených v čl. 89 ods. 1 písm. d) v spojení s čl. 30 ods. 2, alebo aj s čl. 103 ods. 3 Ústavy], pričom Národná rada nie je spôsobilá predsedu (príp. zastupovaním povereného podpredsedu) Národnej rady z funkcie odvolať a zvoliť nového predsedu;
- Národná rada prerokúva návrh na podanie obžaloby na prezidenta, alebo sa na ňom už uzniesla aspoň 3/5 väčšinou všetkých poslancov (čl. 107 Ústavy) a s touto skutočnosťou spojený nárast politického napätia sprevádzaný vysokým stupňom právnej neistoty;
- prezident nemôže vykonávať svoju funkciu dlhšie ako šesť mesiacov a Ústavný súd dlhšie obdobie po uplynutí tejto lehoty nevyhlási v súlade s čl. 105 ods. 2 Ústavy, že funkcia prezidenta sa uvoľnila (pretrvávajúci stav právnej neistoty);
- sa Národná rada aspoň 3/5 väčšinou všetkých poslancov uzniesla o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta podľa čl. 106 ods. 1 Ústavy (politické napätie vyvolané rozhodnutím o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta a ústavné dôsledky neúspešného, resp. naopak úspešného ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta upravené v čl. 106 ods. 2 a 3 Ústavy);
- Národná rada prerokúva návrh na podanie obžaloby na prezidenta, alebo sa na ňom už uzniesla aspoň 3/5 väčšinou všetkých poslancov (čl. 107 Ústavy), príp. Ústavný súd už o obžalobe rozhoduje (nárast politického napätia

spojený s rozhodovaním o obžalobe a tiež s ústavnými dôsledkami odsudzujúceho rozhodnutia Ústavného súdu – uprázdnenie prezidentského úradu a vyhlásenie nových volieb prezidenta);

- ak Ústavný súd na základe návrhu kvalifikovaných subjektov rozhodne, že voľby do Národnej rady, alebo voľby prezidenta boli neplatné, alebo zruší napadnutý výsledok volieb [§ 163 ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde];
- ak dlhodobo nie sú obsadené niektoré ústavné funkcie napriek tomu, že dotknutým ústavným činiteľom už uplynulo funkčné obdobie, resp. sa ich funkcia Ústavou predpokladaným spôsobom uvoľnila a to z dôvodov ničím neodôvodnenej nečinnosti, neochoty, či nespôsobilosti ustanoviť ich nástupcov zo strany ústavných orgánov, do ktorých kompetencie Ústava zveruje ich voľbu, či vymenovanie, príp. predloženie relevantného návrhu (ide najmä o Národnú radu, prezidenta, vládu, ale aj Súdnu radu).¹⁴ Takáto nečinnosť dotknutých ústavných orgánov situácia vážne ohrozuje alebo narušuje výkon ústavných funkcií, ktoré sú dlhodobo neobsadené. So zreteľom na funkcie, ktoré plnia v podmienkach demokratického právneho štátu orgány súdnej moci sa žiada zvýrazniť situácie, pri ktorých by z dôvodu dlhodobého neobsadenia uprázdnených sudcovských miest na Ústavnom súde pôsobil Ústavný

¹⁴ V doterajšej ústavnej histórii Slovenskej republiky došlo viackrát k takýmto situáciám. Z celého radu prípadov popri viackrát opakovanom neobsadení aj viacerých sudcovských miest na Ústavnom súde (k tomu pozri nasledujúcu poznámku pod čiarou), možno spomenúť dlhodobé neobsadenie funkcie generálneho prokurátora po uplynutí funkčného obdobia Dobroslava Trnku (2. februára 2011), ktorého nástupcu Jaromíra Čížnára prezident I. Gašparovič vymenoval až 17. júla 2013, t. j. takmer dva a pol roka po uplynutí funkčného obdobia predchádzajúceho generálneho prokurátora. V období od 3. februára 2011 do 17. júla 2013 zastupoval v plnom rozsahu jeho kompetencií generálneho prokurátora prvý námestník generálneho prokurátora Ladislav Tichý v súlade s dikciou v tom čase platného znenia § 8 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Príslušné ústavné orgány, vrátane prezidenta I. Gašparoviča nepovažovali za tohto právneho stavu za naliehavé vymenovať urýchlene nového generálneho prokurátora, Nebrali pritom však do úvahy, že prvý námestník generálneho prokurátora nedisponuje demokratickou ústavnou legitimitou na výkon funkcie generálneho prokurátora v plnom rozsahu o to viac, že svoju legitimitu odvádza od generálneho prokurátora, ktorému už uplynulo funkčné obdobie (kritické výhrady k tomu pozri v odlišnom stanovisku sudcov Ladislava Orosza a Jána Lubyho k uzneseniu Ústavného súdu z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012, bod 5). Spomenúť možno aj porovnateľnú situáciu, ktorá vznikla v februári 2012 v súvislosti s uplynutím sedemročného funkčného obdobia predsedu NKÚ Jána Jasovského (zvoleného do funkcie vo februári 2005), keď z dôvodu takmer trojročnej nespôsobilosti Národnej rady zvoliť nového predsedu NKÚ sa funkčné obdobie Jána Jasovského predĺžilo o viac ako tri roky – do 20. mája 2015 (k predĺženiu funkčného obdobia Jána Jasovského došlo na základe § 8 ods. 5 zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „Predseda ostáva vo funkcii aj po uplynutí funkčného obdobia, kým Národná rada Slovenskej republiky nezvolí nového predsedu.“).

súd dlhodobo v nekompletnom personálnom zložení.¹⁵ Rovnako by k závažnému narušeniu riadneho chodu sústavy všeobecných a správnych súdov došlo vtedy, ak by dlhodobo pôsobili vo významne poddimenzovanej personálnej zostave, čo by mohlo vo veľkom kvantitatívnom rozsahu spôsobovať porušovanie základného právo účastníkov súdneho konania na súdne konanie bez zbytočných prieťahov a nepochybne by malo negatívny dopad aj na kvalitu súdnych rozhodnutí.

Skôr načrtnutý výpočet ústavných situácií, ktoré sú spôsobilé vyústiť aj do vážnej ústavnopolitickej krízy má len demonštratívny charakter. Z môjho pohľadu ich vymedzenie taxatívnym výpočtom v slovenských ústavnopolitických reáliách nie je ani možné. K uvedenému výpočtu sa žiada ešte dodať, že exkluzívne miesto v ňom zohrávajú ústavné situácie, v ktorých dochádza (resp. môže dôjsť) k ohrozeniu alebo narušeniu riadneho chodu Národnej rady a vlády, keďže práve tieto ústavné orgány sú kľúčovými „hýbateľmi ústavného systému“ a ich nespôsobilosť plniť si v primeranom čase a v primeranej kvalite svoje ústavné funkcie má z môjho pohľadu už sama osebe charakter ústavnopolitickej krízy. Od krízy v riadnom fungovaní Národnej rady a vlády sa totiž odvíjajú všetky ďalšie do úvahy prichádzajúce krízové javy (situácie) vo fungovaní ústavnopolitického mechanizmu. K právnym nástrojom riešenia krízového chodu Národnej rady a vlády sa vyjadrim nižšie. Na tomto mieste sa pokúsim uzavrieť doposiaľ vyjadrené úvahy konštatovaním, že **o ústavnopolitickej kríze možno hovoriť len vtedy, ak ohrozenie alebo narušenie riadneho chodu ústavných orgánov dosiahlo vysokú intenzitu.** Hodnotiaci záver o tom, či ohrozenie alebo narušenie riadneho chodu ústavných orgánov nadobudlo takú intenzitu, že už vyústilo do ústavnopolitickej krízy má však vo všeobecnosti **subjektívnu** povahu a to jednak z hľadiska hodnotiacich úsudkov aktérov tejto krízy, ako aj hodnotenia občianskej verejnosti.

¹⁵ V období od konštituovania Ústavného súdu sa viackrát vyskytli situácie, keď sudcovské miesta na tomto súde neboli aj dlhobojšie obsadené. Viac o príčinách tohto stavu pozri napríklad OROSZ, L. Ustanovovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a zánik ich funkcie (náčrt aktuálnych problémov). In KRUNKOVÁ, A. (ed.). *Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike (ústavné východiská a ich presadzovanie v ústavno-politickej praxi)*. Košice : UPJŠ, 2019, s. 18 – 30. Kritická situácia „zaváňajúca“ ústavnopolitickou krízou nastala dosiaľ minimálne v dvoch prípadoch, keď počet sudcov aktuálne pôsobiach na Ústavnom súde klesol natoľko, že Ústavný súd nebol spôsobilý vykonávať kompetencie, ktoré Ústava zveruje do pôsobnosti pléna Ústavného súdu – plénum Ústavného súdu je spôsobilé uznášať sa v počte minimálne ôsmych sudcov (čl. 131 ods. 1 Ústavy).

5 Právne a mimoprávne nástroje na riešenie ústavnopolitickej krízy v Slovenskej republike

Predpokladám, že z môjho doterajšieho výkladu zreteľne vyplynul záver, že popri právnych nástrojoch slúžiacich k riešeniu ústavnopolitickej krízy existujú aj mimoprávne prostriedky, prostredníctvom ktorých možno dospieť k ukončeniu krízového stavu a preto ich treba brať do úvahy pri formulovaní hodnotiacich záverov. Ak máme slovné spojenie „mimoprávne prostriedky“ označiť zrozumiteľne, tak sa javí príliehavejšie označiť ich pojmom „politické“, keďže ich podstata spočíva v politickom pôsobení a politických aktivitách aktérov ústavnopolitickej krízy, ako aj ďalších ústavných činiteľov, či iných subjektov, ktorí usilujú o vyriešenie krízového chodu ústavnopolitického systému. Ak som zámerne „vzal do hry“ aj **politické (mimoprávne) prostriedky umožňujúce riešenie ústavnopolitickej krízy**, tak to bolo aj preto, že sa podľa môjho názoru vo svojej podstate nenachádzajú mimo Ústavy. Naopak sú podľa mňa v Ústave implicitne prítomné, a preto sa mi zdá vhodné ich označovať prívlastkom „ústavnopolitické.“

Nositeľmi ústavnopolitického riešenia krízy v demokratickom právnom štáte sú primárne tzv. politické ústavné orgány, ktorých politické zloženie predurčuje voľbi v slobodných, všeobecných, rovných a priamych voľbách s tajným hlasovaním, t. j. v podmienkach Slovenskej republiky ide primárne o Národnú radu a sprostredkovane aj o vládu, ktorej politické zloženie v parlamentnej forme vlády predurčuje výsledky parlamentných volieb. Pri ústavnopolitickom riešení ústavnopolitickej krízy by v zásade vždy mal byť „prítomný“ aj prezident a to vzhľadom na jeho ústavnú funkciu zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Intenzitu (spolu) pôsobenia prezidenta na mimoprávnom riešení ústavnopolitickej krízy predurčuje (ne)spôsobilosť predstaviteľov Národnej rady a vlády dospieť k (politickej) dohode aj bez jeho významnejšej aktivity.

Podľa môjho názoru ústavnopolitické (mimoprávne) prostriedky slúžiace k riešeniu ústavnopolitickej krízy majú vo vzťahu k právnym (ústavnoprávnym) nástrojom dominantné postavenie a zároveň aj prednosť pred uplatnením právnych nástrojov a to z dvoch hľadísk:

- a) nie zriedka možno dospieť k vyriešeniu ústavnopolitickej krízy aj bez uplatnenia ústavnoprávnych nástrojov, pričom takéto riešenie môže byť politicky citlivejšie (menej bolestné) a nie zriedka aj efektívnejšie pre zabezpečenie riadneho chodu ústavných orgánov,
- b) uplatnenie ústavnoprávnych nástrojov prítomných explicitne v texte slovenskej ústavy je v zásade vždy integrálne spojené s uplatnením ústavnopolitického

pôsobenia aktérov ústavnopolitickej krízy, resp. ďalších subjektov usilujúcich o jej vyriešenie.

Ad a) Domnievam sa, že v odbornom akademickom prostredí, ktorému je primárne určený tento príspevok netreba obširne popisovať, že **riešenie ústavnopolitickej krízy ústavnopolitickými prostriedkami spočíva v politickej rokovani a politickej dohode aktérov ústavnopolitickej krízy**, ktoré môže byť na jednej strane prejavom ich politickej kultúry, ale na druhej strane môže byť motivované aj úsilím zabezpečiť si „politické prežitie“, či iné politické benefity. Subjektami, ktoré aktivizujú ústavnopolitické riešenie ústavnopolitickej krízy môže byť a spravidla aj je z titulu svojho ústavného postavenia a ústavných funkcií prezident, ale aj občianska verejnosť, ktorá ako ukazuje ústavnopolitická prax (nielen) v Slovenskej republike má k takémuto pôsobeniu k dispozícii účinné prostriedky nátlaku spočívajúce primárne v uplatňovaní Ústavou garantovaných politických práv.

Ad b) K potvrdeniu záveru o tom, že uplatnenie ústavnoprávnych nástrojov na riešenie ústavnopolitickej krízy je podľa slovenskej ústavy prakticky nemožné bez aktívneho ústavnopolitického prispenia aktérov ústavnopolitickej krízy sa žiada **pomenovať právne nástroje účelovo určené na riešenie ústavnopolitických kríz, ktoré sú explicitne obsiahnuté v ústavnom texte a zároveň aspoň rámcovo popísať reálne predpoklady ich využitia**. K takýmto právnym nástrojom patrí najmä:

1. **Oprávnenie najmenej 3/5 väčšiny všetkých poslancov rozhodnúť uznesením o skrátení prebiehajúceho volebného obdobia Národnej rady podľa čl. 73 ods. 3 Ústavy.**¹⁶ Netreba osobitne zdôrazňovať, že bez politickej dohody parlamentných politických strán, ktoré disponujú podporou kvalifikovanej ústavnej väčšiny poslancov nemožno reálne uplatniť tento ústavnoprávny nástroj použiteľný na riešenie krízového chodu ústavných orgánov;
2. **Právomoc prezidenta rozpustiť Národnú radu pred uplynutím jej volebného obdobia, ak nastanú ústavné situácie ustanovené v čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy.**¹⁷ Z textu tohto ustanovenia zjavne vyplýva, že predpokladom

¹⁶ Podľa čl. 73 ods. 3 Ústavy: „*Prebiehajúce volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 možno skrátiť na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa určí čas vyhlásenia a konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky. Návrh uznesenia o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky môže predložiť najmenej pätina poslancov. Uznesenie o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky sa uverejní v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Skrátené volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky uplynie dňom konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky.*“

¹⁷ Podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy „*Prezident ... e) môže rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, ak Národná rada Slovenskej republiky v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády Slovenskej republiky neschválila jej programové vyhlásenie, ak sa Národná rada Slovenskej*

uplatnenia tohto právneho nástroja k vyriešeniu ústavnopolitickej krízy, ktorý Ústava zveruje do rúk prezidenta je predchádzajúca aktivita, alebo naopak nečinnosť potrebnej väčšiny poslancov parlament, t. j. prezident nemôže svoju právomoc rozpustiť Národnú radu uplatniť autonómne. Navyše táto právomoc mu je priznaná fakultatívne, t. j. je na jeho uvážení, či ju uplatní, čo zvyšuje jeho ústavnopolitickú zodpovednosť za (ne)riešenie ústavnopolitickej krízy;

3. **Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, ktoré môže byť vyhlásené len na základe uznesenia Národnej rady prijatého najmenej trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov** (čl. 106 ods. 1 Ústavy). Ide vo svojej podstate, nie o ústavnoprávny ale ústavnopolitický nástroj k riešeniu ústavnopolitickej krízy vyvolanej kriticky vnímaným pôsobením prezidenta v jeho ústavnej funkcii, ktorý sa navyše môže uplatniť len na základe rozhodnutia kvalifikovanej ústavnej väčšiny poslancov parlamentu;
4. **Strata funkcie prezidenta a zánik jeho spôsobilosti opätovne túto funkciu získať v prípade, ak sa podľa záveru Ústavného súdu dopustil úmyselného porušenia Ústavy alebo vlastizrady podľa čl. 107 Ústavy.**¹⁸ Aj v prípade, ak vznikne závažné podozrenie o tom, že prezident sa dopustil pri výkone svojej funkcie úmyselného porušenia Ústavy alebo vlastizrady s vysokou pravdepodobnosťou nastane ústavná situácia, ktorá môže vyústiť aj do ústavnopolitickej krízy. V tomto prípade možno síce rozhodnutie Ústavného súdu o zbavení funkcie prezidenta považovať za právny nástroj riešenia ústavnopolitickej krízy, jeho uplatnenie je však podmienené predchádzajúcim súhlasom ústavnej väčšiny poslancov parlamentu s obžalobou prezidenta, teda súhlasom členov ústavného orgánu, ktorý má politickú povahu;
5. **Odvolanie vlády prezidentom po predchádzajúcom vyslovení nedôvery alebo zamietnutí vyslovenia dôvery Ústavou požadovanou väčšinou poslancov parlamentu (čl. 115 ods. 1 Ústavy).** Ide zjavne o právny nástroj na riešenie ústavnopolitickej krízy, ktorý ponúka aspoň dočasné východisko smerujúce „nástoječivo“ k jej (vy)riešeniu. Pri jeho uplatnení však prezident

republiky neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery, ak Národná rada Slovenskej republiky nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznáť sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo ak zasadanie Národnej rady Slovenskej republiky bolo prerušené na dlhší čas, ako dovoľuje ústava. Toto právo nemôže uplatniť počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. ...“.

¹⁸ Podľa čl. 107 Ústavy „Prezidenta možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu. O podaní obžaloby na prezidenta rozhoduje Národná rada Slovenskej republiky trojpäťtinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov. Obžalobu podáva Národná rada Slovenskej republiky na Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodne v pléne. Odsudzujúce rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky znamená stratu funkcie prezidenta a spôsobilosti túto funkciu opätovne získať.“

nemá priestor na uváženie, keďže z ústavného textu vyplýva, že v takýchto prípadoch musí *ex constitutione* vládu nielen odvolať, ale ju aj zároveň poveriť výkonom vládnej funkcie až do vymenovania novej vlády. Navyše toto poverenie je *ex constitutione* spojené s obmedzením výkonu niektorých v Ústave explicitne označených kompetencií odvolanej vlády a podmienením výkonu niektorých kompetencií vlády predchádzajúcim súhlasom prezidenta (čl. 115 ods. 3 Ústavy). Doterajšie skúsenosti z ústavnopolitickej praxe ukazujú, že dočasné poverenie vlády, ktorej bola Národnou radou vyslovená nedôvera (vláda Eduarda Hegera po decembri 2022), resp. jej nebola vyslovená dôvera (vláde Ivety Radičovej v októbri 2011 a vláde Ľudovíta Ódora v marci 2023), ďalším výkonom funkcie do vytvorenia novej vlády ústavnopolitickú krízu nerieši, naopak ju prehĺbuje. Aj skúsenosti z ústavnopolitickej praxe teda naznačujú, že riešenie, ktoré sa stalo súčasťou ústavného textu na základe novelizácie Ústavy uskutočnené ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. by sa žiadalo prehodnotiť a zmeniť.¹⁹

V zásade rovnaké (negatívne) následky má aj hľadanie východiska z ústavnopolitickej krízy, ktorú by založilo prijatie demisie vlády, resp. demisie predsedu vlády prezidentom (čl. 115 ods. 2 a čl. 116 ods. 5 Ústavy) s tým rozdielom, že prezident disponuje v týchto prípadoch určitou mierou uváženia pri rozhodovaní o tom, či demisiu vlády, resp. predsedu vlády prijme, alebo nie. Tento obmedzený rozhodovací priestor, ktorý ponúka ústavný text prezidentovi však zvyšuje jeho ústavnopolitickú zodpovednosť za prípadné prehĺbenie ústavnopolitickej krízy, resp. oddialenie jej konečného vyriešenia. **Rovnaké hodnotenie možno vysloviť aj vo vzťahu k mechanizmu, ktorý nasleduje po prijatí demisie člena vlády prezidentom**, keďže jeho dôsledkom je *ex constitutione* jeho odvolanie prezidentom, ktorý zároveň určí, ktorý z členov vlády bude dočasne spravovať veci člena vlády, ktorého demisiu prezident prijal (čl. 116 ods. 5 Ústavy). Prezident v rámci tohto mechanizmu má síce širší rozhodovací priestor než v prípade, ak prijme demisiu vlády, alebo predsedu vlády, ale jeho uplatnenie bez predchádzajúcej dohody s predsedom vlády má skôr potenciál prehĺbiť ústavnopolitickú krízu, než ju vyriešiť.

¹⁹ Ide o ústavnú úpravu, ktorá sa stala predmetom intenzívnej kritiky zo strany ústavnej doktríny bezprostredne po jej schválení. Pozri k tomu napríklad GIBA, M. Vplyv priamej voľby prezidenta na Slovensku. In *AUC Iuridica*, 2011, č. 4, s. 101 – 113; SVÁK, J., BALOG, B. Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie slovenskou ústavou. In JIRÁSEK, J. (eds.) *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference. Olomoucké právnické dny Olomouc* : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2012, s. 23 – 40; alebo OROSZ, L. Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie. In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni I. zväzok*. Košice : UPJŠ, 2012, s. 135 – 136.

6. Už skôr som načrtnol, že **k ústavnopolitickej kríze môže dôjsť aj vtedy, ak dlhodobo nie sú obsadené významné ústavné funkcie**, čo môže za určitých okolností vážne narušiť riadny chod ústavných orgánov a v konečnom dôsledku viesť aj ku kolapsu ústavného mechanizmu. Preto je vhodné analyzovať, či Ústava v platnom znení obsahuje právne nástroje na riešenie takýchto ústavných situácií a príp. aj zhodnotiť ich pozitívne, ale aj negatívne dopady. Predmetom mojej rámcovej analýzy bude ústavná situácia, ktorá vznikne
- po rozpustení Národnej rady alebo vyhlásení parlamentných volieb za neplatné, resp. zrušení výsledku parlamentných volieb Ústavným súdom,
 - v prípade dlhodobého neobsadenia funkcie prezidenta, alebo dlhodobej nespôsobilosti prezidenta vykonávať svoju funkciu,
 - v prípade kritického počtu neobsadených miest sudcov Ústavného súdu,
 - v prípade dlhodobo poddimenzovaného stavu sudcov všeobecných a správnych súdov,
 - v prípade dlhodobého neobsadenia funkcie generálneho prokurátora.

5.1 Rozpustenie Národnej rady prezidentom alebo vyhlásenie volieb do Národnej rady za neplatné alebo zrušenie výsledku volieb do Národnej rady

Ústava síce predpokladá, že môže dôjsť k rozpusteniu Národnej rady prezidentom a to buď obligatórne (čl. 106 ods. 3 Ústavy), alebo fakultatívne [čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy], ale neupravuje ako postupovať v prípade ak k rozpusteniu Národnej rady skutočne aj dôjde. Za právny nástroj na riešenie takejto ústavnej situácie možno považovať bezodkladné vyhlásenie nových parlamentných volieb predsedom Národnej rady. V tejto súvislosti treba kriticky poznamenať, že presný návod na postup pri takejto právnej situácii neupravuje ani zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva (ďalej len „volebný zákon“), ktorý inak upravuje podrobnosti o výkone ústavnej právomoci predsedu Národnej rady vyhlasovať voľby ustanovenej v čl. 89 ods. 2 písm. b) Ústavy. Takáto situácia by sa zrejme musela riešiť použitím *analogie legis* – analogickým uplatnením postupu predsedu Národnej rady pri vyhlásení volieb v prípade, ak Ústavný súd vyhlásil parlamentne voľby za neplatné alebo zrušil napadnutý výsledok parlamentných volieb, ktorý je upravený v ustanovení § 56 ods. 2 volebného zákona, t. j. vyhlásením volieb do 30 dní od nadobudnutia účinnosti rozhodnutia o rozpustení parlamentu.

V čase od rozpustenia Národnej rady prezidentom, resp. vyhlásením nálezu Ústavného súdu, ktorým rozhodol o neplatnosti parlamentných volieb alebo

zrušil napadnutý výsledok volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, až do ustanovujúcej schôdze novozvolenej Národnej rady nastáva **niekoľkomesačné vákuum v plnení ústavných kompetencií zverených slovenskému parlamentu, čo už samo osebe naruša riadny chod ústavných orgánov** a za určitých okolností môže takéto „parlamentné vákuum“ vyvolať ústavnopolitickú krízu. Platná ústavná úprava totiž neponúka návod na riešenie takejto situácie.²⁰ Nechcem potenciálny vznik ústavnopolitickej krízy z tohto dôvodu dramatizovať, ale podľa môjho názoru by sa ústavodarca mal načrtnutým problémom zaoberať a hľadať koncepčné a pritom politicky priechodné (akceptovateľné) riešenie.

5.2 Dlhodobé neobsadenie funkcie prezidenta alebo dlhodobej nespôsobilosti prezidenta vykonávať svoju funkciu

Jedným z najvážnejších koncepčných nedostatkov pôvodného znenia slovenskej ústavy bola rigorózna úprava spôsobu volieb prezidenta, podľa ktorého bola k jeho zvoleniu aj pri každých ďalších opakovaných voľbách vždy potrebná podpora najmenej trojpätinovej ústavnej väčšiny poslancov Národnej rady v spojení s nedomyšlene riešeným zastupovaním hlavy štátu v dôsledku ktorého boli k jeho nezastupiteľným kompetenciám zaradené aj také, bez ktorých výkonu sa stáva celý ústavný systém nefunkčný (napr. právo vymenúvať a odvolávať členov vlády).²¹ Tento problém sa v zásade podarilo vyriešiť prostredníctvom novelizácií Ústavy uskutočnených ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z. a ústavným zákonom č. 9/1999 Zb., pričom v nich obsiahnuté riešenie bolo ešte precizované ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.

Ako som už skôr naznačil v súčasnosti môže v prípade ak prezident dlhodobejšie nemôže vykonávať svoju funkciu (napr. z dôvodu závažných zdravotných dôvodov) potenciálne spôsobiť vážny ústavný problém spôsobiť dlhodobé otáľanie Ústavného súdu s vydaním rozhodnutia podľa čl. 105 ods. 2 Ústavy o tom, že funkcia prezidenta sa uvoľnila z dôvodu, že hlava štátu nebola spôsobilá vykonávať svoju funkciu dlhšie ako šesť mesiacov. Takáto situácia totiž môže vyvolať vysoký stupeň politického napätia a stav právnej neistoty, ktoré by za

²⁰ Interpretácia, v zmysle ktorej by parlamentné funkcie vykonávala do uskutočnenia nových parlamentných volieb Národná rada, ktorá bola rozpustená, resp. Národná rada, ktorá vzišla z volieb, ktoré Ústavný súd vyhlásil za neplatné, alebo zrušil výsledok týchto volieb sa síce javí pragmatická, ale podľa môjho názoru nepriechodná, vzhľadom na sankčný charakter rozhodnutia o rozpustení parlamentu a zvlášť rozhodnutia Ústavného súdu, ktorým vyhlásil voľby za neplatné, resp. zrušil napadnutý výsledok volieb.

²¹ K tomu podrobnejšie pozri OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009, s. 44 – 45.

určitých okolností mohli prerásť do ústavnopolitickej krízy. Napriek uvedenému sa domnievam, že ústavné riešenie stavu, keď prezident nie je spôsobilý dlhodobou vykonávať svoju funkciu je v slovenskej ústave vyriešené v zásade najlepším možným spôsobom.

5.3 Kritický počet neobsadených sudcovských miest na Ústavnom súde

Vzhľadom na kľúčovú ústavnú funkciu Ústavného súdu spočívajúcu v súdnej kontrole ústavnosti je z môjho pohľadu nepochybné, že dlhodobá nespôsobilosť Ústavného súdu vykonávať niektoré jeho ústavné kompetencie, z dôvodu významného poklesu počtu sudcov aktuálne tvoriacich personálnu zostavu Ústavného súdu, môže vyvolať vážnu ústavnopolitickú krízu. K takejto situácii môže dôjsť buď v dôsledku dlhodobej neschopnosti alebo neochoty Národnej rady zvoliť dostatočný počet kandidátov na uvoľnené miesta sudcov, príp. dlhodobým otáľaním prezidenta s vymenovaním sudcov z okruhu kandidátov zvolených parlamentom. Kritickým sa nedostatok sudcov Ústavného súdu môže stať vtedy, ak by počet sudcov v aktuálnom čase bol nižší ako osem, vzhľadom na neuznásania schopnosť pléna Ústavného súdu (čl. 131 ods. 1 druhá veta Ústavy), ktorému sú vyhradené najvýznamnejšie kompetencie nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti. Keďže k takejto situácii v doterajšej histórii Ústavného súdu už dvakrát došlo,²² ústavodarca sa pokúsil vyriešiť túto hrozbu prostredníctvom novelizácie Ústavy uskutočnenej ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z.

Riešenie spočíva jednak v nepriamom tlaku na zvýšenie aktivitu Národnej rady pri voľbe kandidátov na sudcov, vzhľadom na ustanovenie oprávnenia prezidenta vymenovať potrebný počet sudcov aj z nižšieho než dvojnásobného počtu kandidátov na uvoľnené miesta sudcov, v prípade ak parlament nezvolí dostatočný počet kandidátov do dvoch mesiacov od uplynutia funkčného obdobia sudcu Ústavného súdu alebo do šiestich mesiacov od zániku funkcie sudcu Ústavného súdu z iných dôvodov (čl. 134 ods. 2 tretia veta Ústavy) a predovšetkým riešenie obsiahnuté v čl. 134 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého sa 12 ročné funkčné obdobie sudcu Ústavného súdu môže predĺžiť až do zloženia sľubu novým sudcom Ústavného súdu. Ide o riešenia, ktoré vo svojej podstate účinne

²² Prvýkrát počet sudcov klesol pod túto kritickú hladinu začiatkom januára 2007, keď niekoľko dní pôsobil len v štvorčlennom zložení. Vážnejšia situácia nastala v roku 2019, keď najprv Ústavný súd od 17. februára do 17. apríla pôsobil do 17. apríla opäť len v štvorčlennom zložení do 17. apríla a následne až do 10. októbra 2019 v osemčlennom zložení. Aj v súčasnosti je už viac ako 18 mesiacov (od 30. septembra 2023) neobsadené jedno sudcovské miesto na Ústavnom súde.

zabraňujú zníženiu počtu sudcov Ústavného súdu pod kritický počet, ktoré však v sebe skrývajú viacero úskalí.

Vo vzťahu k riešeniu upravenému v tretej vete čl. 134 ods. 2 Ústavy, treba uviesť, že na prvý pohľad vyvíja pomerne silný tlak na Národnú radu, aby zvolila v Ústavou vymedzenom čase dostatočný počet kandidátov na sudcov pod hrozbou, že sa iniciatívy ujme bez ohľadu na nedostatočný počet kandidátov prezident. Treba však vziať na zreteľ aj situáciu, ak by parlament úmyselne zvolil len taký počet kandidátov na sudcov (parlamentnej väčšine konvenujúcich), aký je počet voľných sudcovských miest na Ústavnom súde a vďaka tomu „nútil“ prezidenta vymenovať všetkých parlamentnom zvolených kandidátov v spojení s hrozbou, že zodpovednosť za nefunkčnosť Ústavného súdu sa presunie z Národnej rady na prezidenta.²³ Moja zásadná výhrada proti riešeniu obsiahnutému v čl. 134 ods. 3 Ústavy spočíva v tom, že Ústava neustanovuje žiadnu lehotu, o ktorú by sa mohlo funkčné obdobie sudcu Ústavného súdu predĺžiť z dôvodu nezloženia sľubu novým sudcom. Treba totiž vziať do úvahy aj situáciu, že Národnej rade a prípadne aj prezidentovi bude dlhodobu (politicky) vyhovovať, ak sa funkčné obdobie sudcu, či viacerých sudcov Ústavného súdu predĺži.

5.4 Dlhodobu poddimenzovaný počet sudcov na všeobecných a správnych súdoch

K vážnemu ochromeniu riadneho chodu ústavných orgánov, v spojení s negatívnymi zásahmi do Ústavou garantovaných základných práv upravených v siedmom oddiele druhej hlavy Ústavy označenom nadpisom „Právo na súdnu a inú právnu ochranu“, by nepochybne došlo aj vtedy ak by všeobecné a správne súdy dlhodobu uskutočňovali svoju sudcovskú právomoc v situácii, keď je počet sudcov významne poddimenzovaný. Aj v tomto prípade by dlhodobé pretrvávanie takéhoto stavu mohlo vyústiť do ústavnopolitickej krízy. Som si však vedomý toho, že ide len o vysoko fabulovanú ústavnú situáciu, ku ktorej by mohlo hypoteticky dôjsť napr. vtedy, ak by Súdna rada bola dlhodobu pasívna pri prijímaní stanovísk, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne [čl. 141 ods. 6 písm. b) Ústavy], alebo pri predkladaní návrhov na vymenovanie

²³ K hodnoteniu ustanovenia tretej vety čl. 134 ods. 2 Ústavy pozri napríklad BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Všetci prezidentovi muži. In OROSZ, L., GRABOWSKÁ, S., MAJER-ČÁK, T. (eds.) *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovacie činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 121 – 136 a tiež v tom istom zborníku publikovaný príspevok OROSZ, L. *Justičná novela Ústavy (solidne zábery – rozpačité závery)*. s. 93 – 94.

sudcov prezidentovi [čl. 141 ods. 6 písm. c) Ústavy]. Túto hypotetickú situáciu spomínam skôr preto, že Ústava v tomto prípade ustanovuje pomerne účinný právny nástroj na riešenie dlhodobej pasivity členov Súdnej rady, ktorý spočíva v oprávnení príslušných ústavných orgánov (resp. sudcov) nimi ustanovených neodôvodnene pasívnych členov Súdnej rady „...pred uplynutím ich funkčného obdobia kedykoľvek odvolať“ (čl. 141 ods. 5 tretia veta Ústavy). Som si zároveň však vedomý toho, že aj uplatnenie tohto právneho nástroja má svoje úskalia.

5.5 Dlhodobo neobsadená funkcia generálneho prokurátora

V čele sústavy orgánov prokuratúry budovanej na monokratickom princípe stojí podľa Ústavy generálny prokurátor (čl. 150 Ústavy), ktorému garantuje zákon o prokuratúre v ústavnopolitickom systéme Slovenskej republiky mimoriadne silné postavenie a to jednak vďaka jeho pôsobeniu dovnútra sústavy orgánov prokuratúry, ako aj výkonom pôsobností smerujúcich navonok. Vzhľadom na tieto skutočnosti by dlhodobé neobsadenie funkcie generálneho prokurátora nepochybne predstavovalo vážny zásah do riadneho fungovania nielen sústavy orgánov prokuratúry, ale aj fungovania ústavného mechanizmu ako celku. Podľa aktuálnej zákonnej úpravy k takejto situácii však v zásade nemôže dôjsť, keďže zákon o prokuratúre obsahuje ustanovenia, ktoré účinne bránia tomu, aby nastalo právne vákuum pri výkone pôsobností generálneho prokurátora v prípade, ak sa táto ústavná funkcia uprázdni (nie je obsadená). Ide jednak o ustanovenie § 7 ods. 2 druhej vety zákona o prokuratúre, podľa ktorého *„Funkčné obdobie generálneho prokurátora je sedem rokov; začína plynúť dňom zloženia sľubu generálnym prokurátorom. Toto funkčné obdobie sa predlžuje až do zloženia sľubu novým generálnym prokurátorom“*, ako aj ustanovenia § 9 ods. 1 a 3 zákona o prokuratúre²⁴, ktoré riešia zastupovanie generálneho prokurátora v prípadoch,

²⁴ Podľa § 9 ods. 1 zákona o prokuratúre *„Generálneho prokurátora zastupuje a počas zastupovania generálneho prokurátora vykonáva funkciu generálneho prokurátora v plnom rozsahu práv a povinností generálneho prokurátora prvý námestník generálneho prokurátora, ak nový generálny prokurátor ešte nezložil sľub, a*

a) doterajší generálny prokurátor zomrel alebo bol vyhlásený za mŕtveho,
b) doterajšiemu generálnemu prokurátorovi v dôsledku vzdania sa funkcie generálneho prokurátora alebo odvolania z funkcie generálneho prokurátora zaniklo oprávnenie vykonávať funkciu generálneho prokurátora.“

Podľa § 9 ods. 3 zákona o prokuratúre. *„Generálneho prokurátora zastupuje a počas zastupovania generálneho prokurátora vykonáva funkciu generálneho prokurátora v plnom rozsahu práv a povinností generálneho prokurátora prvý námestník generálneho prokurátora aj vtedy, ak*

a) generálny prokurátor dočasne stratí oprávnenie vykonávať funkciu generálneho prokurátora z dôvodu pozastavenia výkonu funkcie prokurátora,
b) generálny prokurátor svoju funkciu po čas dlhší ako 30 dní nevykonáva.“

keď mu funkcia zanikne pred uplynutím funkčného obdobia, resp. ak nie je spôsobilý ďalej vykonávať svoju funkciu a to tak, že ho v plnom rozsahu jeho práv zastupuje prvý námestník generálneho prokurátora.

Na prvý pohľad ide o elegantné riešenie, ktoré zabráňuje vzniku ústavnopolitickej krízy z dôvodu dlhodobého neobsadeniu funkcie generálneho prokurátora. K uvedeným ustanoveniam zákona o prokuratúre však možno mať z ústavnoprávneho hľadiska vážne výhrady. V prípade ustanovenia § 7 ods. 2 zákona o prokuratúre o tom, že funkčné obdobie generálneho prokurátora sa napriek jeho uplynutiu predlží až do ustanovenia nového generálneho prokurátora ide o obdobnú výhradu, akú som vyslovil skôr v súvislosti s predĺžením funkčného obdobia sudcov Ústavného súdu. Vo vzťahu k zastupovaniu generálneho prokurátora, ktorého funkcia, resp. spôsobilosť ju ďalej vykonávať zanikla jeho prvým námestníkom podľa § 9 ods. 1 a 3 zákona o prokuratúre moja už skôr artikulovaná výhrada spočíva v tom, že prvý námestník generálneho prokurátora nedisponuje demokratickou ústavnou legitimitou k tomu, aby zastupoval generálneho prokurátora v plnom rozsahu jeho práv. Slabinou týchto ustanovení je aj to, že majú právnu silu obyčajného zákona, hoci spôsob ustanovovania generálneho prokurátora upravuje priamo Ústava. Riešenie tohto problému by mohlo spočívať v tom, že by prvému námestníkovi legitimitu na zastupovanie generálneho prokurátora v plnom rozsahu priznávala priamo Ústava. Aj v tomto prípade som si vedomý toho, že načrtnuté riešenie nie je v súčasnosti (ani dlhobojšie) v Národnej rade priechodné.

Nad rámec uvedeného sa žiada kriticky poznamenať, že predĺženie funkčného obdobia viacerých kategórií ústavných činiteľov v prípadoch, ak sa neustanoví v Ústavou ustanovenom čase ich nástupca, sa stalo štandardným právnym nástrojom na riešenie ústavných situácií v rámci ktorých Národná rada, prípadne prezident neuplatnia svoju kreačnú právomoc včas. Okrem už spomínaných sudcov Ústavného súdu a generálneho prokurátora predpokladá predĺženie funkčného obdobia doterajšieho predsedu NKÚ v prípade nezvolenia nového predsedu aj zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (pozri § ods. 5 tohto zákona).

6 Záver

V záverečnej časti môjho príspevku považujem za vhodné zosumarizovať skôr načrtnuté čiastkové závery týkajúce sa hľadania odpovede na otázku obsiahnutú v názve môjho príspevku, t. j. či by bolo žiaduce právne nástroje na riešenie ústavnopolitických kríz zmeniť alebo doplniť. Zároveň sa pokúsím moje

čiastkové závery prevteliť do koncepcnejšie vyznievajúcej podoby, ktorá by mohla byť založená na nasledovných tézach:

1. **Sprievodným javom** vyústenia finančnej, hospodárskej, sociálnej krízy, či iných krízových situácií, do **ústavnopolitickej krízy je závažné narušenie riadneho chodu ústavných orgánov**;
2. **V Ústave sú popri nemnohých právnych nástrojoch na riešenie potenciálnych ústavnopolitických kríz implicitne prítomné aj mimoprávne (ústavnopolitické) nástroje na ich riešenie.** Tieto majú podľa môjho názoru dominantné postavenie, keďže ich použitím možno nie zriedka dospieť k citlivejšiemu (menej bolestnému) a spravidla aj jednoduchšiemu riešeniu, či vyriešeniu ústavnopolitickej krízy. Navyše mimoprávne (ústavnopolitické) nástroje na riešenie krízových javov sú vždy prítomné aj pri potenciálnom uplatnení právnych nástrojov na riešenie ústavnopolitickej krízy;
3. **Dominantné miesto pri riešení ústavnopolitických kríz v ústavnom systéme Slovenskej republiky patrí, resp. by malo patriť podľa môjho názoru prezidentovi** a to vďaka jeho ústavnému postaveniu predurčenému jeho priamou legitímáciou občanmi, ako aj skutočnosti, že ústavodarca mu explicitne zveril ústavnú funkciu zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Vďaka svojej priamej demokratickej legitímite disponuje prezident popri celom rade právnych nástrojoch účelovo určených na riešenie ústavnopolitickej krízy aj širokým repertoárom mimoprávných prostriedkov pôsobenia na všetky ústavné orgány, ktorých aktívne, ale pritom dôsledne politicky premyslené použitie by malo (mohlo) byť spôsobilé vyústiť minimálne do neutralizácie, ak už nie k vyriešeniu krízových javov pri fungovaní ústavných orgánov. Uplatnenie týchto mimoprávných prostriedkov v záujme riešenia ústavnopolitickej krízy je ústavnou povinnosťou prezidenta, pričom naopak rezignácia na ich použitie zakladá jeho ústavnopolitickú zodpovednosť za pretrvávanie ústavnopolitickej krízy.
4. **Kľúčovým faktorom vyvolávajúcim ústavnopolitickú krízu v štátoch vychádzajúcich z parlamentného modelu vlády**, ku ktorým možno Slovenskú republiku s menšími výhradami zaradiť,²⁵ **je krehká, resp. premenlivá koaličná väčšina poslancov Národnej rady podporujúcich vládu.** Táto sa prejavuje jednak významným znížením akcieschopnosti parlamentu (jeho riadneho chodu), ako aj negatívnym pôsobením na funkčnosť vlády, vzhľadom na existenciu permanentného napätia vo vzťahoch medzi vládou a parlamentom, ktoré je nie zriedka spojené so stupňujúcou sa hrozbou

²⁵ Výhrady k tomuto záveru prezentuje vo svojich publikačných výstupoch najmä J. Drgonec. Pozri napríklad DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1153 – 1164.

uplatnenia najvážnejšieho právneho nástroja parlamentnej kontroly voči vláde, teda vyslovenia nedôvery vláde, ktorá podľa Ústavy zakladá obligatórne odvolanie vlády prezidentom.

Z tohto hľadiska má kľúčový význam zodpovedanie otázky, či slovenská ústava ponúka efektívne právne nástroje na riešenie ústavnopolitickej krízy vyvolanej krízou vo vzťahoch medzi Národnou radou a vládou. Z uvedeného (pozri body 2 a 5 v piatej časti tohto príspevku) vyplýva, že Ústava síce prezidentovi ponúka viacero právnych nástrojov na riešenie zníženej akcieschopnosti Národnej rady, ktorá vyvoláva spravidla aj krízu vo vzťahoch medzi Národnou radou a vládou (od rozpustenia Národnej rady, po vytvorenie novej vlády pod prezidentskou kuratelou). Ich uplatnenie je ale viazané minimálne na aktívne, či nečinnosťou prejavovaný súhlas aktuálnej parlamentnej väčšiny. **Radikálne riešenie**, ktoré by ponúkalo funkčné východisko z tohto stavu, **by mohlo spočívať v zmene taxatívneho výpočtu ústavných dôvodov rozpustenia Národnej rady na demonštratívny** [doplnením čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy]. To by umožnilo prezidentovi rozpustiť Národnú radu aj bez súčinnosti s aktuálnou väčšinou poslancov parlamentu. Išlo by o riešenie, ktoré poznajú ústavné systémy viacerých demokratických štátov vychádzajúcich z parlamentnej formy vlády.²⁶ **V aktuálnych politických reáliách Slovenskej republiky**, charakterizovaných okrem iného nízkym stupňom politickej a právnej kultúry politických elít, **by však toto riešenie ponúkalo podľa môjho názoru viac škody ako úžitku.** Navyše ústavná zmena, ktorá by načrtnutým spôsobom posilnila možnosti prezidenta zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov je podľa môjho názoru v Národnej rade dlhodobo nepriechodná.

5. Na základe rámcovej analýzy ďalších potenciálnych zdrojov ústavnopolitickej krízy som skôr načrtnol **viacero ďalších námetov na doplnenie ústavnoprávnych nástrojov účelovo určených na riešenie krízových javov vo fungovaní ústavných orgánov Slovenskej republiky** (pozri piatu časť tohto príspevku). Ich podrobnejšia analýza zjavne presahuje priestorové možnosti tohto príspevku, ale na druhej strane môžu slúžiť ako námety pre ďalší verejný diskurz a to bez ohľadu na to, že v súčasnom období, charakteristickom výraznou polarizáciou politickej scény, sa javí drvivá väčšina z nich ako politicky nepriechodná.
6. Z doposiaľ uvedeného vyplýva, **že zastávam skeptický postoj k prípadnému obohateniu slovenskej ústavy o efektívnejšie právne nástroje na riešenie ústavnopolitických kríz. Na druhej strane si s plnou vážnosťou**

²⁶ Pozri k tomu v tomto zborníku publikovaný príspevok Mareka Domina.

uvedomujem, že nedostatok efektívnych právnych nástrojov na riešenie ústavnopolitickej krízy v spojení s nefunkčnosťou mimoprávných prostriedkov na jej riešenie môže vyústiť do jej tak závažného prehĺbenia, že jedným z reálnych východísk z takejto kritickej situácie sa môže stať zavedenie mimoriadneho právneho režimu na základe vyhlásenia výnimočného stavu prezidentom na návrh vlády.

7. V príspevku som sa z priestorových dôvodov **nevenoval podmnožine ústavnopolitických kríz, ktoré sú spojené s fungovaním mimoriadneho právneho režimu.** V ostatných rokoch sa tejto problematike venovala v domácej ústavnej teórii zvýšená pozornosť, zvlášť v súvislosti s výzvami, ktoré priniesla pandémia COVID 19 a ňou vyvolané vyhlásenie núdzového stavu.²⁷ Napriek tomu si myslím, že zvlášť problematika vyhlasovania, predlžovania výnimočného stavu a výkonu verejnej moci v jeho priebehu by mala byť v najbližšom čase premetom výraznejšej pozornosti domácej právnej doktríny v súvislosti s hrozbami, ktoré sprevádzajú rozširujúce sa autokratické tendencie v slovenskom politickom prostredí.

Zoznam použitej literatúry

BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Všetci prezidentovi muži. In. OROSZ, L., GRABOWSKÁ, S., MAJERČÁK, T. (eds.) *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 121 – 136.

Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie 22. – 23. apríla 2021. Bratislavské právnické fórum 2021. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2021.

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019.

GIBA, M. a kol. *Ústavný systém Slovenska počas krízových situácií: Možnosti, limity a riešenia*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

²⁷ Pozri k tomu najmä už spomínané dielo GIBA, M. a kol. *Ústavný systém Slovenska počas krízových situácií: Možnosti, limity a riešenia*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022; alebo vedecký zborník *Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie 22. – 23. apríla 2021. Bratislavské právnické fórum 2021. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2021; zo staršej literatúry napríklad KÁČER, M. *Na okraji krajnej núdze: o prepisovaní zákonov počas aplikácie*. Praha : Leges, 2016.

KÁČER, M. *Na okraji krajnej núdze: o prepisovaní zákonov počas aplikácie*. Praha : Leges, 2016.

KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016.

OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009.

OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : EUROKÓDEX, 2011,

OROSZ, L. Justičná novela Ústavy (solídne zámery – rozpačité závery). In OROSZ, L., GRABOWSKÁ, S., MAJERČÁK, T. (eds.) *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2021.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2023.

PROCHÁZKA, R. Týždeň v práve Rada Procházku. In *Denník N*. 7. február 2025.

SVÁK, J., BALOG, B. Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie slovenskou ústavou. In JIRÁSEK, J. (eds.) *Ústava ve stínu politiky Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference – Olomoucké právnické dny*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2012, s. 23 – 40.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

ladislav.orosz@upjs.sk

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

ÚSTAVNOPRÁVNE VYMEDZENIE PÔSOBNOSTI VLÁDY NA POZADÍ REŽIMU OBMEDZENÝCH PRÁVOMOCÍ*

CONSTITUTIONAL DEFINITION OF THE GOVERNMENT'S POWERS ON THE BACKGROUND OF THE REGIME OF LIMITED POWERS

Marián Giba²

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Abstract: From December 2022 to October 2023, two dismissed governments operated in Slovakia, whose powers were limited by a specific regime based on Art. 115, paragraph 3 of the Constitution. At that time, a large number of interpretative and application issues related to the powers of the government were revealed, which this paper analyzes. These issues do not arise in normal operation, or, if they do arise, they do not cause a problem. The aim of this paper will first be to answer specific practical questions of a systemic nature related to the powers of the dismissed government. Subsequently, several practical problematic cases will be presented for which it was necessary to find a solution based on pertinent constitutional arguments.

Abstrakt: Od decembra 2022 do októbra 2023 pôsobili na Slovensku dve odvolané vlády, ktorých právomoci boli obmedzené špecifickým režimom na základe čl. 115 ods. 3 ústavy. V tom čase sa odkrylo veľké množstvo interpretačných a aplikačných otázok súvisiacich s právomocami vlády, ktoré analyzuje tento príspevok. Tieto otázky v bežnej prevádzke nevznikajú, alebo, ak aj vznikajú, nespôsobujú problém. Cieľom príspevku bude najskôr odpovedať na konkrétne praktické otázky systémového charakteru súvisiace s právomocami odvolanej vlády. Následne ukážeme niekoľko praktických problematických prípadov, na ktoré bolo nutné hľadať riešenie na báze korektných ústavnoprávných argumentov.

* Príspevok je čiastkovým výstupom v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0331/24 „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ riešeného na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

² Autor je vedúcim Katedry ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. V čase uplatňovania režimu obmedzených právomocí vlády v rokoch 2022 – 2023 bol zároveň poradcom prezidentky Slovenskej republiky pre ústavnoprávnu oblasť.

Keywords: Dismissed government; limited powers; essential measures.

Kľúčové slová: Odvolaná vláda; obmedzené právomoci; zásadné opatrenia.

1 Úvod

Netreba podrobne pripomínať kontext a všetky súvislosti situácie, v ktorej v októbri 2011, krátko po zamietnutí žiadosti vlády o vyslovenie dôvery, slovenský parlament prijal bleskovú novelu Ústavy (ústavný zákon č. 356/2011 Z. z.). Formálne deklarovaným, hoci reálne neobhájiteľným dôvodom tejto novely, prijatej v skrátanom legislatívnom konaní za jediný deň, bola nemožnosť poveriť vládu, odvolanú po strate dôvery, výkonom funkcie až do vymenovania novej. Národná rada tak na Slovensku zaviedla svetovo unikátny systém, kde namiesto toho, aby bola vláda po strate dôvery a odvolaní čím skôr nahradená novou, hoci dočasnou, sa vytvárajú podmienky na jej dlhodobé fungovanie. Z režimu čl. 115 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 119 Ústavy vyplýva, že odvolanej vláde niektoré právomoci zostávajú naďalej, iné úplne stráca a niektoré môže vykonávať iba s predchádzajúcim súhlasom prezidenta republiky.³ Možno len súhlasiť, že „rozsahom išlo o nepatrnú, ale pri tom svojimi dôsledkami systémovo pôsobiacu novelizáciu ústavy, ktorá nešetrne zasiahla do zložito formovaného modelu parlamentnej formy vlády“.⁴

Právna veda podrobila tvrdej a vecne silnej kritike mnohé aspekty tejto ústavnej konštrukcie, od zavedenia „kontrasignácie naruby“, ktorej výkon ani nie je v neprítomnosti prezidenta zastupiteľný⁵ cez otázku odchodu jednotlivého člena z odvolanej vlády⁶ až po konštatovanie, že tento konštrukt bol „(...) vsadený do ústavy bez vyriešenia a ústavného vyjadrenia jeho ústavných súvislostí“.⁷ Aj keď to aktéri nikdy otvorene nepripustili, primárne pohnútky tejto novely boli politické a nehládali za horizont najbližších parlamentných volieb konaných v marci 2012. No to, že primárny cieľ celej operácie bol jednorazový, nič nemení na tom, že celá schéma zostala súčasťou ústavného textu, a teda potenciálne dopadá na

³ Pre komplexný rozbor pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 325 – 330.

⁴ OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 317.

⁵ GIBA, M. Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In *AUC Iuridica*. 2011, č. 4, s. 101 – 113.

⁶ BALOG, B. Odvolanie odvolaného člena vlády. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2012, č. 1, s. 44 – 46.

⁷ SVÁK, J., BALOG, B. Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Ústava ve stínu politiky?* Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 32.

každú vládu, ktorá stratí dôveru, a nie je urýchlene nahradená novou. Po vyše desaťročí táto ústavná konštrukcia „ožila“ znova, keď 15. decembra 2022 Národná rada vyslovila nedôveru vláde Eduarda Hegera.

Už v rokoch 2011 – 2012 trvalo pôsobenie vlády v obmedzenom režime právomocí takmer šesť mesiacov, čo je dosť dlhá doba na to, aby sa v aplikačnej praxi ukázali mnohé objektívne nedostatky tejto horúcou ihlou šitej ústavnej úpravy. V rokoch 2022 – 2023 však obmedzený režim právomocí vlády trval viac ako desať mesiacov, s približne mesačnou prestávkou od vymenovania úradníckej vlády Ľudovíta Ódora po zamietnutie jej žiadosti o vyslovenie dôvery Národnou radou. Navyše bola situácia na Slovensku i vo svete v tomto období o dosť zložitejšia ako desaťročie predtým: vojna na Ukrajine so všetkými dopadmi, energetická kríza, dlhodobý zlý stav verejných financií, prehľbená „kríza demokracie“ v západnom svete, Európskou úniou zavedený Plán obnovy a odolnosti s potrebou efektívne ho čerpať... Čím náročnejším domácim i zahraničným výzvam štát čelí, tým viac potrebuje akcieschopnú vládu – o tom nie je pochybnosť.

Aktéri slovenskej politiky v rokoch 2022 – 2023 buď nepochopili, alebo nechceli pochopiť, že vyslovenie nedôvery vláde má primárne znamenať jej odchod a nahradenie novou – to má byť krok A. Namiesto toho sa akosi automaticky prijalo, že je vlastne v poriadku, ak aj dlhšiu dobu vládne vláda v obmedzenom režime právomocí (veď na to máme aj osobitnú úpravu priamo v Ústave). Ako najpodstatnejšia sa prezentovala otázka, kedy budú predčasné voľby (apríl, máj, jún či september 2023), čo bol v skutočnosti krok B. Podsúvalo sa tým, že ak sa v dohľadnej budúcnosti vykoná krok B, tak nám to v prítomnosti vlastne rieši problémy vyplývajúce z nevykonania kroku A.⁸

V atmosfére všeobecného politického nezájmu o nájdenie dočasnej vlády, ktorá by s dôverou parlamentu dovládla do predčasných volieb, sa tak republika pustila do avantúry dlhého fungovania vlády s obmedzenými právomocami.

⁸ V tom čase sme na margo situácie vyslovili metaforu, že strata dôvery vlády je niečo podobné, ako defekt na aute: „Ak sa stane defekt, auto musí, samozrejme, zastaviť. Je prípustné diskutovať, či sa nutná oprava bude realizovať v servise vzdialenom 10, 20 alebo 30 kilometrov (máj, jún alebo september). O tom sa diskutovať môže. Len kým sa do toho servisu vyrazí, treba v prvom rade vymeniť pneumatiku – ak nie za plnohodnotnú, tak aspoň za dojazdovú. My sme však vyrazili do servisu vzdialeného 30 km na „rafe“ s argumentom, že keď už vieme, do ktorého servisu sa pôjde, auto tam môže ísť aj s deravou pneumatikou. Podchvilou sa aj čudujeme, že auto poriadne nejde, hoci všetci vieme, že poškodená pneumatika stratila podstatnú časť svojich funkcií (ako nám vyplýva z čl. 115 ods. 3 Ústavy). Napriek tomu ideme ďalej a hovoríme si, že do toho najvzdialenejšieho servisu už len nejako dôjdeme a že vlastne je to tá najpriateľnejšia z dostupných možností. Tolko teda k tomu, ako aktéri slovenskej politiky v rokoch 2022 – 2023 porozumeli tomu, čo znamená strata dôvery vlády v parlamentom režime...“ GIBA, M. Ústava v predvolebnej kampani. In DOBROVIČOVÁ, G., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. (eds.) *Súdna moc v právnom štáte. Pocta Alexandrovi Bröstlovi k 70. narodeninám*. Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2023, s. 350.

Dĺžka tohto pôsobenia v kombinácii so zložitou domácej i svetovej politickej situácie od decembra 2022 do októbra 2023 odkryla veľké množstvo interpretačných a aplikačných otázok súvisiacich s právomocami vlády. Práve o tom bude tento príspevok. Nebude mať ambíciu za každú cenu odpovedať na všetky predstaviteľné otázky: na mnohé z otázok, ktoré prináša režim zavedený ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z., totiž ani nejestvujú dobré, teda právne bezproblémové odpovede. Tieto otázky v bežnej prevádzke nevznikajú, alebo, ak aj vznikajú, nespôsobujú problém – problémom sa stávajú až v režime obmedzených právomocí vlády.

Cieľom príspevku bude najskôr odpovedať na konkrétne praktické otázky systémového charakteru súvisiace s právomocami odvolanej vlády (1). Následne ukážeme niekoľko praktických prípadov, kde bolo nutné hľadať riešenie (2). Budeme sa snažiť problémy pomenovať, ukázať relevantné argumenty pre ich riešenie a ponúknuť riešenie aspoň tam, kde sa to javí ako možné. Zdôrazňujeme, že okruh vybraných príkladov nie je zďaleka vyčerpávajúci. Dalo by sa rozoberať mnoho ďalších, no zároveň je nutné rešpektovať rozsah konferenčného príspevku.

Ešte je namieste dodať jednu vec: argumentácia zmyslom a účelom ústavnej úpravy, prípadne úmyslom ústavodarcu, je vo všeobecnosti nielen možným, ale vhodným a neraz veľmi užitočným výkladovým prístupom pri riešení nejasných právnych otázok. Je však ťažké použiť túto metódu pri výklade ústavnej úpravy zavedenej ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. Berúc do úvahy pohnútky, s akými bola táto novela prijímaná a zohľadniac legislatívnu „kvalitu“ s akou bola naformulovaná a schválená, by to bolo niečo podobné, ako pokúšať sa metódami serióznej chémie analyzovať jav, ktorý je vo svojej podstate alchýmiou. Najmä z pohľadu ústavného praktika, ktorý musí riešiť tieto otázky v konkrétnych situáciách v reálnom živote, je pri ich riešení niekedy nutné použiť väčšiu dávku pragmatizmu, než by bolo v bežnej situácii obvyklé. Pragmatizmom však nemyslíme zradu profesionálnej cti ani metód ústavného práva – len tým chceme povedať, že osobitne pri právomociach odvolanej vlády nemožno prepiať úzkostlivosťou dospieť do situácie, ktorej výsledok bude ešte absurdnejší, než samotná ústavná úprava z roku 2011...

2 Systémové otázky právomocí vlády

Ústavnoprávne korektná odpoveď na žiadnu jednotlivú otázku sa nemá hľadať izolovane od systémových súvislostí, ktoré pri právomociach vlády platia všeobecne. Tieto systémové súvislosti treba najskôr pomenovať a objasniť.

S týmto zámerom postupne nastolíme niekoľko ústavnoprávných otázok, na ktoré ponúkame odpoveď.

2.1 Čo je „zásadná otázka štátnej politiky“?

Článok 115 ods. 3 Ústavy vylučuje, aby odvolaná vláda rozhodovala, okrem iného, o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky a o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky, čo sú právomoci, ktoré vláde v bežnej prevádzke vyplývajú z čl. 119 písm. d) a i) Ústavy (ďalej aj „zásadná otázka štátnej politiky“). Abstraktnosť, s akou sú tieto právomoci vlády formulované, prirodzene vytvára priestor na neistotu, čo je a čo nie je zásadnou otázkou štátnej politiky.

Nápomocný môže byť v tomto smere názor Ústavného súdu, ktorý vyslovil smerom k čl. 119 písm. d), no nepochybne sa dá primerane uplatniť aj pri písm. i): *„Ústava neustanovuje taxatívne ani demonštratívne, ktoré z opatrení v uvedených oblastiach sú natoľko závažné, že ich možno charakterizovať ako zásadné. Pomocou výkladu, za zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky možno považovať všetky opatrenia, ktoré majú mimoriadny význam pre hospodársku a sociálnu politiku Slovenskej republiky z hľadiska jej dlhodobého rozvoja. Okrem toho, za zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky možno označiť aj také opatrenia, ktoré majú zásadný význam pre riešenie konkrétnej situácie dôležitej pre hospodársku alebo sociálnu politiku Slovenskej republiky. Rozsah, hĺbku a stupeň konkrétnosti opatrení, ktorými vláda uplatní svoju pôsobnosť rozhodovať o zásadných otázkach hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky, nemožno vymedziť so všeobecnou platnosťou pre všetky opatrenia zásadnej povahy. Len podľa povahy spoločenského vzťahu, ktorý je predmetom rozhodovania, možno ustanoviť, či pre uplatnenie pôsobnosti, ktorú vláde priznáva ústava, stačí, aby vláda rozhodla o koncepcii opatrenia zásadného významu, alebo či treba, aby vláda rozhodovala aj o konkrétnych otázkach uskutočnenia prijatého opatrenia.“*⁹ Aj tento názor Ústavného súdu, hoci formulovaný podstatne väčším objemom slov v porovnaní s Ústavou, je však stále dosť všeobecný na to, aby sám osebe stačil na úplné objasnenie veci. Napriek tomu je zrejmé, že Ústavný súd vytýčil dvojaké kritérium na to, čo treba považovať za zásadné opatrenie:

- buď ide o opatrenia s dlhodobým podstatným významom pre hospodársku (sociálnu, vnútornú, zahraničnú) politiku

⁹ Nález Ústavného súdu z 21. novembra 1996, sp. zn. PL. ÚS 1/96.

- alebo ide o opatrenia ktoré (hoci nie sú dlhodobé) majú zásadný význam pre riešenie konkrétnej situácie dôležitej z pohľadu štátnej politiky.

Z uvedeného vyplýva, že tu existuje významný materiálny element, ktorý je nevyhnutnou súčasťou definície zásadnej otázky štátnej politiky.

Právna veda pripúšťa, že spôsob formulovania tejto ústavnej právomoci dáva vláde značnú mieru diskrecie, a preto v niektorých prípadoch môže významne závisieť od vlády samotnej, čo bude považovať za zásadnú otázku.¹⁰ *Značná miera* diskrecie však neznamená, že vláda má *úplnú voľnosť* v tom, čo označí za zásadnú otázku, a čo nie.¹¹ Každopádne však vlastné posúdenie vlády musí hrať podstatnú úlohu, vláda sa nemôže spoliehať na verejne vyslovené názory odborníkov či iných ústavných činiteľov. Konanie o výklade Ústavy na Ústavnom súde sa tiež nejaví ako najvhodnejšie riešenie veci v prípade pochybností: po prvé, na to, aby bolo možné toto konanie iniciovať, musí existovať ústavne relevantný spor, čo je viac ako len rôzne názory vyslovené vo verejnom priestore; po druhé, vzhľadom na dĺžku konania na Ústavnom súde by sa vec mohla stať bezpredmetnou dávno predtým, ako by súd rozhodol.

Nie je bez paradoxu, že keby odvolaná vláda určitú právomoc chcela vykonať, musela by odôvodniť, prečo *nejde* o zásadnú otázku, nie prečo o takú *ide*. Keby to preukázala, znamenalo by to, že v rámci čl. 119 Ústavy nebude vláda postupovať podľa písm. d) resp. i). Zákonite to potom nastoľuje otázku, podľa čoho teda *bude* postupovať. To otvára niekoľko ďalších otázok, na ktoré je nutné sa zamerať.

2.2 Sú v čl. 119 Ústavy obsiahnuté všetky právomoci vlády?

Táto otázka sa dá položiť aj inak: musí všetko, čo vláda robí, spadať pod niektoré z písmen článku 119 Ústavy?

Predstava, že čl. 119 Ústavy ponúka úplný výpočet právomocí vlády, môže byť lákavá najmä pre právneho formalistu, ktorý žije v predstave, že právo má byť celé napísané a že nič, čo nie je napísané, nemôže byť právo – toto je však v ústavnom práve celkovo neudržateľná predstava. Taxatívneho charakteru čl. 119 Ústavy by však na prvý pohľad mohlo nasvedčovať jeho písmeno r), ktoré článok uzatvára formuláciou, že vláda rozhoduje „o ďalších otázkach, ak

¹⁰ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 346.

¹¹ Objavil sa však aj názor, ktorý naznačoval, že toto posúdenie viac-menej musí urobiť vláda, ktorá za to aj prevezme zodpovednosť. Pozri MAZÁK, J. Vláda môže, nemôže, smie, mala by poslať ustajnené migy Ukrajine? *Denník N*, 14. februára 2023. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/3238278/vlada-moze-nemoze-smie-mala-by-poslat-ustajnene-migy-ukrajine/>>.

tak ustanoví zákon“. Povrchný pohľad by mohol zvädzať k záveru, že článok 119 Ústavy pekne vypočítava právomoci vlády jednu po druhej a výpočet uzatvára odkazom na všetko ostatné, čo vyplýva z bežných zákonov – tým pádom je komplexný a obsiahne všetko, čo prichádza do úvahy. Takýto koncept je však už len vzhľadom na ďalší text Ústavy samotnej. Napríklad jej čl. 130 ods. 1 písm. c) zakladá vláde aktívnu procesnú legitímáciu pred Ústavným súdom, a súčasne ju radí medzi subjekty, ktorých aktívna legitímácia je najširšia. V čl. 119 sa o tejto právomoci vlády nehovorí, iba v písm. h) je obsiahnutý jej malý výsek, ktorý sa týka preventívnej kontroly ústavnosti medzinárodných zmlúv. Článok 82 ods. 4 Ústavy dáva vláde možnosť požiadať o mimoriadnu schôdzu Národnej rady. Podľa čl. 96 ods. 1 Ústavy má vláda právomoc predložiť Národnej rade návrh na prijatie uznesenia o vyhlásení referenda. Všetko sú to príklady veľmi konkrétnych právomocí, ktoré v čl. 119 Ústavy obsiahnuté nie sú.

Rovnako tak osobitné ústavné zákony, ktoré spolu s Ústavou tvoria polylegálny slovenský ústavný systém, obsahujú vo svojich textoch nemalé množstvo právomocí, ktoré vláda vykonáva a ktoré nie sú obsiahnuté v čl. 119 Ústavy.¹² Keďže sú to ústavné, nie „bežné“ zákony, nedá sa uvažovať o tom, že ich s článkom 119 Ústavy prepája jeho posledné písmeno r), lebo v ústavnom práve sa nedá pristúpiť na skratku, že „aj ústavný zákon je zákon“. Ak Ústava dôsledne rozlišuje medzi pojmi *zákon* a *ústavný zákon* – a to robí – potom nemožno vzťahovať na ústavné zákony úpravu, ktorá odkazuje na *zákony*. Vláda teda nepochybne má aj právomoci, ktoré sú ustanovené explicitne v iných ústavných textoch mimo článku 119 Ústavy.

Ešte zaujímavejšie je, vláda má i také právomoci, ktoré je nemožné subsumovať nielen pod čl. 119 Ústavy, ale ani pod žiadnu inú písanú ústavnú normu. Niekoľko príkladov takýchto právomocí je rozobratých nižšie v časti 2 tohto článku. Už na tomto mieste však môžeme ustáliť záver, že článkom 119 Ústavy sa nevyčerpávajú všetky právomoci, ktoré vláda má. Tento čiastkový záver nás posúva k ďalšej zásadnej otázke.

¹² Ako príklad môže slúžiť čl. 3 ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, podľa ktorého vláda predkladá návrh na predsedu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť parlamentu, ktorý ho volí trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. Taktiež podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu vláda vykonáva množstvo právomocí, ktoré presahujú rámec čl. 119 písm. n), teda nie sú to úkony, ktoré vedú iba k vyhláseniu krízovej situácie alebo jej skončeniu. Podobne by sa dali uviesť príklady právomocí vlády vyplývajúce z ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie.

2.3 Aký je pri odvolanej vláde režim tých právomocí, ktoré jej nevyplývajú z čl. 119 Ústavy, ale z iného zdroja?

Keďže je zrejmé, že vláda má aj iné právomoci, než tie, ktoré upravuje čl. 119 Ústavy, je veľmi podstatné ustáliť, či tieto právomoci môže alebo nemôže vykonávať odvolaná vláda pôsobiaca v obmedzenom režime.

Základ obmedzení právomocí odvolanej vlády upravuje čl. 115 ods. 3 Ústavy. Ten hovorí, že odvolanú vládu prezident poverí výkonom funkcie, „*avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b) ... atď.*“ Najprísnejší jazykový výklad použitých slov by pomerne jasne nabádal k záveru, že odvolaná vláda nemôže robiť nič, okrem niekoľkých právomocí výslovne vymenovaných v čl. 119 Ústavy, ktoré jej čl. 115 ods. 3 Ústavy zachováva. Nemohla by teda vykonávať nič z toho, čo jej prináleží konať buď na základe iných článkov Ústavy ako čl. 119 alebo na základe osobitných zákonov, prípadne na základe ústavných zvyklostí. Nemohla by, napokon, vykonávať ani nič také, čo jej zakladá medzinárodná zmluva a nemá to súčasne oporu v čl. 119 Ústavy. V praxi by to znamenalo napríklad nemožnosť konať v čase krízovej situácie konkrétne opatrenia podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Takýto tvrdo formálny výklad by na jednej strane zrejme najlepšie zodpovedal doslovnému zneniu čl. 115 ods. 3 Ústavy (s prihliadnutím na výraz „*avšak výlučne v rozsahu...*“). Na strane druhej, nemožno prehliadať dôsledky, ktoré by potenciálne mohli nastať: paralýza štátu v čase krízovej situácie, ochromenie riadneho chodu niektorých ústavných orgánov (nemožnosť navrhnuť predsedu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť) či neplnenie medzinárodných záväzkov. Je preto namieste sa pýtať, či to skutočne takto zamýšľali tvorcovia ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. Dovoľme si rovno ponúknuť odpoveď, že jednoznačne nie, zrejme preto, že sa nad tým nezamysleli vôbec – ak sa celému procesu prípravy a schválenia ústavnej novely venuje len niekoľko hodín v rámci jediného dňa, je logické, že ani nie je priestor zamyslieť sa nad všetkými dôsledkami chystaného počínu. Osobitná časť dôvodovej správy k tejto novele obsahuje len deväť riadkov vlastného textu, z toho tri sú venované odôvodneniu, prečo nie je potrebná legisvakačná doba. Na zostávajúcich šiestich riadkoch sa nenachádza ani náznak odôvodnenia, prečo vôbec majú byť právomoci odvolanej vlády obmedzené, nie to ešte zdôvodnenia okruhu právomocí, ktoré majú byť obmedzené.

Berúc do úvahy, že existencia každej z troch odvolaných vlád, ktoré na Slovensku zatiaľ pôsobili v obmedzenom režime, sa počítala v mesiacoch, nie je úplne bezproblémové pripustiť, že článok 115 ods. 3 Ústavy sa má čítať tým najreštriktívnejším možným spôsobom. Úvahy predkladateľa sa pri právomociach vlády zjavne nedostali za horizont čl. 119 Ústavy, t. j. neuvedomil si, že vláda

má dosť veľa dôležitých právomocí, ktoré nevychádzajú z čl. 119 Ústavy. Je opodstatnené predpokladať, že keby si bol predkladateľ toto uvedomil, ústavná úprava čl. 115 ods. 3 by vyzerala o niečo ináč. Ak teda „odvodený ústavodarca“ v čase tvorby novely pri právomociach vlády „videl“ iba čl. 119 Ústavy, potom sa, s prihliadnutím na jeho implicitne vyjadrený úmysel, dá dospieť k takému čítaniu ústavnej úpravy, podľa ktorej sa obmedzenia zavedené článkom 115 ods. 3 a v ňom použité slovo „výlučne“ vzťahujú *výlučne* iba na tie právomoci vlády, ktoré vyplývajú z čl. 119 Ústavy. Tým pádom by neboli dotknuté – teda obmedzené – tie právomoci vlády, ktoré majú svoj zdroj mimo článku 119. Úmysel normotvorcu by sa tým naplnil, takpovediac, v celej šírke obmedzeného zorného poľa, ktorým sa na vec pozeral. Zároveň by štát zostal uchránený pred rizikami, ktoré by mohli plynúť zo záveru, že odvolaná vláda nemôže konať nič z toho, čo jej prislúcha konať podľa ústavných noriem mimo článku 119 Ústavy, a to ani v krízovej situácii či vtedy, keby išlo o plnenie medzinárodných záväzkov.

2.4 Aký je vzájomný vzťah jednotlivých písmen čl. 119 Ústavy?

Táto otázka sa dá formulovať aj nasledovne: môže konkrétna právomoc vlády spadať súčasne pod viacero písmen článku 119 Ústavy, alebo ak už spadá pod jedno z nich, vylučuje to automaticky jej vzťahnutie pod iné?

Predstaviteľné sú oba varianty: v teoretickej polohe je určite možné povedať, že niečo, čo je obsahom vládneho návrhu zákona, o ktorom vláda rozhoduje podľa čl. 119 písm. a) Ústavy, je svojou povahou súčasne zásadným opatrením na zabezpečenie hospodárskej politiky podľa písm. d). Je predstaviteľné, že zásadnou otázkou podľa písm. d) alebo i) môže byť aj krok, ktorým vláda vykoná právomoc vyplývajúcu jej z osobitného zákona, a teda v rámci čl. 119 Ústavy spadajúcu pod písm. r). Na druhej strane stojí argument, ktorý sa dá formulovať nasledovne: písmená d) a i) v rámci čl. 119 Ústavy predstavujú akési „zberné kategórie“, ktoré majú založiť právomoc vlády konať v zásadných veciach, v ktorých je konať žiaduce, no ktoré nie sú zhmotnené v návrhu zákona ani v konkrétnej právomoci, ktorú vláda vykonáva podľa osobitného zákona. Navyše, onen vyššie spomenutý pragmatizmus, prípustný a niekedy žiaduci pri riešení otázok spojených s režimom obmedzených právomocí vlády, velí nezužovať výkladom právomoci odvolanej vlády ešte viac, než ich zužuje samotný text Ústavy. V hre je totiž fungovanie štátu dovnútra i navonok, preto je namieste, takpovediac, vykladať reštrikcie reštriktívne. Nie je žiaduce hľadať, výkon akej ďalšej právomoci by sa odvolanej vláde dal ešte uprieť, ale v záujme fungovania štátu skôr hľadať spôsob, ako jej výkon právomocí umožniť, ak je to aspoň trochu

možné, a zároveň to nie je v zjavnom a priamom rozpore s čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 Ústavy.¹³

Záver, ktorý z toho vyplýva, je, že každá právomoc vlády, ktorá vyplýva z čl. 119 Ústavy, môže spadať len pod jedno z jeho písmen – pod to, ku ktorému má najbližšie – čím je vylúčené, aby súčasne spadala pod ďalšie písmená. Z pohľadu odvolanej vlády to znamená, že ak podáva návrh zákona alebo vykonáva právomoc vyplývajúcu jej z osobitného zákona, je irelevantné, či krok, ktorý koná, materiálne napĺňa to, že ide zároveň o zásadnú otázku štátnej politiky. Tento prístup umožňuje v záujme chodu štátu do určitej miery zjemniť režim obmedzených právomocí, resp. ho „nepritvrďuje“ výkladom, ktorý bude k právomociam odvolanej vlády ešte reštriktívnejší.

Ak je možné konkrétny úkon subsumovať pod takú právomoc vlády, ktorú môže aj po odvolaní vykonávať naďalej – buď samostatne alebo po predchádzajúcom súhlase prezidenta – čisto *ústavnoprávne* sa už vláda nemusí zamýšľať nad tým, či ide o zásadnú otázku štátnej politiky. To však neznamená, že *politicky* vláda nemá zvažovať, či takúto právomoc vykoná, alebo ju radšej prenechá „plnohodnotnej“ vláde, ktorá príde po nej.

3 Konkrétne príklady z aplikačnej praxe

V rámci druhej časti príspevku poukážeme na niekoľko konkrétnych príkladov z aplikačnej praxe, pri ktorých bolo počas pôsobenia odvolaných vlád v rokoch 2022 – 2023 treba riešiť, kam patria z pohľadu právomocí vlády a aké sú možnosti odvolanej vlády pri ich riešení.

¹³ Preto dosť dobre nerozumieme nasledujúcej úvahe vyslovenej našimi kolegami v právnej analýze k právomociam odvolanej vlády: „*Aj so zreteľom na princíp republikánskeho parlamentarizmu, ktorý možno z Ústavy vyvodit', je potrebné taktiež konštatovať, že v pochybnostiach, či odvolaná vláda a dočasne poverená vláda určitú právomoc má alebo nemá, sa treba prikloniť skôr k záveru, že dotknutú právomoc nemá.*“ In *Právna analýza právomocí vlády Slovenskej republiky, ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 27. február 2023. Dostupné na: <https://uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2023/2023-03-16_Analyza_k_Hegerova_vlada.pdf>. Čisto z pohľadu akademických ideálov sa tejto úvahe rozumieť dá. Zoči-voči praktickej ústavnoprávnej realite však nie je možné sa ňou riadiť, lebo v podstate by sa tým mohlo spochybniť skoro všetko, čo odvolaná vláda robí, a zároveň by sa mohli „zablokovať“ aj také opatrenia, ktoré sú potrebné či nutné a na ich prijatí je všeobecná zhoda.

3.1 Nominácia kandidáta na člena Dvora audítorov Európskej únie

V čase po vyslovení nedôvery Hegerovej vláde malo Slovensko predložiť Rade Európskej únie svojho kandidáta na člena Dvora audítorov. Z vnútroštátneho hľadiska žiadny zákon neupravoval ani neupravuje kompetenciu vlády predkladať takýto návrh – napriek tomu kandidáta do tejto funkcie zatiaľ vždy predkladala za Slovensko vláda. Absencia zákonnej úpravy z povahy veci znamená, že tu nemôže ísť o právomoc, ktorú odvolaná vláda vykonáva po predchádzajúcom súhlase prezidenta podľa čl. 119 písm. m) alebo r) Ústavy. Keby sme chceli v článku 119 nájsť iné písmeno, pod ktoré by táto právomoc mohla spadať, uvažovať by sa dalo jedine o písmene i), ak by sme pripustili, že ide o zásadnú otázku zahraničnej politiky. To by zároveň znamenalo, vzhľadom na znenie čl. 115 ods. 3 Ústavy, že odvolaná vláda nemôže o tejto veci rozhodnúť vôbec.

Z čl. 286 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vyplýva, že členov Dvora audítorov menuje Rada EÚ po porade s Európskym parlamentom, a to na základe návrhov kandidátov predložených jednotlivými členskými štátmi. Keďže bez návrhu členského štátu nemožno funkciu na Dvore audítorov obsadiť, jednoznačne sa dá ustáliť, že členské štáty EÚ, teda aj Slovensko, majú povinnosť predložiť návrhy kandidátov, keď sa má vymenovať nový člen. Táto povinnosť vyplýva v tomto prípade z medzinárodnej zmluvy, ktorou je štát viazaný, čo znamená, že spadá aj pod príkaz čl. 1 ods. 2 Ústavy, ktorý ukladá Slovensku povinnosť dodržiavať svoje medzinárodné záväzky. Nedá sa teda rozumne pochybovať o tom, že predloženie kandidáta na člena Dvora audítorov je súčasťou plnenia medzinárodných záväzkov. Faktom však je, že Zmluva o fungovaní EÚ neustanovuje, ktorý vnútroštátny orgán má návrh kandidáta Rade predložiť, ale túto povinnosť formuluje voči členskému štátu ako takému.

Z vnútroštátneho pohľadu právomoc vlády predkladať Rade EÚ návrh slovenského kandidáta na člena Dvora audítorov môže mať (vzhľadom na absenciu zákonného základu) iba dvojaký pôvod: buď pramení z čl. 119 písm. i) Ústavy, alebo pramení z ústavnej zvyklosti.¹⁴

Ako je známe, Ústavný súd svojho času rozhodol¹⁵, že nominácia kandidátov na sudcov, ktorí by mali za Slovenskú republiku pôsobiť v medzinárodných súdnych orgánoch, spadá pod rozhodovanie vlády podľa čl. 119 písm. i), teda ide o zásadnú otázku zahraničnej politiky. Analogicky by sa teda dalo povedať,

¹⁴ Z iného článku ústavnej úpravy by sa vyvodzovala len ťažko. Napríklad článok 108 Ústavy generálne označuje vládu za vrcholný orgán výkonnej moci, z čoho by sa eventuálne mohli dať extenzívnym výkladom vyvodzovať niektoré právomoci vlády, ale mali by to byť také, ktoré svojím charakterom jednoznačne sú aktom výkonnej moci, čo nie je tento prípad.

¹⁵ Uznesenie z 1. júla 2015, sp. zn. I. ÚS 298/2015.

že aj pri kandidátovi na Dvor audítorov ide o podobnú otázku. So sudcami medzinárodných súdnych orgánov má člen Dvora audítorov spoločné to, že aj on je povinný konať vo funkcii striktnie nezávisle, nestranne, apoliticky a bez ohľadu na záujmy členského štátu. To je však zároveň hlavný dôvod, pre ktorý nie je možné rozumieť tomu, prečo Ústavný súd označil za zásadnú otázku zahraničnej politiky nomináciu do orgánu, v ktorom člen pôsobí ako súkromná osoba povolaná robiť, takpovediac, všetko len nie politiku štátu. Týmto rozhodnutím Ústavný súd vlastne poprel veľmi logické východiská, ktoré formuloval v už spomínanom náleze PL. ÚS 1/96, podľa ktorých zásadnou otázkou (vzťahnuc to na zahraničnú politiku) je buď opatrenie, ktoré má mimoriadny význam pre zahraničnú politiku z dlhodobého hľadiska, alebo opatrenie, ktoré má zásadný význam pre riešenie konkrétnej situácie dôležitej pre zahraničnú politiku Slovenskej republiky. Nominácia sudcu, ktorého základnou povinnosťou je pri výkone funkcie neprihliadať na záujmy svojho štátu ani vlády, z logiky veci nemôže takým opatrením byť – keby to tak bolo, tak by sa tým priamo poprela úloha medzinárodného súdneho orgánu. Ústavný súd si to asi aj v nejakej miere uvedomoval, lebo v uznesení I. ÚS 298/2015 spomínal aj akúsi limitáciu politického aspektu tejto právomoci vlády, keď doslova uviedol: „*Záväzné požiadavky vyplývajúce z dohovoru limitujú politický aspekt rozhodovania vlády v záujme spravodlivého, transparentného a nestranného výberu, v rámci ktorého budú uplatnené odborné kritériá.*“ Týmto však Ústavný súd vniesol ešte väčší zmätok do svojej už beztak problematickej argumentácie. Vlastne ju až poprel, keď povedal, že rozhodovanie o otázke zahraničnej politiky má byť nepolitické. Logicky nemôžu platiť naraz dva prístupy, z ktorých jeden vylučuje druhý.

Vážne logické medzery až nezmyselnosť tohto uznesenia Ústavného súdu boli nepochybne dôvodom, prečo nebolo namieste rozširovať jeho uplatnenie aj na oblasti, ktorých sa priamo netýkal, t. j. otázku nominácie kandidáta na člena Dvora audítorov.¹⁶

Keďže vzťahnutie nominácie kandidáta na Dvor audítorov pod čl. 119 písm. i) sa z vyššie uvedených dôvodov dá spoľahlivo vylúčiť, čo potvrdila aj prax, možno uzavrieť, že z vnútroštátneho pohľadu právomoc vlády rozhodovať o tejto nominácii vyplýva z ústavnej zvyklosti. Táto ústavná zvyklosť na vnútroštátnej úrovni koreluje medzinárodnému záväzku vyplývajúcemu z primárneho práva EÚ.

¹⁶ Zhodou okolností v čase pôsobenia odvolaných vlád v rokoch 2022 – 2023 bola opakovane na stole aj nominácia kandidátov Slovenska do medzinárodných súdnych orgánov. Vláda mohla teoreticky skúsiť tieto nominácie predložiť s argumentom plnenia medzinárodných záväzkov, čím sa mohol vytvoriť aj priestor, aby v prípade sporu Ústavný súd sám korigoval svoje staršie problematické rozhodnutie. Na druhej strane, takýto postup by bol prinášal priestor pre polemiku, ktorý sa mohol zneužívať aj z rôznych účelových dôvodov. Z tohto pohľadu bolo nepochybne istejšie a rozumnejšie, ak vlády boli v tomto smere zdržanlivé a kandidátov nepredložili.

Vláda nakoniec o tomto návrhu kandidáta na Dvor audítorov rozhodla na svojom 133. rokovaní uznesením č. 43 z 31. januára 2023, pričom v predkladacej správe sa odvolala práve na čl. 286 a 287 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Na nor- mu vnútroštátneho pôvodu neodkázala.

3.2 Odvolávanie a vymenúvanie zástupcov Slovenska v medzinárodných finančných inštitúciách

Do určitej miery podobnou otázkou je menovanie a odvolávanie zástupcov Slovenska v Rade guvernérov medzinárodných finančných inštitúcií, konkrétne Európskej banky pre obnovu a rozvoj, Európskej investičnej banky, Medzinárodnej investičnej banky a skupine Svetovej banky. Ani táto právomoc vlády nemá svoj základ v žiadnom zákone a explicitne nevyplýva z textu Ústavy ani ústavného zákona. Hypoteticky by sa dalo uvažovať o zásadnej otázke zahraničnej politiky podľa čl. 119 písm. i) – na rozdiel od Dvora audítorov a medzinárodných súdnych orgánov tu prinajmenšom nejde o funkcie, ktoré majú byť striktné oddelené od politiky a záujmov štátu, ale, naopak, tieto funkcie tradične zastáva minister financií. Ten najväčší logický problém subsumpcie veci pod čl. 119 písm. i) Ústavy by tu teda nebol až taký vypuklý. Napriek tomu možno vysloviť vážnu pochybnosť, či rozhodovanie o tom, ktorý konkrétny člen vlády resp. iná osoba zasadne za Slovensko v orgánoch medzinárodných finančných inštitúcií, predstavuje opatrenie, ktoré má mimoriadny význam pre zahraničnú politiku z dlhodobého hľadiska, alebo ktoré má zásadný význam pre riešenie konkrétnej situácie dôležitej pre zahraničnú politiku Slovenskej republiky. Kladnú odpoveď by bolo dosť náročné odôvodniť, a navyše táto odpoveď by zároveň znamenala, že odvolaná vláda nemôže slovenského zástupcu v medzinárodných finančných inštitúciách vymeniť. Keďže ním tradične býva minister financií, v okolnostiach roku 2023 by to znamenalo, že zástupcom Slovenska by zostal bývalý minister financií Igor Matovič, ktorému poverenie na výkon funkcie ministra zaniklo krátko po strate dôvery a odvolaní vlády v decembri 2022.

Aj v tomto prípade vláda rozhodla o výmene zástupcu (stal sa ním predseda vlády Heger, ktorý bol zároveň poverený výkonom funkcie ministra financií). Udialo sa tak uznesením č. 31 z 25. januára 2023, pričom v predkladacej správe sa uvádza, že „na základe podpísaných dohôd a stanov jednotlivých medzinárodných finančných inštitúcií menuje Slovenská republika do nich svojich zástupcov“. Ani tu však medzinárodné dokumenty neurčujú, ktorý vnútroštátny subjekt a na základe akého postupu má slovenských zástupcov vyberať. Vec si teda vyžaduje vnútroštátne pravidlá, ktoré majú presne toto určiť. Tieto pravidlá nie sú

obsiahnuté v žiadnom právne záväznom texte, a predsa v aplikačnej praxi platí, že toto rozhodovanie prináleží vláde, ktorá má pre tento účel ustálené postupy. Môžeme teda konštatovať, že právomoc vlády menovať a odvolávať zástupcov Slovenska v medzinárodných finančných inštitúciách sa z vnútroštátneho hľadiska opiera o ústavnú zvyklosť, ktorá sa dlhodobo opakuje jasným a ustáleným spôsobom s domnienkou záväznosti.

3.3 Rozhodovanie o strategických dokumentoch

V časti 1.4 príspevku sme sa zamýšľali nad otázkou, aký je vzťah medzi jednotlivými písmenami čl. 119 Ústavy. Ponúkli sme záver, že každá právomoc vlády, ktorá vyplýva z tohto ustanovenia, môže spadať len pod jedno z jeho písmen, a to pod to, ku ktorému má najbližšie. Tým sa vylučuje, aby jedna právomoc súčasne spadala pod viaceré písmená článku 119 Ústavy. Takýto výklad umožňuje, po prvé, zachovať odvolanej vláde čo najviac právomocí, po druhé, vyhnúť sa tomu, že vláda nebude môcť vykonať konkrétnu zákonnú právomoc napr. z dôvodu, že súčasne pôjde o zásadné opatrenie hospodárskej politiky. Po tretie, vylučuje sa interpretačný problém o tom, či vláda môže alebo nemôže konať, ak by prichádzalo do úvahy naplnenie viacerých písmen článku 119 Ústavy naraz. Napriek tomuto záveru však teraz upozorníme na niekoľko súvislostí, ktoré by potenciálne mohli byť základom i pre opačný záver a, prinajmenšom, poukazujú – opäť raz – na nedomyslenosť a nekonceptnosť ústavnej novely č. 356/2011 Z. z.

Vec uvedieme na dvoch konkrétnych príkladoch, ktoré aplikačná prax priniesla v čase pôsobenia odvolanej vlády Eduarda Hegera. Vláda mala v tom čase na stole dva dokumenty: Stratégiu prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike do roku 2028 a Dlhodobý plán rozvoja podpory obrany štátu s výhľadom do roku 2035.

Už z názvu oboch dokumentov vyplýva, že ide o dokumenty strategickej povahy, ktoré sú svojím obsahom rozsiahle, určujú ciele a úlohy v oblasti prevencie kriminality resp. podpory obrany štátu na dlhé obdobie dopredu, na obdobie, ktoré výrazne presahovalo nielen v tom čase prebiehajúce volebné obdobie, ale tiež to nasledujúce či dokonca niekoľko nasledujúcich volebných období. Bezpochyby sa oba dokumenty dotýkali významným spôsobom vnútornej politiky (bezpečnosti), ten druhý nepriamo i zahraničnej. Ťažko by sa teda dalo povedať, že *nejde* o zásadné opatrenia štátnej politiky.

Predkladacia správa v oboch prípadoch začínala odkazom na vládny program, čo jasne naznačuje, že predkladané dokumenty boli jeho realizáciou. Podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy však odvolaná vláda nemôže rozhodovať o programe vlády a jeho plnení, čo je inak právomoc vlády podľa čl. 119 písm. c). Toto ustanovenie

bližšie neurčuje, čo presne znamená *rozhodovať o programe vlády a jeho plnení*. Keďže však podľa ústavného textu má vláda rozhodovať nielen o programe, ale tiež o jeho *plnení*, nedá sa to brať len v tom najužšom význame, t. j. schvaľovanie programu vlády na začiatku jej pôsobenia pred požiadaním o vyslovenie dôvery. Rozhodovanie o programe vlády teda zahŕňa tiež ďalšie úkony, napríklad aj prípravu a schvaľovanie strategických dokumentov v oblasti vnútornej, zahraničnej či obrannej politiky.

Stratou dôvery do veľkej miery stráca program vlády ako politický dokument svoj význam, no ak vláda v rovnakom zložení „prežíva“ ešte ďalšie mesiace po odvolaní, nemôžeme sa tváriť, že prestáva byť politickou vládou. Vláda vládnuť musí, aj keď je bez dôvery, pričom sa musí riadiť určitými východiskami – tie sú obsiahnuté v jej programe, ktorý naďalej existuje. To, že má vládny program svoj význam i po strate dôvery, dokazuje aj aplikačná prax, a to práve tým, že odvolané vlády sa (nielen pri týchto dvoch dokumentoch) bežne odvolávali pri prijímaní niektorých rozhodnutí na svoj program. Napokon, na čo iné sa mali odvolať? Vyslovením nedôvery dáva Národná rada primárne najavo, že si nepraje pokračovanie konkrétnej vlády – dôsledkom by teda mal byť jej čo najskorší odchod a nahradenie novou. Zrejme sa však nedá uplatniť fikcia, že vyslovením nedôvery vyjadruje Národná rada svoj nesúhlas s každým jednotlivým bodom vládneho programu, resp. že tým zakazuje vláde naplňať čokoľvek, čo z jej programu vyplýva. Vylúčenie výkonu právomoci podľa čl. 119 písm. c) odvolanou vládou sa v tomto svetle javí ako nelogický krok. Ak jeho cieľom bolo zabrániť tomu, aby vláda po strate dôvery mohla predložiť parlamentu na schválenie iný program, potom to bolo celkom nadbytočné. V ústavnej úprave čl. 115 ods. 1 je odjakživa dané, že strata resp. nezískanie dôvery bez výnimky znamená odvolanie vlády. V právnej vede ani v doterajšej praxi nie je rozumná pochybnosť o tom, že neúspešné hlasovanie o dôvere samo osebe vylučuje ďalší pokus tej istej vlády dôveru získať.

V súvislosti so stratégiou prevencie kriminality § 5 ods. 1 písm. b) zákona č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti priamo uvádza, že vláda „*schvaľuje stratégiu prevencie kriminality ako základný programový dokument, v ktorom určuje na príslušné obdobie ciele, priority a úlohy v oblasti prevencie kriminality a spôsoby ich uskutočňovania*“. Pokiaľ ide o dlhodobý plán rozvoja podpory obrany štátu, § 6 zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky určuje viaceré úlohy vlády na úseku obrany štátu, pod ktoré by sa príprava takéhoto strategického dokumentu dala subsumovať. Únikom z tejto spleti súvislostí tak je čl. 119 písm. r), teda rozhodovanie o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon. Vláda napokon oba dokumenty schválila 19. apríla 2023 na svojej 148. schôdzi (uznesenia č. 189 a 190).

Tieto príklady pomerne dobre ilustrujú, že odvolaná vláda môže rozhodovať aj o zásadných opatreniach štátnej politiky, ak sa nájde ustanovenie zákona, pod ktoré sa dajú subsumovať. V rámci špekulácie o možnom obchádzaní Ústavy sa hneď ponúka úvaha, že ak si vláda (či s dôverou, kým ju ešte má, alebo aj po jej strate, ak stále nájde parlamentnú väčšinu) presadí zakotvenie čo najširšieho okruhu svojich právomocí do „bežného“ zákona, na ktorý bude môcť odkázať, vlastne sa tým dokáže vyhnúť (za cenu diskomfortu v podobe nutného súhlasu prezidenta) v podstatnej miere obmedzeniam, ktoré na ňu uvaluje čl. 115 ods. 3 Ústavy. Ďalšia ukážka nezmyselnosti a nedomyslenosti ústavnej novely č. 356/2011 Z. z...

4 Záver

Obdobie rokov 2022 – 2023 na Slovensku po viac ako desaťročí prinieslo aktiváciu ústavného režimu obmedzených právomocí vlády zavedeného pred poldruha desaťročím ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. Už v rokoch 2011 – 2012 sa veľmi rýchlo zistilo, že táto horúcou ihlou šitá ústavná novelizácia viac problémov priniesla, ako vyriešila.¹⁷ No v období 2022 – 2023 sa s ešte väčšou nástoječivosťou ukázalo, že režim obmedzených právomocí je taký problematický, že môže vážne ohrozovať chod štátu z pohľadu domáceho i zahraničného.

Príspevok mal za cieľ objasniť dôležité systémové aspekty právomocí vlády vo vzájomných súvislostiach. Rovnako demonštroval, a to aj na konkrétnych prípadoch zo života, že vymedzenie právomocí vlády výrazne presahuje nielen článok 119 ústavy, ale aj ústavný text vôbec. Rovnako tak zásadné otázky štátnej politiky sú veľmi zložitou kategóriou. Vylúčenie ich vykonávania odvolanou vládou predstavuje podstatný problém, vinou ktorého vznikajú vážne komplikácie pre chod slovenského ústavného systému.

Hoci ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. bol prijímaný primárne s politickými pohnútkami jednorazového charakteru, život ukázal, že ním zavedená schéma môže „ožiť“ ešte aj vo volebnom období, ktoré vládna koalícia začína s podporou ústavnej väčšiny v Národnej rade. Ak sa u nás pravidelne diskutuje o rôznych nápadoch, ako ústavu novelizovať, je pozoruhodné, že doteraz nik neprišiel s návrhom vyriešiť problémy, ktoré vznikli v dôsledku „skratovej“ ústavnej novelizácie z októbra 2011. Podľa nášho názoru by bolo najlepšie zrušiť celý tretí odsek

¹⁷ Pozri CIBULKA, E. Vývoj formy vlády v Slovenskej republike (v kontexte vývoja Ústavy Slovenskej republiky). In OROSZ, L., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.) *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2012, s. 161 – 166.

v článku 115 Ústavy aj písmeno u) v článku 102 ods. 1, a do prvého odseku článku 115 doplniť, že ak prezident odvolá vládu, poverí ju vykonávaním funkcie až do vymenovania novej. Paradoxne by to mohlo po strate dôvery vlády prebudiť parlamentných aktérov k väčšej aktivite smerom k vytvoreniu novej vlády, hoci dočasnej. Práve to má byť totiž ten pomyselný krok A, ktorý má nasledovať čo najskôr potom, ako sa vláda ocitne bez dôvery parlamentu.

Zoznam použitej literatúry

BALOG, B. Odvolanie odvolaného člena vlády. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2012, č. 1, s. 40 – 47.

CIBULKA, Ľ. Vývoj formy vlády v Slovenskej republike (v kontexte vývoja Ústavy Slovenskej republiky). In OROSZ, L., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.) *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2012, s. 161 – 166.

GIBA, M. Ústava v predvolebnej kampani. In DOBROVIČOVÁ, G., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. (eds.) *Súdna moc v právnom štáte. Pocta Alexandrovi Bröstlovi k 70. narodeninám*. Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2023, s. 347 – 359.

GIBA, M. Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In *AUC Iuridica*. 2011, č. 4, s. 101 – 113.

OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár: Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

SVÁK, J., BALOG, B. Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Ústava ve stínu politiky?* Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 23 – 40.

Právna analýza právomocí vlády Slovenskej republiky, ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 27. február 2023 (online).

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Marián Giba, PhD.

marian.giba@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva
Šafárikovo námestie 6

P. O. BOX

810 00 Bratislava

Slovenská republika

ROZPUSTENIE PARLAMENTU HLAVOU ŠTÁTU – SLOVENSKO V KOMPARATÍVNEJ PERSPEKTÍVE*

DISSOLUTION OF THE PARLIAMENT BY THE HEAD OF STATE – SLOVAKIA IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Marek Domin

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Abstract: One of traditional powers entrusted to the head of state in conditions of a parliamentary form of government is the power to dissolve the parliament, or one of its chambers. This power, under certain circumstances, can serve as a tool for resolving or preventing constitutional crises. Therefore, the paper draws attention to the cases and conditions under which the parliament (or one of its chambers) can be dissolved by the head of state in selected European countries. Then, based on the results of this comparison, the paper examines whether it is possible, in order to make the power of the President of the Slovak Republic to dissolve the National Council of the Slovak Republic more effective, to draw inspiration from some of the foreign constitutional arrangements.

Abstrakt: Jednou z tradičných právomocí zverených hlave štátu v podmienkach parlamentnej formy vlády je rozpustenie parlamentu, prípadne niektorej z jeho komôr. Táto právomoc, za istých okolností, môže slúžiť ako nástroj na riešenie alebo predchádzanie ústavnopolitických kríz. Príspevok preto upriamuje pozornosť na to, v akých prípadoch a za akých podmienok môžu parlament (alebo niektorú z jeho komôr) rozpustiť hlavy štátu vo vybraných európskych štátoch. Na základe výsledkov tejto komparácie príspevok následne skúma, či sa možno, s cieľom zefektívnenia právomoci prezidenta Slovenskej republiky rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, niektorou zo zahraničných ústavných úprav inšpirovať.

* Príspevok je čiastkovým výstupom v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0331/24 „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ riešeného na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

Keywords: Constitutional crisis; dissolution of the parliament; head of the state, parliament, parliamentary form of government.

Kľúčové slová: Hlava štátu; parlament; parlamentná forma vlády; rozpustenie parlamentu; ústavnopolitická kríza.

1 Úvod

Právomoc rozpustiť parlament (prípadne niektorú z jeho komôr)² možno charakterizovať ako ukončenie volebného obdobia parlamentu tak, že bude potrebné uskutočniť nové parlamentné voľby.³ Táto právomoc patrí medzi tradičné právomoci hlavy štátu v ústavných systémoch založených na princípoch parlamentnej formy vlády,^{4, 5} aj keď sa výnimočne vyskytujú prípady, kedy právomoc rozpustiť parlament hlave štátu nepatrí (pozri časť 3.2 tohto príspevku), prípadne dokonca takáto právomoc nie je ani ústavou predpokladaná (napr. Nórsko). Naopak, v prezidentskej forme vlády možnosť rozpustiť parlament hlava štátu nemá. Dôvody súvisia s tým, že výkonná moc v prostredí tejto formy vlády neodvodzuje svoje postavenie od politického zloženia parlamentu, v dôsledku čoho rozpustenie parlamentu nepredstavuje nástroj na riešenie ústavnopolitických kríz chápaných v zmysle, v akom k nim môže dôjsť v prostredí parlamentnej formy vlády.

Rozpustenie parlamentu však nepredstavuje len „vrtoch“ prezidenta či monarchu pôsobiaceho v podmienkach parlamentnej formy vlády. Využitie tejto

² Z dôvodu úspornosti bude v texte ďalej používané len slovo „parlament“, pod ktorým sa bude mať na mysli, ak z textu nevyplynie niečo iné, aj parlamentná komora, ktorú je možné v dotknutom ústavnom systéme rozpustiť.

³ Porovnaj BULMER, E. *Dissolution of Parliament*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2017, s. 3.

⁴ Zhodne aj KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 193; OROSZ, L. *Základy státovědy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021, s. 45; PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha : Leges, 2021, s. 380; POSLUCH, M., CIBULKA, Ľ. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 101 či TÓTHOVÁ, M. *Hlava štátu v systéme delby moci*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2015, s. 56.

⁵ Na účely príspevku nebude osobitne rozlišované medzi tzv. klasickými parlamentnými formami vlády a tými formami vlády, ktoré bývajú označované ako zmiešané alebo hybridné. Rozhodujúcim znakom umožňujúcim zahrnúť obe kategórie do predmetu tohto príspevku je totiž to, že postavenie výkonnej moci (resp. jej kreácia) je odvodzované od rozloženia politických síl v parlamente a že vláda (zbor ministrov) stojaca na čele výkonnej moci je za výkon svojej funkcie parlamentu ústavnopoliticky zodpovedná.

právomoci vrátane hrozby jej využitia, totiž môže, za istých okolností, slúžiť ako nástroj na riešenie ústavnopolitických kríz,⁶ alebo, v ideálnom prípade, na predchádzanie ich vzniku. Pod ústavnopolitickou krízou v kontexte parlamentnej formy vlády treba rozumieť najmä to, ak vláda (zbor ministrov) stratí podporu parlamentu, ktorá predstavuje *conditio sine qua non* pre riadne fungovanie exekutívy. Dôsledkom takéhoto stavu totiž spravidla bude fakt, že vláda nie je schopná v parlamente presadiť svoje návrhy zákonov, prípadne nie je schopná získať podporu pre iné politické rozhodnutia. Strata podpory parlamentu pre vládu však automaticky nemusí viesť ku skončeniu plynúceho volebného obdobia a k vykonaniu predčasných parlamentných volieb. Naopak, rozpustenie parlamentu tieto ciele dosiahne. (Predčasné) parlamentné voľby, ktoré sú logickým dôsledkom rozpustenia parlamentu, totiž môžu ústavnopolitickú krízu vyriešiť tým, že celý systém „odblokujú“ a „reštartujú“. Hrozba, že hlava štátu právomoc rozpustiť parlament využije, zas môže poslúžiť ako prevencia, najmä vo vzťahu k jednotlivým poslancom parlamentu, aby si rozhodnutie prestať podporovať vládu takpovediac rozmysleli. Právomoc hlavy štátu rozpustiť parlament teda možno vo všeobecnosti vnímať aj ako sankciu za to, že parlament spôsobil politickú krízu.⁷

Cieľom príspevku preto je, v kontexte uvedeného, preskúmať v akých prípadoch a za akých podmienok môžu parlament rozpustiť hlavy štátu vo vybraných európskych štátoch. Na základe výsledkov tejto komparácie príspevok následne identifikuje či sa možno, s cieľom zefektívnenia právomoci prezidenta Slovenskej republiky rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, niektorou zo zahraničných ústavných úprav v rámci úvah *de constitutione ferenda* inšpirovať. Posilňovanie postavenia hlavy štátu v prostredí parlamentnej formy vlády, vrátane rozširovania a posilňovania jej právomoci, právomoc rozpustiť parlament nevynímajúc, možno totiž vo všeobecnosti považovať za istý trend v podmienkach parlamentnej formy vlády, prameniacy z krízy parlamentarizmu, ktorej sme svedkami od 20. storočia.⁸

⁶ Zmysel či účel právomoci rozpustiť parlament však možno vidieť napríklad aj v posilnení straníckej disciplíny v parlamente, v urýchlčení procesu vytvorenia vlády, v obnovení (posilnení) ľudovej podpory pre vládu či v možnosti určenia času konania parlamentných volieb. Všetko však závisí od konkrétneho ústavného nastavenia danej právomoci, ako aj od toho, či táto právomoc patrí hlave štátu, vláde, prípadne inému orgánu. Pre podrobnosti pozri BULMER, E. *Dissolution of Parliament*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2017, s. 9 – 11.

⁷ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 234.

⁸ Porovnaj OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021, s. 45 – 47.

2 Rozpustenie Národnej rady Slovenskej republiky v teórii a v praxi

Ešte skôr než zameriame pozornosť na právomoc rozpustiť parlament vo vybraných európskych štátoch, je potrebné priblížiť platnú právnu úpravu na Slovensku. V tejto časti príspevku preto bude predmetom záujmu právomoc prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident SR“ alebo „slovenský prezident“) rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR“ alebo „slovenský parlament“), a to tak z pohľadu ústavného textu, ako aj z pohľadu ústavnopolitickej praxe.

Právomoc prezidenta SR rozpustiť Národnú radu SR je zakotvená v čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“ alebo „slovenská ústava“).⁹ Pre posúdenie povahy predmetnej právomoci je relevantný aj nasledujúci odsek, čl. 102 ods. 2, ako ešte bude uvedené nižšie. V ustanovení čl. 102 ods. 1 písm. e) je uvedených celkovo päť situácií, v prípade ktorých prichádza rozpustenie Národnej rady SR do úvahy. V štyroch z nich je rozpustenie fakultatívne („*môže rozpustiť*“), a preto prezident SR má len oprávnenie, nie povinnosť slovenský parlament rozpustiť. V poslednom, piatom prípade je rozpustenie formulované ako obligatórne („*rozpustí*“). V tejto situácii slovenský prezident nemá na výber a skúmanú ústavnú právomoc realizovať musí.

Prvou situáciou je to, **ak Národná rada SR v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda SR“) neschválila jej programové vyhlásenie**. Vzhľadom na takto formulovanú normu sa dá uvažovať o dvoch konkrétnych situáciách.

Tou prvou je to, že v uvedenej lehote by vláda SR slovenský parlament o schválenie programového vyhlásenia ani nepožiadala, čoho dôsledkom by bola nemožnosť Národnej rady SR o programovom vyhlásení rokovať a následne hlasovať. Takéto nekonanie vládneho kabinetu by však predstavovalo porušenie ústavnej povinnosti, keďže v zmysle čl. 113 slovenskej ústavy má vláda SR povinnosť do 30 dní po svojom vymenovaní pred Národnú radu SR predstúpiť, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie nedôvery. Keďže však slovenská ústava za nesplnenie uvedenej povinnosti výslovne neformuluje žiadnu sankciu, do úvahy prichádza práve rozpustenie Národnej rady SR, čo by následne viedlo k „reštartu“ systém. Inou možnosťou je len to, že Národná rada SR by nesplnenie povinnosti vlády SR sankcionovala tým, že by jej vyslovila nedôveru, čo by však, na jednej strane, ústavnopolitickú krízu nemuselo vôbec vyriešiť a, na

⁹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

strane druhej, možnosť vyslovenia nedôvery vláde SR, ktorej ešte nebola vyslovená dôvera, je vo všeobecnosti prinajmenšom sporná.¹⁰

Druhou konkrétnou situáciou, ktorá je zrejme tá, ktorú mali tvorcovia ústavného textu na mysli, by bolo to, ak by vláda SR všetky uvedené povinnosti (ktoré v praxi splývajú v podstate v jeden akt) síce splnila, no aj napriek tomu by Národná rada SR nebola schopná, prípadne ochotná ani do šiestich mesiacov od vymenovania vlády SR schváliť jej programové vyhlásenie. Dôvodom by mohlo byť napríklad to, že vládny program by, aj napriek predchádzajúcim politickým rokovaniam, napokon nenašiel podporu u dostatočného počtu poslancov, a teda, vláda SR by reálne nemala dôveru Národnej rady SR. Možnosť rozpustenia slovenského parlamentu sa v načrtnutom prípade javí ako vhodný nástroj na vyriešenie ústavnopolitickej krízy.

Druhou situáciou, kedy slovenskému prezidentovi patrí možnosť Národnú radu SR rozpustiť, je to, ak **sa Národná rada SR do troch mesiacov neuzniesla na vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery**. Aj v tomto prípade sa dá, na prvý pohľad, uvažovať o dvoch možnostiach. Neuznesenie sa na vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda SR spojila vyslovenie dôvery, totiž možno interpretovať nie len ako stav, kedy sa Národná rada SR k predmetnému návrhu neuzniesla vôbec, teda ani za ani proti, ale aj ako stav, kedy väčšina prítomných poslancov hlasovala proti predmetnému návrhu zákona. Máme však za to, že ústavodarca mal zrejme na mysli prvú z načrtnutých možností.¹¹ Pokiaľ ide o druhú z načrtnutých možností, teda neuznesenie sa na vládnom návrhu zákona v tom zmysle, že by väčšina poslancov hlasovala proti, to by v zmysle čl. 115 ods. 1 slovenskej ústavy viedlo k povinnosti prezidenta SR vládu SR odvolať. Vzniknutá ústavnopolitická kríza síce odvolaním vládneho kabinetu ani zďaleka nekončí, no prípad, kedy Národná rada SR „naťahuje“ čas a o vládnom návrhu zákona, s ktorým je spojené hlasovanie o vyslovení dôvery, sa nechce uznieť vôbec, predstavuje zrejme závažnejšiu poruchu v chode ústavného systému, ktorú je na mieste vyriešiť práve zásahom zo strany hlavy štátu. Možnosť rozpustenia slovenského parlamentu v prípade neschválenia návrhu zákona, s ktorým vláda SR spojila vyslovenie dôvery, literatúra hodnotí ako príklad realizácie arbitrskej úlohy prezident SR.¹²

¹⁰ K prípustnosti vyslovenia nedôvery takej vláde SR, ktorej Národná rada SR ešte nevyslovila dôveru, pozri napr. DOMIN, M. Kontrola vlády Slovenskej republiky, ktorá nemá dôveru Národnej rady. In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2024, č. 2, s. 28 – 54.

¹¹ Zhodne aj GIBA, M. Čl. 102. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 254.

¹² Porovnaj ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 556.

V súvislosti s druhou zo situácií, kedy môže slovenský prezident Národnú radu SR rozpustiť, taktiež treba súhlasiť s názorom M. Gibu,¹³ podľa ktorého je nutné, vzhľadom na závažnú ústavnoprávnu sankciu, vykladať predmetné ustanovenie slovenskej ústavy doslovne, nie extenzívne. Dôvod pre rozpustenie Národnej rady SR by preto daný nebol napríklad vtedy, ak by došlo k spojeniu vyslovenia dôvery nie s hlasovaním o zákone, ale s hlasovaním v inej veci.¹⁴

Tretia situácia, v prípade ktorej prezident SR môže Národnú radu SR rozpustiť, nastane za predpokladu, že **Národná rada SR nie je dlhšie ako tri mesiace uznášaniaschopná, hoci jej zasadnutie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu**. Nevyhnutným predpokladom pre to, aby slovenský prezident v načrtnutej situácii mohol k rozpusteniu pristúpiť je to, že v časovom období dlhšom ako tri mesiace, ktoré je nepretržité, bola schôdza Národnej rady SR zvolávaná aspoň dva razy, čiže opakovane, no ani v jednom prípade sa nepodarilo „nájsť“ nadpolovičnú väčšinu poslancov potrebnú v zmysle čl. 84 ods. 1 slovenskej ústavy pre uznášania schopnosť Národnej rady SR. Kumulatívnou podmienkou je možnosť realizácie skúmanej právomoci je to, že zasadnutie Národnej rady SR nebolo vôbec prerušené.

A napokon, štvrtou Ústavou SR predpokladanou situáciu, kedy prezident SR môže pristúpiť k rozpusteniu, je to, **ak zasadanie Národnej rady SR bolo prerušené na dlhší čas ako povoľuje ústava**. Podľa čl. 82 ods. 3 Ústavy SR môže samotná Národná rada SR svoje zasadanie prerušiť, no dĺžka prerušenia nesmie presiahnuť štyri mesiace v roku. Za onen „rok“ treba zrejme považovať kalendárny rok. Možnosť realizácie právomoci rozpustiť Národnú radu SR neprichádza do úvahy len v prípade, pokiaľ prerušenie zasadania trvá súvisle viac než štyri mesiace, ale aj v prípade, ak počas kalendárneho roka dôjde k viacerým prerušeniam, pričom v súčte budú trvať dlhšie ako štyri mesiace. Tak tretia ako aj štvrtá situácia, kedy Ústava SR umožňuje realizovať právomoc rozpustiť Národnú radu SR, predstavuje nástroj hlavy štátu na zabezpečenie riadneho fungovania zákonodarného orgánu.¹⁵ Prípadne popísanú situáciu možno hodnotiť aj ako akúsi sankciu za slabú „výkonnosť“ Národnej rady SR,¹⁶ keďže nezasadanie viac ako štyri mesiace za rok možno skutočne hodnotiť ako slabý pracovný výkon.

Ani v jednej zo štyroch uvedených situácií **slovenský prezident nemôže svoju právomoc Národnú radu SR rozpustiť za predpokladu, že by k rozpusteniu**

¹³ GIBA, M. Čl. 102. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 255.

¹⁴ Podľa čl. 114 ods. 3 Ústavy SR totiž vláda SR môže spojiť hlasovanie o dôvere aj s hlasovaním v inej veci než je hlasovanie o prijatí zákona.

¹⁵ ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 556.

¹⁶ GIBA, M. Čl. 102. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 256.

malo dôjsť počas posledných šiestich mesiacoch jeho volebného obdobia. Dôvody takéhoto obmedzenia možno vidieť v snahe zabrániť stavu, kedy by štát zostal bez dvoch najvýznamnejších štátnych orgánov (Národná rada SR a prezident SR) súčasne.¹⁷ Rovnako neprípustné je využitie skúmanej právomoci aj v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu.¹⁸ Dôvody nemožnosti rozpustenia v čase vojny, vojnového stavu či výnimočného stavu zas treba zrejme vidieť v snahe o zabezpečenie kontinuity fungovania parlamentu v čase týchto krízových situácií.¹⁹ V čase vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu, čiže v čase zásadného narušenia alebo ohrozenia bezpečnosti štátu, by, v záujme čo možno najskoršieho zvládnutia krízovej situácie, skutočne bolo neželané to, ak by štát ostal bez možnosti prijímania zákonov či realizovania iných právomocí, ktoré slovenská ústava zveruje Národnej rade SR.

Piata situácia, kedy prezident SR má k dispozícii právomoc rozpustiť Národnú radu SR, nastáva v **prípade, ak sa konalo ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta podľa čl. 106 Ústavy, avšak prezident SR v ňom odvolaný nebol.** V takomto prípade má slovenský prezident povinnosť Národnú radu SR rozpustiť. Ide teda o jediný Ústavou SR predpokladaný prípad obligatórneho rozpustenia. Dôvod, prečo ústavný text predpisuje povinnosť rozpustenia sa spravidla odôvodňuje konfliktom medzi občanmi ako zdrojom moci a slovenským parlamentom ako ich reprezentantom. Tým, že kvalifikovaná väčšina poslancov odhlasovala vyhlásenie ľudového hlasovania sa akoby vyjadrila za predčasné skončenie hlavy štátu vo funkcii, no občania, keďže nadpolovičná väčšina zo všetkých oprávnených občanov nehlasovala za odvolanie prezidenta SR, sa vyjadrili opačne. Ide teda o konflikt legitimacy.²⁰ So zreteľom na túto skutočnosť je preto žiadúce reprezentantov občanov vymeniť, čo je možné dosiahnuť (predčasnými) parlamentnými voľbami, ktoré sa uskutočnia po rozpustení Národnej rady SR.

Právomoc prezidenta SR rozpustiť Národnú radu SR má autonómny charakter. Nie je totiž viazaná na žiadny návrh, ktorý by slovenský prezident musel pred realizáciou právomoci od iného štátneho orgánu dostať. Takýto návrh, isteže, prísť môže, no bude mať skôr povahu akéhosi podnetu, ktorým sa

¹⁷ Zhodne aj GIBA, M. Čl. 102. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár: Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 253.

¹⁸ Podmienky vyhlásenia (resp. vypovedania) vojny, vojnového stavu a výnimočného stavu, ako aj fungovanie orgánov verejnej moci v týchto krízových situáciách, upravuje ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

¹⁹ Porovnaj aj ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 556.

²⁰ Porovnaj GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 271.

prezident SR môže, no vôbec nemusí zaoberať. Prezident SR pred pristúpením k realizácii skúmanej právomoci nemá ani žiadnu konzultačnú povinnosť (ako to platilo podľa pôvodného znenia Ústavy SR), a to či už s predsedom vlády SR či s predsedom Národnej rady SR. Prezidentská právomoc rozpustiť slovenský parlament nie je viazaná ani na kontrasignáciu zo strany predsedu vlády SR alebo ním povereného ministra, keďže skúmaná právomoc chýba vo výpočte čl. 102 ods. 2 Ústavy SR. Skutočnosť, že slovenská ústava predpokladá možnosť rozpustenia Národnej rady SR bez ingerencie vlády SR je podľa názoru J. Drgonca argumentom v prospech záveru, že forma vlády uplatňovaná v Slovenskej republike nie je parlamentná, ale hybridná.²¹

Dôsledkom rozpustenia Národnej rady SR je zánik mandátu všetkých jej poslancov, čo vyplýva aj zo znenia čl. 81a slovenskej ústavy, ktorý vypočítava dôvody zániku poslaneckého mandátu. Mandáty všetkých poslancov zanikajú aj uplynutím volebného obdobia, avšak v tomto prípade Ústava SR *expressis verbis* v čl. 89 ods. 3 ustanovuje, že vo funkcii zostáva dovtedajší predseda Národnej rady SR, a to až do zvolenia nového. Rovnaké pravidlo sa uplatňuje aj vo vzťahu k podpredsedom.²² Naopak, pre prípad rozpustenia ústavný text podobné ustanovenie neobsahuje, a preto, pri striktnom jazykovom výklade, by malo platiť, že okamihom rozpustenia zaniká mandát aj predsedovi (a podpredsedom). Problémom však je to, že ak by to tak malo byť, nemal by kto voľby do slovenského parlamentu, ktoré po rozpustení logicky musia prísť, vyhlásiť, keďže táto právomoc je zverená práve predsedovi Národnej rady SR. Vzhľadom na uvedené sa možno prikloniť k extenzívnemu výklad ústavného textu, v zmysle ktorého by sa ustanovenie čl. 89 ods. 3 aplikovalo nie len na uplynutie volebného obdobia, ale aj na prípad rozpustenia Národnej rady SR zo strany prezidenta SR. V prospech tohto výkladu svedčí aj to, že samotná Ústava SR v čl. 106 ods. 3 počíta s povinnosťou predsedu Národnej rady SR vyhlásiť po jej rozpustení nové voľby.

Ďalším problémom, ktorý je s inštitútom rozpustenia Národnej rady SR spojený, je absencia osobitnej úpravy vyhlásenia volieb, najmä lehoty, dokedy majú byť (predčasné) parlamentné voľby vyhlásené. Príslušná zákonná úprava, t. j. zákon o podmienkach výkonu volebného práva,²³ totiž upravuje, okrem vyhlásenia riadnych volieb, len vyhlásenie volieb v prípade, pokiaľ boli predchádzajúce voľby vyhlásené za neplatné.²⁴ Vôbec však nepredpokladá postup pri vyhlásení volieb po rozpustení Národnej rady SR. Výnimkou je len ustanovenie

²¹ Pozri DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1193.

²² Porovnaj čl. 90 ods. 2 Ústavy SR.

²³ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov.

²⁴ Porovnaj § 56 ods. 2 zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

čl. 106 ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého majú byť v prípade obligatórneho rozpustenia **voľby do Národnej rady SR vyhlásené do siedmich dní od jej rozpustenia**. Najlepším riešením je preto zrejme extenzívny výklad v tom duchu, že priblížené pravidlo sa aplikuje na akékoľvek rozpustenie Národnej rady SR, čiže aj na jej fakultatívne rozpustenie.

A do tretice, za istý nedostatok platnej ústavnej úpravy možno označiť aj to, že slovenská **ústava vôbec nepredpokladá možnosť zastupovania Národnej rady SR v čase, kedy je rozpustená**. Medzi rozpustením Národnej rady SR a vykonaním volieb, resp. ustanovujúcou schôdzou novozvolenej Národnej rady SR, tak jej ústavné právomoci, najmä uznášanie sa na ústavných a „obyčajných“ zákonoch, nebudú môcť byť vykonávané. Súčasný ústavný model totiž nepozná ani možnosť suplovania činnosti parlamentu jeho predsedníctvom či možnosť prenosu zákonodarnej činnosti (alebo jej časti) na výkonnú moc, čiže možnosť tzv. delegovaného zákonodarstva. Keďže Národná rada SR je jednokomorovým parlamentom, absentuje aj v (niektorých) iných štátoch existujúca možnosť, že by do funkcie rozpustenej komory dočasne prevzala druhá parlamentná komora. Teoreticky by prichádzala do úvahy jedine možnosť priameho výkonu zákonodarnej moci občanmi prostredníctvom referenda, čo je, vychádzajúc z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“), síce možné,²⁵ no z praktického hľadiska zrejme málo pravdepodobné. Dôvodom by bola najmä zdĺhavosť celého referendového procesu a jeho značná neflexibilita.

Na záver výkladu o právomoci hlavy štátu rozpustiť parlament v podmienkach Slovenskej republiky treba, z praktického hľadiska, konštatovať, že slovenský **prezident doposiaľ svoju právomoc rozpustiť Národnú radu SR nikdy nevyužil**. Dôvodom bolo najmä to, že počas doterajšej histórie samostatnej Slovenskej republiky nenastala žiadna z vyššie popísaných situácií, ktorá by odôvodňovala fakultatívne či obligatórne rozpustenie Národnej rady SR. Pre úplnosť sa ešte žiada dodať, že pôvodné znenie Ústavy SR upravovalo len jeden dôvod na rozpustenie Národnej rady, no ani ten nikdy nenastal.²⁶ Všetky doterajšie ústavnopolitické krízy, ktoré vyústili do predčasných parlamentných volieb, boli vyriešené rozhodnutím samotnej Národnej rady, ktorého dôsledkom bolo skrátenie volebného obdobia. V rokoch 1994, 2006 a 2011 išlo o *ad hoc* ústavný zákon o skrátení volebného obdobia, v roku 2023 o uznesenie prijaté podľa čl. 73 ods. 3 slovenskej ústavy.

²⁵ Porovnaj napríklad nálež Ústavného súdu SR zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

²⁶ Podľa pôvodného znenia Ústavy SR mohla byť Národná rada SR rozpustená len v prípade, ak tri razy do šiestich mesiacov po voľbách nedošlo k schváleniu programového vyhlásenia vlády SR. Prezident SR bol navyše pri realizácii svojej právomoci viazaný povinnosťou vopred si vypočúť stanovisko predsedu Národnej rady SR.

3 Právomoc rozpustiť parlament vo vybraných európskych štátoch

Nasledujúca časť príspevku bude venovaná právomoci hlavy štátu rozpustiť parlament vo vybraných európskych štátoch. Výsledky tejto komparatívnej analýzy budú konfrontované s ústavnou úpravou v podmienkach Slovenskej republiky, na základe čoho bude následne možné v závere príspevku formulovať odporúčania v rovine *de constitutione ferenda* pre možný budúci vývoj právomoci prezidenta SR rozpustiť Národnú radu SR.

3.1 Metodologické poznámky

Ešte pred priblížením výsledkov komparatívnej analýzy treba uviesť tri metodologické poznámky.

Na všetky skúmané štáty, resp. ich ústavy, bolo hľadené optikou zodpovedania nasledujúcich otázok: Po prvé, (1) **patrí vôbec hlave štátu právomoc rozpustiť parlament?** Ak bola odpoveď kladná, predmetom skúmania bolo to, (2) či má právomoc rozpustiť parlament **viazaný alebo autonómny charakter**. Ak bola právomoc identifikovaná ako viazaná, ďalej sa skúmalo to, (3) či je hlava štátu pri výkone predmetnej právomoci **viazaná predchádzajúcim návrhom alebo následnou kontrasignáciou**, prípadne inou formou nutnej spolupráce s ďalšími štátnymi orgánmi. Pozornosť bola venovaná aj tomu, (4) či hlava štátu môže **parlament rozpustiť len v určených špecifických situáciách**. V tejto súvislosti treba poznamenať, že predmetom záujmu neboli prípady, kedy je rozpustenie parlamentu jednoznačne formulované ako obligatórne. V takýchto prípadoch totiž len ťažko možno hovoriť o tom, že skúmaná právomoc predstavuje, resp. predstavovať môže, nástroj na riešenie ústavnopolitických kríz v zmysle, v akom sme si ich vymedzili v úvodnej časti príspevku. A napokon, zamerali sme sa aj na zodpovedanie otázky, (5) či **výkon právomoci rozpustiť parlament je obmedzený tým, že predmetná právomoc za určitých situácií využitá byť nemôže**.

Druhá poznámka sa týka množiny štátov, ktorých ústavná úprava bola zaradená do komparácie. Z dôvodu praktickej uskutočniteľnosti komparácie bola táto množina zúžená na reprezentatívnu vzorku štrnástich európskych štátov – členských štátov Európskej únie, ktorých forma vlády je založená na princípoch parlamentnej formy vlády. Primárne boli zvolené susedné štáty, t. j. Česká republika, Maďarsko, Poľsko a Rakúsko.²⁷ Táto štvorica, s ktorou má Slovenská

²⁷ Z komparatívnej analýzy bola vylúčená susedná Ukrajina. Dôvodom je najmä stále pretrvávajúci vojenský konflikt na jej území, ktorý zákonite vplýva nie len na faktickú realizáciu

republika spoločne nie len geografické umiestnenie, ale do znanej miery aj historickú skúsenosť s transformáciou na demokratickú formu vlády, bola doplnená o ďalších desať štátov, ktoré možno, so zreteľom na kritérium početnosti obyvateľstva, považovať za najvýznamnejšie. Menovite išlo o Belgicko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Nemecko, Portugalsko, Rumunsko, Španielsko, Švédsko a Taliansko. Zvolená vzorka krajín je dostatočne reprezentatívna tak z hľadiska, že zahŕňa tzv. staré aj tzv. nové členské štáty Európskej únie, ako aj z hľadiska toho, že do množiny sa dostali nie len parlamentné republiky, ale aj parlamentné monarchie.

A do tretice, tretia metodologická poznámka sa týka prameňov poznania ústavnej úpravy právomoci hlavy štátu rozpustiť parlament vo vybraných európskych štátoch. Ako pramene poslúžili preklady textov ústav jednotlivých štátov do anglického jazyka dostupné na internetových stránkach projektu *Constitute* (*Comparative Constitutions Project*).²⁸ V prípade ústavy Českej republiky, z pochopiteľných dôvodov, bolo pracované s pôvodným jazykovým znením. Pri odkazovaní na jednotlivé ústavy bude v ďalšom texte používaná zjednodušená forma kombinujúca adjektívum označujúce dotknutý štát a slovo „ústava“, a to bez ohľadu na to, či ide o presné (formálne) znenie názvu dotknutej ústavy alebo nie.

Pre úplnosť sa žiada dodať, že ideálne by síce bolo pri komparatívnej analýze vychádzať nie len z textu ústavy (vo formálnom zmysle), ale aj zohľadniť ďalšie relevantné pramene, najmä odbornú literatúru a judikatúru príslušnej proveniencie, avšak v takomto prípade by rozsah komparatívnej analýzy výrazne prekročoval rámec tohto príspevku. Vo vzťahu k niektorým štátom zaradeným do komparácie však niektoré iné pramene ako je ústavný text napokon v obmedzenom rozsahu využité boli. Išlo najmä o prípady, ak bolo potrebné rozptýliť pochybnosti prameniace z ústavného textu, resp. jeho prekladu do anglického jazyka.

3.2 Existencia právomoci hlavy štátu rozpustiť parlament

Prvou skúmanou otázkou bola tá, či hlave štátu vo vybraných európskych štátoch právomoc rozpustiť parlament vôbec patrí. Analýza v tejto časti potvrdila, že už na úvod príspevku spomenuté konštatovanie, že rozpustenie parlamentu patrí medzi tradičné právomoci hlavy štátu v ústavných systémoch založených na princípoch parlamentnej formy vlády, je pravdivé. **V 13 zo 14 skúmaných štátov prezidentovi alebo monarchovi právomoc rozpustiť parlament skutočne**

ústavnoprávných vzťahov, ale *pro futuro* môže ovplyvniť aj budúce ústavné pravidlá týkajúce sa vzťahov medzi hlavou štátu a parlamentom.

²⁸ Preklady textov ústav jednotlivých štátov sú dostupné na: <<https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en>> [cit. 2024-12-06].

patrí. Jedinou výnimkou bolo Švédsko. **Švédska ústava tamojšej hlave štátu, kráľovi, právomoc rozpustiť parlament nepriznáva.**

Absencia právomoci hlavy štátu rozpustiť parlament „zapadá“ do ústavnej koncepcie švédskej hlavy štátu, ktorú možno zaradiť k tým najslabším v Európe. Ako trefne poukazuje aj I. Palúš, zatiaľ čo britský panovník je slabou hlavou štátu najmä fakticky, ten švédsky aj právne.²⁹ Švédskemu kráľovi totiž ústava zveruje len ceremoniálne právomoci, a preto do vzťahov medzi parlamentom a vládou nemôže zasiahnuť.³⁰ Právomoc rozpustiť parlament v podmienkach Švédska existuje, avšak je zverená vláde. Tá môže rozhodnúť o predčasných voľbách a tým aj o rozpustení parlamentu.³¹ K rozpusteniu parlamentu, v podstate automatickému, dochádza aj v prípade, ak parlament štyri razy odmietol návrh svojho predsedu na vymenovanie predsedu vlády.³²

3.3 Viazanosť vs. autonómnosť právomoci rozpustiť parlament

Druhá skúmaná otázka sa týkala toho, či právomoc hlavy štátu rozpustiť parlament, ktorá je priznaná hlavám 13 zo 14 skúmaných štátov, má autonómny alebo viazaný charakter. Odpoveď na túto otázku už nebola taká jednoznačná ako to bolo v prípade tej prvej. Vo viacerých zo skúmaných štátov sa totiž dá hovoriť, v závislosti od konkrétnych situácií, kedy hlava štátu môže parlament rozpustiť, tak o autonómnej ako aj o viazanej právomoci.

V prípade **piatich štátov** však právomoc rozpustiť parlament má jednoznačne **viazaný charakter**. Túto skupinu štátov tvorí Belgicko, Holandsko, Rakúsko, Španielsko a Taliansko. Hlava štátu v uvedených štátoch teda parlament nemôže rozpustiť bez nevyhnutnej spolupráce s inými štátnym orgánmi. Konkrétnym formám nevyhnutnej spolupráce je venovaná pozornosť na inom mieste (pozri časť 3.4).

Druhú skupinu tvoria tie štáty, v prípade ktorých má právomoc rozpustiť parlament **autonómny charakter**. Znamená to, že hlava štátu nemá ústavnú povinnosť nevyhnutnej spolupráce a v zásade jej patrí diskrecia v tom, či parlament rozpustí alebo nie. Avšak, aj v prípade týchto štátov je hlava štátu pri realizácii

²⁹ PALÚŠ, I. Štátne právo porovnávacie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2002, s. 141.

³⁰ TOMOSZEK, M. Švédske kráľovstvo (Švédsko) In KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavného práva*. Praha : ASPI, 2007, s. 649.

³¹ Porovnaj čl. 11 kapitoly III. švédskej ústavy. Porovnaj aj BULMER, E. *Dissolution of Parliament*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2017, s. 34.

³² Porovnaj čl. 5 kapitoly VI. švédskej ústavy.

skúmanej právomoci určitým spôsobom obmedzená, a to buď situáciami, kedy parlament rozpustený byť môže (pozri časť 3.5), alebo, naopak, určitými okolnosťami, kedy parlament rozpustený byť nemôže (pozri časť 3.6). Druhú skupinu štátov tvorí **šesť štátov**, menovite Česká republika, Francúzsko, Maďarsko, Poľsko, Portugalsko a Rumunsko.

Vo všetkých štátoch, v prípade ktorých bola právomoc hlavy štátu rozpustiť parlament ohodnotená ako autonómna, s výnimkou Českej republiky, však ústava predpokladá predchádzajúcu konzultáciu medzi hlavou štátu s predsedom vlády (Francúzsko, Maďarsko), s predsedom parlamentu alebo predsedami jeho komôr (Francúzsko, Poľsko, Rumunsko) či s lídrami parlamentných frakcií alebo politickými stranami zastúpenými v parlamente (Maďarsko, Rumunsko, Portugalsko). Portugalská ústava predpokladá aj konzultáciu so Štátnou radou, ktorú možno označiť za poradný orgán tamajšieho prezidenta.³³ Konzultáciu, aj keď je obligatórna, ale nemožno považovať za prekážku výkonu skúmanej právomoci hlavy štátu, a teda za inštitút, ktorý by spôsoboval viazaný charakter tejto právomoci. Aj keby názor konzultujúcich subjektov bol negatívny, čiže by radiili parlament nerozpustiť, hlava štátu ho napokon rozpustiť môže.

A napokon, ako už bolo aj naznačené, v rámci skúmanej vzorky štátov boli identifikované aj **dva** také, v prípade ktorých ústava predpokladá **tak viazanú ako aj autonómnou povahu právomoci** rozpustiť parlament. Konkrétne ide o Grécko a Nemecko. Grécky prezident môže parlament rozpustiť v troch odlišných situáciách. Zatiaľ čo v jednej sa dá rozpustenie označiť za obligatórne, v zostávajúcich dvoch prípadoch môže prezident parlament rozpustiť, vždy po jednom prípade, buď autonómne alebo na návrh vlády.³⁴ Podobné riešenie je aj to nemecké. Nemecká ústava totiž umožňuje tamajšiemu prezidentovi rozpustiť Spolkový snem v dvoch odlišných situáciách, pričom v prípade jednej sa vyžaduje návrh spolkového kancelára a následná kontrasignácia. V prípade druhej situácie je realizácia rozpustenia parlamentu *expressis verbis* vyňatá spod všeobecnej povinnosti kontrasignácie aktu hlavy štátu³⁵, a preto sa dá považovať za prípad autonómnej právomoci. K jednotlivým situáciám, kedy môžu grécky a nemecký prezident rozpustiť parlament pozri ďalší text (časť 3.5).

Vo vzťahu k prvej skupine štátov sa ešte žiada dodať, že do nej patria všetky skúmané monarchie (Belgicko, Holandsko, Španielsko). Súhrne teda možno

³³ Štátnu radu tvorí predseda parlamentu, predseda vlády, predseda ústavného súdu, ombudsman, predsedovia regionálnych vlád, bývalí prezidenti (ak boli zvolení podľa platnej ústavy a neboli funkcie predčasne zbavení), päť občanov vymenovaných prezidentom a päť občanov zvolených parlamentom. Porovnaj čl. 142 portugalskej ústavy.

³⁴ Porovnaj čl. 41 ods. 1 a ods. 2, a to v spojení s čl. 35 ods. 2 gréckej ústavy.

³⁵ Porovnaj čl. 58 v spojení s čl. 63 nemeckej ústavy.

konštatovať, že právomoc hlavy štátu rozpustiť parlament je slabšia, so zreteľom na jej výučne viazaný charakter, v podmienkach parlamentných monarchií. Naopak, v prípade republikánskych hláv štát sa dá stretnúť tak s viazaným ako aj s autonómnym poňatím skúmanej právomoci.

3.4 Formy spolupráce hlavy štátu pri realizácii právomoci rozpustiť parlament

V rámci skupiny piatich štátov, v prípade ktorých má právomoc rozpustiť parlament viazaný charakter, ako aj v prípade dvojice štátov s čiastočne viazaným charakterom, bola predmetom skúmania forma nevyhnutnej spolupráce hlavy štátu pri realizácii predmetnej právomoci.

Gréckemu a nemeckému prípadu bola pozornosť venovaná už v predchádzajúcej časti. Pokiaľ ide o ostatné štáty z danej skupiny, t. j. Belgicko, Holandsko, Rakúsko, Španielsko a Taliansko, vo všetkých prípadoch je **akt hlavy štátu, ktorým táto realizuje právomoc rozpustiť parlament, viazaný na následnú kontrasignáciu**. Vo všetkých prípadoch je kontrasignujúcim subjektom predseda vlády, prípadne člen vlády.³⁶

Okrem samotnej kontrasignácie je právomoc rozpustiť parlament neraz viazaná aj na ďalšiu formu spolupráce s inými štátnymi orgánmi, najmä na **predchádzajúci návrh**. V Rakúsku prezident vo všeobecnosti svoje akty, vrátane toho o rozpustení parlamentu, vydáva na návrh (odporúčanie) spolkovej vlády.³⁷ Španielska ústava výslovne predpokladá aj to, že k rozpusteniu môže dôjsť len na návrh predsedu vlády, ktorým však môže prísť až po konzultácii s Radou ministrov, čiže s vládou.³⁸ V talianskom prípade je, okrem samotnej kontrasignácie, stanovená aj povinnosť konzultovať rozhodnutie o rozpustení parlamentu s predsedami parlamentných komôr, čiže s predsedom Poslaneckej snemovne a s predsedom Senátu.³⁹ Ako však už bolo uvedené skôr, konzultačná povinnosť sama o sebe nespôsobuje viazaný charakter skúmanej právomoci (ale vyžadovaná kontrasignácia áno). Vo vzťahu k Holandsku zas treba dodať, že akt smerujúci k rozpusteniu parlamentu, ústavou označený ako kráľovský dekrét, je formálne

³⁶ V prípade Španielska v jednej konkrétnej situácii skúmaný akt hlavy štátu kontrasignuje predseda dolnej komory parlamentu (Kongres). Ide však len o prípad rozpustenia oboch komôr parlamentu ako dôsledku nezískania dôvery pre žiadneho kandidáta na funkciu predsedu vlády v lehote dvoch mesiacov od prvého návrhu. V tomto prípade však jednoznačne ide o obligatórne rozpustenie. Porovnaj čl. 99 ods. 5 španielskej ústavy.

³⁷ Porovnaj čl. 67 ods. 1 rakúskej ústavy

³⁸ Porovnaj čl. 115 ods. 1 španielskej ústavy.

³⁹ Porovnaj čl. 88 talianskej ústavy.

vydávaný vládou, keďže podľa nepísaných ústavných pravidiel rozhodovanie o rozpustení parlamentu patrí predsedovi vlády.⁴⁰ Hlava štátu, teda kráľ, dotknuté rozhodnutie v podstate len podpisuje.⁴¹

3.5 Situácie, kedy je možné parlament rozpustiť

Štvrtá skúmaná otázka sa týkala situácií, kedy môže hlava štátu k rozpusteniu pristúpiť. V prípade **šiestich štátov**, menovite Francúzska, Holandska, Portugalska, Rakúska, Španielska a Talianska **nebola identifikovaná ústavou predvídaná situácia, kedy hlava štátu môže parlament rozpustiť**.⁴² Povedané inými slovami, v uvedených štátoch môže hlava štátu v zásade k rozpusteniu pristúpiť kedykoľvek, vyjmúc prípady, kedy ústava rozpustenie nepripúšťa (k tomu pozri časť 3.6).

Isteže, to, že ústava *expressis verbis* nestanovuje situácie, výlučne v ktorých je možné parlament rozpustiť, automaticky neznamená, že skúmaná právomoc je silná, prípadne pri jej realizácii hlava štátu využíva širokú diskreciu. Do úvahy treba brať predovšetkým to, či je v danom štáte právomoc viazaná alebo autonómna. Avšak, u prezidentov Francúzska a Portugalska možno skutočne hovoriť o pomerne silnej právomoci rozpustiť parlamentu.⁴³ V oboch prípadoch totiž nie sú predpísané ani žiadne konkrétne situácie, kedy môže k rozpusteniu dôjsť a taktiež v oboch prípadoch ide o autonómnu právomoc hlavy štátu. Obligatórna konzultácia jej realizácie na tomto konštatovaní nič nemení. Jediným reálnym obmedzením oboch prezidentov je to, že rozpustiť parlament nemôžu v ústavou špecifikovaných situáciách (viac v časti 3.6).

V zostávajúcich **siedmich štátoch**, v Belgicku, v Česku, v Grécku, v Maďarsku, v Nemecku, v Poľsku a v Rumunsku tamojšie **ústavné normy určujú špecifické prípady, kedy k rozpusteniu parlamentu môže dôjsť**. *A contrario*

⁴⁰ Porovnaj *Note on the issue of dissolution of parliament. European Commission for democracy through law (Venice Commission)*. 8. november 2007 [cit. 2025-01-05]. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)037add4-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)037add4-e)>.

⁴¹ Porovnaj Royal Decrees. In *Royal House of the Netherlands*. [cit. 2025-01-05]. Dostupné na: <<https://www.royal-house.nl/topics/legislation/royal-decrees>>.

⁴² Do úvahy neboli brané prípadné situácie, kedy je rozpustenie parlamentu zo strany hlavy štátu formulované ako obligatórne. Ako už bolo uvedené skôr, tieto situácie nie sú predmetom osobitného záujmu tohto príspevku.

⁴³ Okrem všeobecne známeho prípadu Francúzska je to práve Portugalsko, ktorého hlava štátu má pomerne silné postavenie, ktoré do značnej miery vybočuje z rámcov klasickej parlamentnej formy štátu. Pre podrobnosti pozri napríklad ŠORFOVÁ, V. Portugalsko – postavení prezidenta v politickom systéme. In NOVÁK, M., BRUNCLÍK, M. (eds.) *Postavení hlavy štátu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha : Dokořán, 2008, s. 160.

to znamená, že ak žiadna z ústavou predpokladaných situácií nenastane, hlava štátu parlament jednoducho rozpustiť nemôže. Ide teda o rovnaké riešenie ako je to, ktoré upravuje aj Ústava Slovenskej republiky.

V prípade Českej republiky ústava predpisuje štyri konkrétne situácie, kedy k rozpusteniu dolnej komory parlamentu, Poslaneckej snemovne, môže prezident pristúpiť (okrem toho česká ústava predpokladá aj jeden prípad obligatórneho rozpustenia). Tieto dôvody sú, prinajmenšom tri z nich, takmer identické ako dôvody predpokladané slovenskou ústavou.⁴⁴ Vhodnosť takéhoto riešenia je pritom v českej konštitucionalistike hodnotená rôzne. Niektorí autori tvrdia, že takto nastavené situácie sú dostatočné a že predstavujú prípady politickej neakcieschopnosti snemovne.⁴⁵ Naopak, Z. Koudelka tvrdí, že ústavou vymedzené dôvody, ktoré sú taxatívne, sú nevhodne reštriktívne, pretože politická prax môže navodiť také situácie, kedy by predčasné voľby, ako dôsledok rozpustenia snemovne, boli vhodné ako vyriešenie krízy a legitímne obnovenie zákonodarnej moci.⁴⁶

Spomedzi ostatných štátov, v prípade ktorých ústava určuje situácie pre rozpustenie, je vhodné sa pristaviť najmä pri Belgicku. Tamojší kráľ môže dolnú komoru parlamentu, Snemovňu reprezentantov, rozpustiť v prípade, (1) ak táto odmietne návrh na vyslovenie dôvery vláde a do troch dní kráľovi nenavrhuje vymenovanie nového predsedu vlády alebo v prípade, (2) ak Snemovňa reprezentantov vysloví nedôveru vláde a súčasne nenavrhuje kráľovi vymenovanie nového predsedu vlády. Tretím prípadom je rozpustenie v situácii, ak dôjde k demisii vlády a kráľ má súhlas Poslaneckej snemovne vyjadrený absolútnou väčšinou jej poslancov.⁴⁷ Tu však už ide skôr o akési samorozpustenie parlamentu, ktoré hlava štátu len z formálneho hľadiska sfinalizuje.

V súvislosti so stratou dôvery parlamentu voči vláde je možné rozpustiť parlament aj v Maďarsku. Maďarské Národné zhromaždenie môže byť prezidentom rozpustené v prípade, ak po zániku mandátu vlády nezvolí za predsedu vlády osobu, ktorú navrhol prezident, a to do 40 dní od predloženia návrhu.⁴⁸ V Poľsku

⁴⁴ Český prezident môže Poslaneckú snemovňu rozpustiť v prípade, ak táto nevyslovila dôveru novovymenovanej vláde, ak bol jej predseda menovaný na návrh predsedu Poslaneckej snemovne; ak sa Poslanecká snemovňa do troch mesiacoch neuznesie na vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila prejednanie otázky dôvery; ak zasadnutie Poslaneckej snemovne bolo prerušené na dlhšie ako je prípustné; a ak Poslanecká snemovňa nebola po dlhšiu dobu ako tri mesiace schopná sa uznať, aj napriek tomu, že jej zasadnutie nebolo prerušované a že v tejto dobe bola opakovane zvolávaná na schôdzu. Porovnaj čl. 35 ods. 1 českej ústavy.

⁴⁵ Pozri HOFMANNOVÁ, H., ŘEPA, K. Prezident jako garant stability parlamentní republiky? In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.) *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2018, s. 105.

⁴⁶ Pozri KOUDEKA, Z. *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011.

⁴⁷ Porovnaj čl. 46 belgickej ústavy.

⁴⁸ Porovnaj časť „Štát“, čl. 3 ods. 3 písm. a) maďarskej ústavy.

prezident môže Sejm rozpustiť v prípade, ak Rada ministrov (vláda) nezíska dôveru do 14 dní od svojho vymenovania.⁴⁹ V Nemecku zas prezident Spolkový snem môže rozpustiť v prípade, ak pri hlasovaní o dôvere, ktoré bolo uskutočnené na návrh spolkového kancelára, tento nezískal väčšinu hlasov poslancov. Iný dôvod, kedy dokonca ide o autonómnu právomoc nemeckého prezidenta, pramení v situácii, ak kandidát na spolkového kancelára nezískal v Spolkovom sneme väčšinu hlasov.⁵⁰ Rumunský prezident môže parlament (obe jeho komory) rozpustiť v prípade, ak do 60 dní od prvej žiadosti vláda nezískala dôveru. Avšak, k rozpusteniu môže dôjsť až najskôr po dvoch takýchto neúspešných hlasovania o vyslovení dôvery.⁵¹ A napokon, grécky prezident môže tamojší parlament rozpustiť v prípade, ak dve vlády podali demisiu alebo im bola vyslovená nedôvera, pričom zloženie parlamentu nezaručuje vládnu stabilitu.⁵² Na rozdiel od prechádzajúcej situácie, kedy je skúmaná právomoc autonómna, grécky prezident parlament rozpustí aj na návrh vlády, a to za účelom obnovenia jej dôvery (zo strany ľudu) v prípade riešenia mimoriadnej dôležitej celoštátnej otázky.⁵³

V skúmaných ústavách boli identifikované aj iné dôvody zakladajúce možnosť rozpustenia parlamentu než je priama strata dôvery parlamentu voči vláde, resp. jej nezískanie. V Maďarsku a v Poľsku možnosť rozpustenia parlamentu totiž súvisí aj so schvaľovaním štátneho rozpočtu. V Maďarsku prezident môže parlament rozpustiť v prípade, ak ten do 31. marca neschváli štátny rozpočet, poľský prezident zas tak môže urobiť v prípade, štátny rozpočet nebol schválený do štyroch mesiacov od predloženia jeho návrhu.⁵⁴ Žiada sa však dodať, že aj neschválenie štátneho rozpočtu, ktorý predstavuje kľúčový nástroj pre realizáciu vládnej politiky, možno považovať za prejav straty dôvery parlamentu voči vláde, prípadne za prejav jej výrazného „naštrbenia“.

3.6 Situácie, kedy parlament rozpustiť nemožno

A napokon, poslednou otázkou, ktorá bola v rámci komparatívnej analýzy položená, bola otázka, či ústavy skúmaných štátov určujú situácie, kedy hlava štátu parlament rozpustiť nemôže, a to aj keby došlo k situáciám približeným v predchádzajúcej časti textu, teda k situáciám, kedy právomoc rozpustiť parlament prichádza do úvahy. Eventuálny výpočet situácií, kedy je rozpustenie parlamentu

⁴⁹ Porovnaj čl. 155 ods. 2 poľskej ústavy.

⁵⁰ Porovnaj čl. 63 ods. 4 a čl. 68 ods. 1 nemeckej ústavy.

⁵¹ Porovnaj čl. 98 rumunskej ústavy.

⁵² Porovnaj čl. 41 ods. 1 gréckej ústavy.

⁵³ Porovnaj čl. 41 ods. 2 gréckej ústavy.

⁵⁴ Porovnaj časť „Štát“, čl. 3 ods. 3 písm. b) maďarskej ústavy a čl. 225 poľskej ústavy.

neprípustné totiž zásadným spôsobom oslabuje skúmanú právomoc hlavy štátu. Platí to tak v prípadoch, kedy je rozpustenie k dispozícii teoreticky kedykoľvek, ako aj v prípadoch, kedy ústava pozitívnym spôsobom vymedzuje situácie, kedy rozpustenie prichádza do úvahy.

Ústavy až **11 z 13 skúmaných štátov**, v ktorých právomoc rozpustiť parlament hlave štátu patrí, **stanovujú situácie, kedy parlament rozpustiť nemožno**. Výnimkou je len Belgicko a Holandsko. Naopak, v Českej republike, vo Francúzsku, v Grécku, v Nemecku, v Maďarsku, v Poľsku, v Portugalsku, v Rakúsku, v Rumunsku, v Španielsku a v Taliansku sú určené situácie, kedy hlava štátu svoju právomoc rozpustiť parlament využiť nemôže. Viaceré z ústav uvedených štátov dokonca predpokladajú niekoľko rôznych situácií, kedy parlament nemožno rozpustiť.

Najčastejšie ide o **situácie súvisiace s bezpečnosťou štátu**, ktoré možno identifikovať až v šiestich štátoch. Maďarský prezident parlament nemôže rozpustiť počas tzv. národnej krízy alebo počas núdzového stavu,⁵⁵ nemecký prezident zas počas vyhlásenia stavu obrany, ku ktorému dochádza v prípade, ak je územie Nemecka napadnuté alebo jeho napadnutie bezprostredne hrozí.⁵⁶ V Poľsku prezident Sejm nemôže rozpustiť nie len počas obdobia platnosti tzv. mimoriadnych opatrení, ale ani 90 dní po ich skončení.⁵⁷ V portugalskom prípade ústava predmetné situácie vymedzuje ako stav obliehania alebo núdzový stav, v rumunskom zas ako stav vojny, mobilizácie, obliehania alebo ako núdzový stav.⁵⁸ A napokon, do prvej kategórie situácií, kedy k realizácii rozpustenia parlamentu nemôže dôjsť, možno zaradiť aj francúzsky prípad. Francúzsky prezident totiž nesmie svoju právomoc využiť v čase, kedy využíva mimoriadne ústavné právomoci.⁵⁹ Dôvody možno hľadať v tom, že účelom mimoriadnych právomocí je čo možno najrýchlejšie obnovenie riadneho chodu ústavných orgánov.⁶⁰ Rozpustenie parlamentu však takýto riadny chod zrejme neznamená.

Za druhú najčastejšiu kategóriu situácií, kedy k rozpusteniu parlamentu nemôže dôjsť, možno označiť **situácie súvisiace s plynutím času od predchádzajúcich parlamentných volieb, resp. od predchádzajúceho rozpustenia parlamentu**. Takýmto spôsobom je právomoc hlavy štátu rozpustiť parlament limitovaná v piatich zo skúmaných štátov. Vo Francúzsku, v Grécku, v Rumunsku a v Španielsku nemôže k rozpusteniu dôjsť skôr ako 1 rok od predchádzajúceho

⁵⁵ Porovnaj časť „Štát“, čl. 48 ods. 7 maďarskej ústavy.

⁵⁶ Porovnaj čl. 115h ods. 3 nemeckej ústavy.

⁵⁷ Porovnaj čl. 228 ods. 7 poľskej ústavy.

⁵⁸ Porovnaj čl. 172 ods. 1 portugalskej ústavy a čl. 89 ods. 3 rumunskej ústavy.

⁵⁹ Porovnaj čl. 16 francúzskej ústavy.

⁶⁰ CÍSAŘ, J. *Moc a síla prezidentů Francouzské republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2023, s. 188.

rozpustenia, resp. volieb, ktoré boli dôsledkom predchádzajúceho rozpustenia parlamentu.⁶¹ V prípade Portugalska je táto, ochranná lehota, skrátená na šesť mesiacov.⁶²

V štyroch z množiny skúmaných štátov je **právomoc rozpustiť parlament viazaná na trvajúce volebné obdobie**, v troch prípadoch ide o **volebné obdobie prezidenta**, v jednom o **volebné obdobie parlamentu** (parlamentnej komory). V Českej republike prezident nemôže rozpustiť Poslaneckú snemovňu v čase, kedy zostáva do konca jej volebného obdobia menej ako tri mesiace.⁶³ V Portugalsku, v Rumunsku a v Taliansku prezident nemôže parlament rozpustiť počas posledných šiestich mesiacov vlastného volebného obdobia.⁶⁴ V talianskom prípade je však predmetné obmedzenie špecifikované tak, že k rozpusteniu parlamentu predsa len môže dôjsť v prípade, ak sa posledných šesť mesiacov volebného obdobia prezidenta úplne alebo čiastočne prekrývalo s poslednými šiestimi mesiacmi volebného obdobia Poslaneckej snemovne.

A napokon, osobitnú kategóriu tvorí Rakúsko. Rakúsky prezident Národnú radu, čiže dolnú komoru tamojšieho spolkového parlamentu, **nemôže rozpustiť viac ako jeden raz z rovnakého dôvodu**.⁶⁵

4 Záver a návrhy *de constitutione ferenda*

Ako sme v príspevku, na reprezentatívnej vzorke 14 členských štátov Európskej únie, preukázali, právomoc rozpustiť parlament predstavuje bežnú súčasť právomocí hlavy štátu v prostredí ústavného systému založeného na princípoch parlamentnej formy vlády. Za istých podmienok, resp. za istého ústavného nastavenia tejto právomoci, môže rozpustenie parlamentu predstavovať nástroj na riešenie ústavnopolitických kríz spočívajúcich v strate dôvery parlamentu voči vláde, prípadne dokonca na predchádzanie ich vzniku.

Právomoc rozpustiť parlament, Národnú radu SR, je zverená aj slovenskej hlave štátu. Ako však bolo poukázané v osobitnej časti príspevku (časť 2), situácie, kedy môže prezident SR slovenský parlament rozpustiť sú vymedzené pomerne úzko (aj keď ide celkovo až o štyri odlišné situácie), v dôsledku čoho táto právomoc nikdy nebola využitá. Všetky doterajšie ústavnopolitické krízy na

⁶¹ Porovnaj čl. 12 francúzskej ústavy, čl. 41 ods. 4 gréckej ústavy, čl. 89 ods. rumunskej ústavy a čl. 115 ods. 3 španielskej ústavy.

⁶² Porovnaj čl. 172 ods. 1 portugalskej ústavy.

⁶³ Porovnaj čl. 35 ods. 3 českej ústavy.

⁶⁴ Porovnaj čl. 172 ods. 1 portugalskej ústavy, čl. 89 ods. 3 rumunskej ústavy a čl. 88 talianskej ústavy.

⁶⁵ Porovnaj čl. 29 ods. 1 rakúskej ústavy.

Slovensku, ktoré napokon vyústili do predčasných parlamentných volieb, boli riešené v podstate samorozpuštením slovenského parlamentu. Inak to nebolo ani v prípade tej poslednej, ktorej začiatkom bolo vyslovenie nedôvery vláde na čele s E. Hegerom na sklonku roka 2022. Nasledujúce (predčasné) parlamentné voľby sa konali až v septembri 2023, v dôsledku čoho sa štát ocitol bez vlády, ktorá by mala dôveru (priamo zvolenej) Národnej rady SR, na viac než tri štvrté roka. Ak by však Ústava SR bola pri formulovaní podmienok pre rozpustenie slovenského parlamentu „benevolentnejšia“, mohlo byť trvanie načrtnutej ústavnopolitickej krízy kratšie.

Prostredníctvom komparatívnej analýzy bolo v príspevku (časť 3) poukázané na skutočnosť, že právomoc hlavy štátu rozpustiť parlament je v členských štátoch Európskej únie ústavne upravená skutočne rôzne. V skúmanej vzorke štátov možno nájsť prípady, kedy je právomoc rozpustiť parlament značne silná a skutočne „v rukách“ hlavy štátu, ako aj prípady, kedy je značne obmedzená a z hľadiska politickej vôle skôr presunutá do sféry predsedu vlády. Hlava štátu v takomto prípade zohráva skôr formálnu úlohu.

Pokiaľ ide o konkrétne možné inšpirácie pre budúcu ústavnú úpravu na Slovensku, nemala by to byť francúzska a zrejme ani nie portugalská úprava. Francúzsky prezident, ktorého právomoc rozpustiť parlament je v rámci skúmanej vzorky najsilnejšia, totiž skúmanú právomoc používa skôr na posilnenie vlastného postavenia než na riešenie vládnej krízy.⁶⁶ Portugalský prezident tiež môže parlament rozpustiť aj v čase, kedy existuje stabilná vládna väčšina.⁶⁷ V takomto prípade nemožno považovať rozpustenie parlamentu za vhodné ani žiaduce.

Naopak inšpiratívna by mohla byť, pokiaľ ide o situácie, kedy k rozpusteniu môže dôjsť, napríklad belgická úprava, keďže tamojšia hlava štátu môže parlament rozpustiť po tom, ako tento vláde vyslovil nedôveru. Ak by prezident SR mohol po vyslovení nedôvery vláde zo strany Národnej rady SR, bez ďalších podmienok, ihneď slovenský parlament rozpustiť, kríza započatá vyslovením nedôvery vláde E. Hegera by sa pravdepodobne vyriešila za oveľa kratší časť. Isteže, nemá význam sa Belgickom inšpirovať aj v tom, že právomoc hlavy štátu rozpustiť parlament by mala byť viazanou. Prípadná kontrasignácia či návrh zo strany vlády, ktorá stratila legitimitu v dôsledku straty dôvery Národnej rady SR, sú totiž nezmyselné požiadavky. Za úvahu stojí aj možné prepojenie právomoci rozpustiť parlament s otázkou schvaľovania štátneho rozpočtu, ako to upravujú ústavy v Maďarsku a v Poľsku. Peripetie so schvaľovaním štátneho rozpočtu sú

⁶⁶ CÍSAŘ, J. *Moc a síla prezidentů Francouzské republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2023, s. 190.

⁶⁷ ŠORFOVÁ, V. Portugalsko – postavení prezidenta v politickém systému. In NOVÁK, M., BRUNCLÍK, M. (eds.) *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha : Dokořán, 2008, s. 161.

na Slovensku totiž pomerne bežné⁶⁸ a prípadná hrozba rozpustenia Národnej rady SR prezidentom SR v prípade, ak do určitého času návrh štátneho rozpočtu neschváli, by mohla pôsobiť preventívne, čiže ústavnopolitickej kríze predísť. Ak by nezaúčinkovala hrozba a ku schváleniu štátneho rozpočtu by nedošlo, mal by slovenský prezident aspoň možnosť vzniknutú ústavnopolitickú krízu pomerne rýchlo ukončiť.

Ak by existujúce situácie, kedy možno Národnú radu SR rozpustiť, boli doplnené len o dve uvedené situácie (vyslovenie nedôvery vláde a neschválenie štátneho rozpočtu), zrejme by nebolo potrebné uvažovať o vymedzení ďalších situácií kedy slovenský prezident Národnú radu SR rozpustiť nemôže. Ak vláde napríklad bola vyslovená nedôvera a po nasledujúcich parlamentných voľbách by sme sa v pomerne krátkom čase opäť dostali do rovnakého stavu, prípadné určenie lehoty (napr. v trvaní 1 roka), počas ktorého slovenský parlament rozpustiť nemožno, by nemalo zmysel a len by krízu zbytočne predlžovalo. Takéto riešenie by bolo na mieste len v prípade, ak by sme slovenskému prezidentovi zverili právomoc rozpustiť Národnú radu SR kedykoľvek, teda bez väzby na konkrétne situácie. To už však predstavuje skôr francúzske (alebo portugalské) riešenie, ktoré pre slovenské podmienky nemožno považovať za vhodné.

Zoznam použitej literatúry

BULMER, E. *Dissolution of Parliament*. Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2017.

ČÍSAŘ, J. *Moc a síla prezidentů Francouzské republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2023.

Constitutions. In *Constitute (Comparative Constitutions Project)*. [cit. 2024-12-06]. Dostupné na: <<https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en>>.

DOMIN, M. Kontrola vlády Slovenskej republiky, ktorá nemá dôveru Národnej rady. In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2024, č. 2, s. 28 – 54.

ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012.

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015.

GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.

⁶⁸ Napríklad štátny rozpočet na rok 2024 Národná rada SR schválila až 21. decembra 2023. Pozri *Poslanci schválili rozpočet na budúci rok*. 21. december 2023 [cit. 2025-01-09]. Dostupné na: <<https://www.teraz.sk/najnovsie/poslanci-schvalili-statny-rozpocet-n/763052-clanok.html>>.

HOFMANNOVÁ, H., ŘEPA, K. Prezident jako garant stability parlamentní republiky? In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.) *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň : Aleš Čenek, 2018, s. 97 – 111.

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

KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. Praha : Leges, 2011.

Note on the issue of dissolution of parliament. European Commission for democracy through law (Venice Commission). 8. november 2007 [cit. 2025-01-05]. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)037add4-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)037add4-e)>.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

OROSZ, L. *Základy státovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021.

PALÚŠ, I. *Štátne právo porovnávacie*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2002.

PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha : Leges, 2021.

Poslanci schválili rozpočet na budúci rok. 21. december 2023 [cit. 2025-01-09]. Dostupné na: <<https://www.teraz.sk/najnovsie/poslanci-schvalili-statny-rozpočet-n/763052-clanok.html>>.

POSLUCH, M., CIBULKA, Ľ. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : Heuréka, 2009.

Royal Decrees. In *Royal House of the Netherlands*. [cit. 2025-01-05]. Dostupné na: <<https://www.royal-house.nl/topics/legislation/royal-decrees>>.

ŠORFOVÁ, V. Portugalsko – postavení prezidenta v politickém systému. In NOVÁK, M., BRUNCLÍK, M. (eds.) *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha : Dokořán, 2008, s. 160 – 170.

TOMOSZEK, M. Švédské království (Švédsko) In KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavného práva*. Praha : ASPI, 2007, s. 649 – 650.

TÓTHOVÁ, M. *Hlava státu v systéme del'by moci*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2015.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

marek.domin@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva
Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

VLÁDA BEZ DŮVĚRY V ČECHÁCH, NA MORAVĚ A VE SLEZSKU

GOVERNMENT WITHOUT CONFIDENCE IN BOHEMIA, MORAVIA AND SILESIA

Zdeněk Koudelka

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Abstract: The text discusses a government without confidence, primarily on the example of the government of Jiří Rusnok and the first government of Andrej Babiš. In Bohemia, Moravia and Silesia, there is no difference in the powers of a government with or without the confidence of the Chamber of Deputies. This was confirmed by the Constitutional Court in Brno.

Abstrakt: Text pojednává o vládě bez důvěry, především na příkladu vlády Jiřího Rusnoka a první vlády Andreje Babiše. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku není rozdíl v pravomocích vlády s důvěrou nebo bez důvěry Poslanecké sněmovny. To potvrdil i Ústavní soud v Brně.

Keywords: Government; parliamentary confidence.

Klíčová slova: Vláda; parlamentní důvěra.

1 Ustavení vlády

Prezident jmenuje a odvolává předsedu a ostatní členy vlády. Pokud vláda nezíská důvěru, podá demisi, ale dále je pověřena výkonem funkce do jmenování vlády nové, což záleží na úvaze prezidenta, kdy k tomuto kroku přistoupí. Takto prezident může udržovat delší dobu vládu bez důvěry Poslanecké sněmovny.

Prezident Václav Havel se snažil v lednu 1998 zajistit důvěru pro vládu Josefa Tošovského tím, že dopředu uvedl, že k druhému pokusu o jmenování vlády nové přistoupí až po řadě týdnů, když chtěl předčasné volby podmínit důvěrou Tošovského vlády. Havel prohlásil, že bude „*týdny hledat takového muže či ženu, který bude mít naději důvěru dostat*“, a dále uvedl o Tošovského vládě: „*Nedostane-li důvěru, budu týdny hledat dalšího, každý z nich bude mít měsíc na vypracování*

*programového prohlášení. Předčasných voleb se těžko dočkají ti, co je chtějí.*¹ Na tento Havlův výrok odkázal i prezident Miloš Zeman, kdy v projevu v Poslanecké sněmovně před hlasováním o důvěře vládě Jiřího Rusnoka s poukazem na trestní vyšetřování dozorovaného Vrchním státním zastupitelstvím v Olomouci, týkající se předchozí vlády Petra Nečase prohlásil: „*Byl jsem ujištěn, že toto vyšetřování skončí v řádu několika týdnů, a ujišťuji vás, i kdybyste mě lámali kolem, že během těchto několika týdnů žádný druhý pokus nepodniknu...*“.² Při ukončení své funkce v březnu 2023 Miloš Zeman zhodnotil jmenování Jiřího Rusnoka jako snahu posunout náš systém k poloprezidentskému systému.³

Každá vláda musí požádat o důvěru Poslaneckou sněmovnu. Tedy právo nerozlišuje politickou a úřednickou vládu. Ovšem některé vlády svým založením jsou úřednické či poloúřednické z politologického hlediska. Takto byla označována vláda J. Tošovského 1998 a Jana Fischera 2009-10, byť získaly důvěru Poslanecké sněmovny. Je zajímavé, že v rámci procesu s protektorátní vládou v roce 1946 obžaloba národního prokurátora Františka Tržického rozlišovala mezi politickými ministry a odbornými ministry, byť tak nerozlišoval právní řád. Politickým ministrům přičítala obžaloba vyšší odpovědnost, protože si musí uvědomit důsledky svých činů pro stát jako celek, zatímco odborní ministři mají v prvé řadě hájit zájmy republiky z hlediska svého rezortu.⁴

Prezident má ústavní volnost ve jmenování předsedy vlády, samozřejmě musí brát ohled na politické realie.⁵ Po volbách je zpravidla jmenován premiérem představitel vítězné strany. Nestalo se tak v roce 2010, kdy ve volbách zvítězila sociální demokracie (22,08 % hlasů), ale získala podstatně méně hlasů, než čekala. Její předseda Jiří Paroubek proto odstoupil z funkce předsedy strany. Statutární místopředseda sociální demokracie Bohuslav Sobotka nebyl prezidentem Václavem Klausem pověřen sestavením vlády, ale pověření získal předseda Občanské demokratické strany, která získala druhý největší počet hlasů (20,22 %) a dohodla vládní koalici s dalšími stranami – TOP 09 (16,7 %) a Věci veřejnými (10,88 %).

¹ Zeman citoval 15 let starý výrok Havla v Právu. In *Právo*. 8. 8. 2013, s. 3. *Právo* 24. 1. 1998, s. 1.

² Stenozáznam projevu prezidenta Miloše Zemana v Poslanecké sněmovně 7. 8. 2013. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/057schuz/s057007.htm>>.

³ Partie Terezie Tománkové s prezidentem Milošem Zemanem. *CNN Prima* 5. 3. 2023 (natočeno 4. 3. 2023 v Lánech). Dostupné na: <<https://cnn.iprima.cz/porady/partie/05032023-1>>.

⁴ JANEČKOVÁ, E. *Proces s protektorátní vládou*. Praha: Libri, 2012, s. 115.

⁵ Přehled postojů a aktivního jednání prezidentů Václava Havla a Václava Klause při řešení vládních krizí 1997 – 2007 viz BRUNCLÍK, M. *Role prezidenta při vládních krizích v České republice*. In *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha, 2008, s. 287, 289 – 298, 300.

Že prezident není vázán při jmenování předsedy vlády možnou politickou podporou Poslanecké sněmovny vyjádřil i protikandidát Miloše Zemana ve druhém kole prezidentských voleb Jiří Drahoš v den voleb krátce před jejich začátkem v rozhovoru pro Český rozhlas v pátek 26. 1. 2018, kde prohlásil, že by nejmenoval Andreje Babiše premiérem, i kdyby mu to navrhl předseda Poslanecké sněmovny v případném třetím pokusu o sestavení vlády. To za situace, kdy byl Andrej Babiš vítězem voleb do Poslanecké sněmovny v říjnu 2017.

I v době první Československé republiky nebylo vázáno premiérství automaticky na vůdcovství největší strany. Již v roce 1919 prezident uvažoval, že po Karlu Kramářovi jmenuje premiérem Antonína Švehlu. Teprve po jeho odmítnutí akceptoval předsednictví sociální demokracie jako vítězky komunálních voleb, ale odmítl jejich čelné představitele předsedu Antonína Němce, Antonína Hampla a Františka Soukupa, ale vybral si Vlastimila Tusara.⁶

Parlamentní strany se pokusily omezit právní volnost prezidenta při jmenování předsedy vlády v reakci na jmenování vlády, které se některým politickým stranám nezamlouvalo. Poprvé tak učinily Česká strana sociálně demokratická a Občanská demokratická strana v reakci na jmenování vlády Josefa Tošovského prezidentem Václavem Havlem, když předložily v roce 1999 návrh změny ústavy, kdy prezident byl povinen po volbách pověřit sestavením vlády představitele vítězné strany a po jeho případném neúspěchu představitele druhé nejsilnější strany.⁷ Tento návrh, vycházející z opoziční smlouvy, omezoval pravomoci prezidenta při sestavení vlády a posouval náš stát z klasické parlamentní republiky do formy vlády shromáždění (parlamentu), kdy je vláda jen jakýmsi výkonným výborem parlamentu. Fakticky byl namířen proti prezidentu Václavu Havlovi, když však byl obecný a velmi by omezil i postavení budoucích prezidentů Václava Klause a Miloše Zemana, kteří původně tuto změnu chtěli, ale v době svého prezidentství by ji jistě nepodpořili. Zajímavé je, že se oba budoucí prezidenti hlasování o změně ústavy v Poslanecké sněmovně neúčastnili, takže jako poslanci návrh nepodpořili, což byla dobrá prognóza z pohledu jejich budoucích prezidentských pravomocí. Autor Zdeněk Koudelka jako poslanec sociální demokracie z důvodů nesouhlasu s omezováním postavení prezidenta republiky hlasoval 28. 1. 2000 proti přijetí návrhu v Poslanecké sněmovně, kdy proti návrhu hlasoval ještě další sociální demokrat Lubomír Zaorálek a nezařazená poslankyně

⁶ KLIMEK, A. *Boj o Hrad, I. Hrad a Pětka*. Praha : Tomáš Krsek, 2017, s. 60 – 61.

⁷ Návrh skupiny poslanců Ivana Langera, Petry Buzkové, Evy Dundáčkové, Zdeňka Jičínského, Jitky Kupčové a Jana Zahradila na změnu Ústavy. Tisk Poslanecké sněmovny 359, 3. volební období. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=359>>.

Marie Machatá. Opoziční poslanci před hlasováním odešli. Návrh byl schválen Poslaneckou sněmovnou hlasy 125 poslanců, ale zamítnut Senátem.⁸

2 Pověření k prozatímnímu výkonu funkce vlády

Pokud prezident přijme demisi vlády či ji odvolá, musí buď okamžitě jmenovat vládu novou či stávající pověřit výkonem její funkce do jmenování vlády nové. Jde o vyjádření důležitosti vlády v parlamentní republice, kdy v každém okamžiku musí někdo vládní funkce vykonávat. Projevuje se zde stará francouzská zásada, která však měla obecnou platnost: „*Král je mrtev. Ať žije král!*“. Tedy, že nástupce trůnu se ujímá vlády okamžikem úmrtí předchozího krále, neboť v každém okamžiku musí někdo vládnout, přičemž korunovace byla jen slavnostním stvrzením již nastalé skutečnosti. V parlamentních republikách se tato zásada pojí s vládou. Stát musí mít vždy nějakou vládu.⁹

Byť se obecně uvádí politické pravidlo, že taková pověřená vláda se má soustředit jen na běžnou a neodkladnou správu státu, z hlediska ústavních pravomocí není rozdíl mezi řádně jmenovanou vládou a vládou odvolanou a jen prozatímně pověřenou výkonem funkce.¹⁰ Takovéto omezení pravomocí vlády bez důvěry musí stanovit výslovně pozitivní právo, pokud tomu tak není, má vláda bez důvěry stejné pravomoci jako vláda s důvěrou. I v Izraeli Nejvyšší soud Státu Izrael v roce 1999 konstatoval, že i vláda bez důvěry je plně příslušna vyjednávat a sjednat smlouvy s Palestinci, byť již nemá důvěru parlamentu, protože rozhodující je, zda byla řádně jmenována.

Takto prezident pověří i vládu, jejíž demisi přijal či ji odvolal na základě vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou, pokud nejmenuje vládu novou.¹¹ Jestliže zároveň nastaly důvody pro rozpuštění Poslanecké sněmovny, může taková vláda prozatímně vykonávat funkci vlády až do jmenování vlády po volbách do Poslanecké sněmovny. Pověřtinou je mezi přijetím demise staré vlády a jmenováním vlády nové časový posun, který se překlenuje pověřením k dočasnému výkonu funkce vlády. Pokud je však přijetí ve stejný den jako jmenování

⁸ Hlasování č. 380 dne 28. 1. 2000, 21. schůze Poslanecké sněmovny, 3. volební období.

⁹ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej? In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni*, sv. 2. Košice : UPJŠ, 2012, s. 9 – 10.

¹⁰ Čl. 62 písm. d) Ústavy č. 1/1993 Sb. Stejně pro předchozí praxi československou - SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky*. Praha : Orbis 1934, s. 113.

¹¹ SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky*. Praha : Orbis 1934, s. 156 – 157.

vlády nové, není pověření potřeba. Stalo se tak při přijetí demise premiéra Stanislava Grosse a jmenování nové vlády Jiřího Paroubka 25. 4. 2005.¹² Pokud je vláda ve stavu demise, nemusí již po volbách podávat novou demisi.

Na Slovensku až do roku 2011 neměl prezident právo pověřit vládu, kterou odvolal, dočasným výkonem funkce. Tato absence byla po vyjádření nedůvěry vládě Ivety Radičové v říjnu 2011 řešena novelou slovenské ústavy,¹³ podle které prezident pověří odvolanou vládu dočasným výkonem funkce. Toto rozhodnutí prezidenta se vyhláší ve Sbírce zákonů.¹⁴ Taková vláda však má omezené pravomoci. Navíc je jmenování státních funkcionářů a rozhodování na základě obyčejných zákonů vázáno na předchozí souhlas prezidenta republiky. Fakticky se tak v době, kdy je vláda odvolána, posiluje postavení prezidenta vůči vládě v rámci výkonné moci a prezident se stává hlavou exekutivy. Prezident tedy přebírá kontrolu nad vládou¹⁵ a fakticky se země stává dočasně státem s poloprezidentskou formou vlády. Takovéto pojetí vychází z návrhu Jána Čarnogurského a Jána Mazáka z roku 2005, kde dokonce bylo navrhováno, aby na prezidenta v takovém případě přímo z ústavy přecházela funkce předsedy vlády.¹⁶

3 Vláda Jiřího Rusnoka (2013 – 2014)

Dne 25. 6. 2013 jmenoval prezident Miloš Zeman předsedou vlády Jiřího Rusnoka a 10. 7. 2013 jmenoval celou vládu, byť neměla oporu v Poslanecké sněmovně. Původní většinová koalice v Poslanecké sněmovně podporující předchozí vládu Petra Nečase žádala jmenování své představitelky Miroslavy Němcové s tím, že disponují poslaneckou většinou.

Poslanecká sněmovně vládě Jiřího Rusnoka odmítla 7. 8. 2013 vyslovit důvěru. Prezident ji však nechal vládnout, nepřistouplil ke jmenování vlády nové. Věc se řešila novými volbami do Poslanecké sněmovny v říjnu 2013. Rusnokova vláda vládla až do 29. 1. 2014, kdy byla jmenována vláda Bohuslava Sobotky. Celkem vláda 6 měsíců a 19 dní.

¹² Dostupné na: <<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/rozhodnuti-prezidenta/jmenovani-odvolani-rozhodnuti/predseda-vlady-ministri.shtml>>.

¹³ Článok 102 ods. 1 písm. u) a čl. 115 odst. 3 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 356/2011 Z.z.

¹⁴ Rozhodnutí prezidenta z 25. 3. 2011 č. 357/2011 Z.z.

¹⁵ DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej? In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni*, sv. 2, Košice : UPJŠ 2012, s. 12.

¹⁶ ČARNOGURSKÝ, J., MAZÁK, J. Prezident republiky jako stabilizující činitel – ústavné záruky proti „pádu štátnej moci na zem“. In *Justičná revue*. 2005, č. 11, s. 1437 – 1439.

Rusnokova vláda bola v podstate vláda prezidentská. I přes vyslovení nedůvěry Poslaneckou sněmovnou vykonávala své funkce. Dokonce ji byl schválen 19. 12. 2013 zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu na rok 2014.

To, že Rusnokova vláda vyhověla požadavkům prezidenta dokazuje i výsledek boje o velvyslance v roce 2013. V březnu 2013 byl prezentován záměr prezidenta Miloše Zemana pověřit velvyslankyní na Slovensku Livii Klausovou, manželku bývalého prezidenta Václava Klause. Tento záměr odmítl ministr zahraničí Karel Schwarzenberg ve vládě Petra Nečase a vzplál spor o pověření i jiných velvyslanců. Karel Schwarzenberg nechtěl ani vyhovět prezidentu Zemanovi v jeho přání, aby se velvyslancem v Rusku stal československý kosmonaut a pozdější europoslanec Vladimír Remek. Prezident v reakci odmítl všechny návrhy Ministerstva zahraničních věcí na jmenování jakýchkoliv velvyslanců. Předseda vlády Petr Nečas odmítl do sporu vstoupit s tím, že se ministr a prezident mají dohodnout. Věc se vyřešila pádem vlády Petra Nečase v červenci 2013, kdy nastoupila vláda Jiřího Rusnoka s ministrem zahraničí Janem Kohoutem, který přizpůsobil své návrhy požadavkům prezidenta republiky.

4 Ústavní soud k vládě bez důvěry

Skupina opozičních poslanců Občanské demokratické strany a TOP09 vedená moravským poslancem Pavlem Blažkem navrhla v roce 2014 zrušení části jednacího řádu státního zastupitelství, což je vyhláška Ministerstva spravedlnosti, které umožňovalo nevyššímu státnímu zástupci a vrchnímu státnímu zastupitelství měnit zákonnou věcnou příslušnost mezi vrchními a krajskými státními zastupitelstvími v individuálních případech.¹⁷

Navrhující poslanci poukázali mimo jiné na okolnosti přijetí novely jednacího řádu státního zastupitelství č. 4/2014 Sb. (platnost od 9. 1. 2014), jež obsahuje napadená ustanovení a kterou podepsala ministryně spravedlnosti Marie Benešová 2. 1. 2014 ve vládě Jiřího Rusnoka, které Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru a vláda podala demisi. Marie Benešová jako ministryně v demisi a bez důvěry neměla legitimitu měnit příslušnost státního zastupitelství. V parlamentní demokracii se vláda, která nemá parlamentní důvěru, má soustředit jen na běžnou a nutnou údržbu státu. Změny v příslušnosti orgánů činných v trestním řízení nespádají do běžné a neodkladné správy nepatří. Marie Benešová těsně před skončením své funkce, o kterém věděla, jednala v rozporu s principem plné legitimacy

¹⁷ Autor návrh pro skupinu poslanců vedenou poslancem Pavlem Blažkem z Brna připravil. Řízení Pl. ÚS 4/14.

vlády v parlamentní demokracii jen tehdy, pokud má parlamentní důvěru. Takové jednání je hodné kritiky, byť formálně právně má ministr vlády bez důvěry stejné pravomoci jako ministr vlády s důvěrou.

4.1 Nález Ústavního soudu v Brně z 19. apríla 2016, Pl. ÚS 4/14, body 79 – 71:

69. ...Ústavní soud se k této problematice vyslovil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (viz výše). V něm mimo jiné konstatoval, že "institut pověření vlády, v demisi' prozatímním výkonem jejích funkcí dle čl. 62 písm. d) Ústavy vychází z koncepce nutnosti permanentního působení výkonné moci, kdy v právním státě není žádoucí, aby kterákoliv moc ve státě nebyla po určitou dobu svým vrcholným orgánem vykonávána. Koncept předem omezené pravomoci prozatímní vlády, typicky vyloučením určitých aktů z její pravomoci, v sobě nese riziko, že rigidní – nebo při stanovení mezi relativních (či neurčitých) naopak nejisté – hranice takového omezení ztíží řádné fungování celé moci výkonné, ... není řešením vládní krize přenášení politické kontroly prozatímní exekutivy na Ústavní soud ... Režim prozatímní vlády klade odpovědnost především na samotnou Poslaneckou sněmovnu, které je tak dán (časový) prostor k vytvoření dostatečné politické většiny pro vyslovení důvěry nové stabilní vládě ... Nositelem ústavně politické odpovědnosti za činnost ministerstva je příslušný ministr, který je v tomto směru kontrolován běžnými prostředky parlamentní demokracie, jako jsou interpelace (čl. 53 odst. 1, 2 Ústavy), citační právo Poslanecké sněmovny a jejích orgánů nebo vyšetřovací komise (čl. 30, čl. 38 odst. 2 Ústavy). Dalším kontrolním mechanismem, kterým je sledována činnost a volán k ústavněprávní odpovědnosti ministr, je i možnost jeho odvolání z funkce. Podle čl. 74 Ústavy tento kontrolní mechanismus přísluší předsedovi vlády (návrh na odvolání ministra) a prezidentovi republiky (odvolání samotné)".

70. Ústavní soud v uvedeném nálezu též zdůraznil již od počátku existující restriktce podzákoně normotvorby, kdy "prostřednictvím podmínky zákonného zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy) je existence či neexistence takového zmocnění vždy v dispozici zákonodárce. V tomto ohledu - při respektu k vyvažování vztahů mezi mocí výkonnou a zákonodárnou – zde není naléhavá potřeba vyvozovat zvláštní ústavní omezení ministerstva či jiného správního orgánu pro jejich podzákonou normotvorbu v ústavním pořádku ... Je to výhradně Parlament, který v konkrétní věci shledá nezbytnost, příp. vhodnost vydání podzákoně předpisu pro řádné provedení zákona". Dle názoru Ústavního soudu ministerstva a jiné správní úřady ani "nemají přímou existenční vazbu – na rozdíl od vlády – na

politickou vôľu (dôveru) Poslanecké sněmovny. Ministr je odpovědný vládě, Poslanecké sněmovně toliko zprostředkovaně". Ústavní soud tak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07 uzavřel, že "ústavně zakotvená pravomoc ministerstva k vydávání podzákonných právních předpisů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy není ex constitutione zvláštním způsobem omezena – co do rozsahu a obsahu – za situace, kdy je ministerstvo řízeno ministrem, který je členem vlády prozatímně pověřené výkonem jejích funkcí dle čl. 62 písm. d) Ústavy", byť zároveň zdůraznil, že je nutno důsledně uplatnit "obecné požadavky na delegovanou normotvorbu, která se musí pohybovat toliko v restriktivně interpretovaných mezích obsahu, rozsahu a – zejména – účelu zmocňovací normy".

71. Pouhá skutečnost, kterou namítají navrhovatelé, že novelu č. 4/2014 Sb. podepsala Mgr. Marie Benešová jakožto ministryně v demisi, tak sama o sobě nemůže být důvodem ke zrušení návrhem napadených ustanovení.

5 Vlády Andreje Babiše (2017 – 2021)

První vláda Andreje Babiše byla jmenována 13. 12. 2017. Dne 16. 1. 2018 odmítla Poslanecká sněmovna návrh na vyslovení důvěry. Demisi podala následující den. Prezident demisi přijal 24. 1. 2018 a pověřil ji výkonem funkce až do jmenování vlády nové. Prezident opět pověřil sestavením vlády Andreje Babiše, kterého jmenoval opět premiérem 6. 6. 2018 a jeho druhou vládu jmenoval 27. 6. 2018, čím ukončil existenci první vlády Andreje Babiše. Celkem vládla 6 měsíců a 14 dní.

V rámci vzniku druhé vlády Andreje Babiše (2018 – 2021), která již důvěru Poslanecké sněmovny získala, navrhla sociální demokracie na ministra zahraničí Miroslava Pocheho, který však byl nepřijatelný pro prezidenta Miloše Zemana. Andrej Babiš sice Pocheho navrhl 25. 6. 2018 na ministra zahraničí. Ve stejný den však navrhl i Jana Hamáčka na přání prezidenta, který o to požádal dopisem z 24. 6. 2018. Prezident Pocheho nejmenoval a 27. 6. 2018 pověřil řízením Ministerstva zahraničních věcí předsedu sociální demokracie Jana Hamáčka, který byl zároveň jmenován místopředsedou vlády a ministrem vnitra, což Andrej Babiš navrhl alternativně. Předseda vlády Andrej Babiš postup prezidenta akceptoval a odmítl návrhy, že by si jmenování ministra měl vysoudit kompetenční žalobou u Ústavního soudu. Poche se pokusil v dohodě s Hamáčkem fakticky převzít řízení Ministerstva zahraničních věcí, aniž by však byl jmenován alespoň náměstkem, protože by musel rezignovat na post poslance Evropského parlamentu. Působil jako neplacený politický tajemník, kteroužto pozici právní řád neznal. Avšak ministerstvo řídí ministr. Poche se nechtěl smířit s tím, že

byl prezidentem odmítnut. Jeho jednání bylo projevem touhy člověka po vládní funkci. Lze vzpomenout výroku Haškova Švejka: „*Takovej byl vytrvalej, že by se moh stát ministrem nebo poslancem.*“¹⁸ Hamáček byl ministrem zahraničí až do jmenování nového ministra Tomáše Petříčka 16. 10. 2018.

Andrej Babiš vystihl podstatu parlamentní demokracie. V ní je pro stabilitu vlády nutná podpora parlamentu nebo prezidenta. Charakteristikou většiny našich vlád bylo, že měly slabou parlamentní podporu kvůli širokým, ideově nesourodým koalicím. Navíc v největší vládní straně docházelo k odchodu poslanců a vzpourám proti premiérovi. Premiér, který nemá pevnou oporu v rozhádané parlamentní většině, nemůže bojovat s prezidentem republiky. To však premiéři činili. Proto jejich vlády trpěly nestabilitou. Jen vláda Miloše Zemana 1998 – 2002 měla pevnou pozici v Poslanecké sněmovně díky opoziční smlouvě a mohla se postavit proti ambicím prezidenta Václava Havla.

Babiš pochopil, že bude-li mít jako předseda vlády podporu prezidenta republiky, může dosáhnout stabilního vládnutí bez ohledu, nakolik bude soudržná vládní podpora v Poslanecké sněmovně. Sestavoval totiž menšinovou koaliční vládu ANO a sociální demokracie s podporou nevládní Komunistické strany Čech a Moravy. Přitom podpora komunistické strany byla proměnlivá a sociální demokracie trpěla vnitřním rozkolem. Proto Andrej Babiš chtěl mít souhlas prezidenta republiky pro personální složení vlády. Předseda vlády sice jednotlivé ministry navrhuje, ale prezident je jmenuje. Bez prezidentova souhlasu se nikdo ministrem nestane. Úvahy, že by se premiér o jmenování ministra soudil u Ústavního soudu, jsou dětinské. Předseda vlády a prezident mají spolupracovat, ne se soudit. Je jisté, že někteří ústavní soudci by rádi zasahovali do jmenování vlády a jako si uzurpovali možnost rušit ústavní zákony, přisvojí si jakoukoliv pravomoc, která povede k růstu jejich moci. Rádi by po vzoru italské Velké fašistické rady nebo politického byra komunistické strany řešili úplně vše od homosexuálních manželství až po jmenování ministra. Volby by se staly jen demokratickou kulisou.

Andrej Babiš si byl vědom, že slabostí Špidly, Grosse, Paroubka, Topolánka, Nečase i Sobotky bylo, že měli problém se stabilitou vládní většiny v parlamentu a zároveň bojovali s prezidentem republiky. Andrej Babiš sestavil vládu v dohodě s prezidentem. V tom jednal moudře.

¹⁸ HAŠEK, J. *Osudy dobrého vojáka Švejka za světové války*. Díl 1 V Zázemí. Kapitola 13. Švejk jde zaopatřovat. 29. vydání Praha, 1975, s. 189.

6 Závěr

V parlamentní demokracii se opírá vláda o dvě nohy – jmenování prezidentem a důvěru parlamentu. Není závislá jen na prezidentovi, jako v prezidentské republice, ani není jen výborem parlamentu jako ve vládě shromáždění. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku praxe ukazuje, že pro relativně dobré fungování vlády po dobu delší půl roku není důvěra parlamentu (Poslanecké sněmovny) nutná, pokud má podporu prezidenta. Bez jmenování prezidentem žádná vláda nemůže existovat, bez parlamentní důvěry ano.

Seznam použité literatury

ČARNOGURSKÝ, J., MAZÁK, J. Prezident republiky jako stabilizující činitel – ústavné záruky proti „pádu štátnej moci na zem“. In *Justičná revue*, 2005, č. 11, s. 1437 – 1439.

DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej? In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni*. sv. 2, Košice : UPJŠ, 2012, s. 5 – 23.

HAŠEK, J. *Osudy dobrého vojáka Švejka za světové války*. Díl 1 V zázemí. Kapitola 13. Švejk jde zaopatřovat. 29. vydání, Praha, 1975.

JANEČKOVÁ, E. *Proces s protektorátní vládou*. Praha : Libri 2012.

KLIMEK, A. *Boj o Hrad, I. Hrad a Pětka*. Praha : Tomáš Krsek, 2017.

SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK A. *Československý prezident republiky*. Praha : Orbis, 1934.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

zdenek.koudelka@mail.muni.cz

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra ústavního práva a politikologie
Veveří 70

611 80 Brno

Morava, Česká republika

DILEMATA PARLAMENTNÍ FORMY VLÁDY A ÚLOHA ÚSTAVNOSTI JAKO GARANTA JEJÍ STABILITY

DILEMAS OF PARLIAMENTARY FORM OF GOVERNMENT AND THE ROLE OF CONSTITUTIONALITY AS GUARANTOR OF ITS STABILITY

Karel Klíma

Metropolitní univerzita v Praze, Katedra právních disciplín a veřejné správy

Abstract: The parliamentary form of government in the new constitutional democracies is related to the system of competitive democracy. Political parties thus get into the parliamentary structure through electoral competition. After that, they use the principle of the voting majority in the enforcement of laws, which are politically sometimes very expedient. This situation leads to the abuse of the English majority voting principle, when the parliamentary opposition has no chance to prevent these excesses. As a result, the role of the constitutional judiciary begins, to which the parliamentary minority can appeal against these laws. A parliamentary form of government of this type thus in reality disrupts the supposed stability of the threefold division of power. And therefore the constitutional court becomes the only guarantor of a certain system of "checks and balances" of the European-continental type.

Abstrakt: Parlamentní forma vlády v nových ústavních demokraciích souvisí se systémem soutěžní demokracie. Politické strany se prostřednictvím volební soutěže se tak dostávají do parlamentní struktury. Poté využívají princip hlasovací většiny při prosazování zákonnou, které jsou politicky někdy namnoze velmi účelové. Tato situace vede ke zneužívání (k využívání) anglického majoritního hlasovacího principu, kdy parlamentní opozice nemá šanci těmto excesům zabránit. Ve výsledku pak nastupuje úloha ústavního soudnictví, k níž se může parlamentní menšina proti těmto zákonům obrátit. Parlamentní forma vlády tohoto typu tak v realitě narušuje předpokládanou stabilitu trojdělbí moci. A tudíž ústavní soud se stává jediným garantem určitého systému „brzd a vyvážení“ evropsko-kontinentálního typu.

Key Words: Parliamentary form of government; political parties; electoral competition; parliamentary opposition; separation of powers; constitutional judiciary.

Klíčová slova: Parlamentní forma vlády; politické strany; volební soutěž; parlamentní opozice; dělba moci; ústavní soudnictví.

1 Úvod

Parlamentní forma vlády je historicky prvním takto uznávaným modelem dělby moci. V současnosti představuje ústavní základ více než třiceti evropských ústavních a demokratických systémů. Její fungování je podmíněno fungováním soutěžní demokracie, která je založena na soupeření politických programů v systému stranického pluralismu. Společensko-politické prostředí tak ústavní pravidla naplňuje prostřednictvím voleb, v nichž obyvatelstvo ustavuje zákonodárný sbor. Periodické opakování tohoto mechanismu sice znamená určitý kontrolní mechanismus, který takto zajišťuje obměňovatelnost vládní garnitury, ale neřeší možnou eskalaci moci vládní a výkonné. Parlamentní politická klubová většina, která vládu podporuje potom znemožňuje, aby nastoupila akce parlamentní opozice využívající kontrolní a odpovědnostní mechanismy vůči vládě či jejím jednotlivým ministrům.

Výše uvedená faktická konstrukce vztahu moci zákonodárné a výkonné staví ústavní pravidla do závislosti na kvalitě fungování politického prostředí, na politické kultuře a také na kulturologii osobností. Objektivní politická situace v kombinaci se subjektivními aspekty tak je schopna vyvolávat různé politické krize, které jsou schopny ústavní systém modifikovat, a dokonce i ohrožovat. Otázku ve formě hypotézy v tomto článku tedy stavíme opačně – jsou ústavní pravidla schopna ústavně politickým krizím předcházet, nebo je dokonce i řešit? Jak tedy zajistit, aby fungoval ústavní kontrolní instrument v podobě ztráty důvěry parlamentu ve vládu. Případně jaké změny *de constitutione ferenda* lze teoreticky vyvolat?

2 Historický ústavní fenomén dělby moci v podobě parlamentní formy vlády

Na dějiny vývoje veřejné moci se díváme analytickým retro-pohledem vývoje prvků tzv. dělby moci. Pojetí tzv. dělby moci je přitom jedním z klíčových konstrukčních prvků ústavní demokracie.¹ Teoretická analýza a induktivní způsob

¹ K tomu autor v kapitole „Východiskové ústavněprávní instituty“, In KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha : Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 32 a násl.

„vstupu“ do minulosti má charakter metodologie institucionální indukce. To znamená, že se teoretický institut ústavněprávní současnosti zkoumá v historickém kontextu vzniku a vývoje jeho prvků. V námi zkoumaném případě tak jde o vývoj parlamentarismu, a zejména pak o vývoj výkonné moci v jeho rámci.

Klíčovou historickou úlohu nejen v Evropě ale i v celém světě tak sehrává převratnost anglického vývoje počínaje obdobím 14. až 16. století, které ústí v patovou mocenskou situaci průběhu „velké“ anglické revoluce let 1688 a 1689. Jistá její výsledná situace představovaná následnou, a tak i trvalou konkurencí monarchie a nižší a střední šlechty ve Sněmovně obcí (House of Commons) vytvořila nejprve soutěživou (střetovou) konkurenci ve „vládnutí“. Se současným nástupem politické diferenciacie v rámci Parlamentu (zájmové skupiny *Torries* a *Whigs*) potom znamenají historické zárodky systému politických stran. Postupný nástup prvních verzí tzv. všeobecného volebního práva při ustavování „komory obcí“ v 19. století představuje historickou genealogii ústavní konstrukce vztahů určitých společenských vztahů. Jde o vztahy mezi politickými subjekty při ustavování parlamentu: voliči, politické strany, parlament a periodické ustavování vlády (v systému anglické podoby tzv. *leadership*). Vzhledem k tomu, že postupný přesun (či posun) legislativní činnosti na Parlament, respektive v současnosti jednoznačně na „Dolní sněmovnu“ v této ústavněprávní činnosti fakticky dominující, představuje vládu jako stěžejního iniciátora, trvale se takto spojuje moc vládní s mocí parlamentní (zákonodárnou).²

Na tuto politickou konstrukci navazují ústavní systémy konstitučních monarchií, které se vyvíjejí cestou ústavně „psaného“ vymezování, resp. omezování moci panovníků, a to jednak v činnosti zákonodárné, ale i ve výkonu exekutivy. To znamená, že postupně sílící politický vliv parlamentu na obsah zákonů výsledně učinil z panovníka instituci, která zákony již dokonce ani nemůže vetovat, ale „pouze“ je podepisuje k jejich následnému vyhlášení. Tento systém potom fakticky přebírají i ústavní systémy republikánské, kde hlavou státu je prezident republiky. V případě moci výkonné, tedy vlády typu anglického modelu *leadershipu* potom exekutivu zcela „přebírá“ právě moc vládní, a buď se částečně o některé výkonné pravomoci dělí s panovníkem,³ nebo předseda vlády je odpovědný za akty „prezidentské moci“. Tato verze se realizuje jeho spolupodpisem (tzv. kontrasignací) k rozhodnutí hlavy státu.⁴

² K tomu autor v kapitole „Anglický ústavní model“, *ib idem*, s. 48 a násl.

³ Srov. k tomu V. Klokočka, In KLOKOČKA, V. *Ústavní právo kapitalistických zemí*, Praha, Orbis, 1967, s. 15 a násl.

⁴ K tomuto ústavněprávnímu vývoji přispěla i rakouská tzv. Prosincová ústava (zvaná jako „Prosincovka“) z roku 1867. K tomu viz autorův článek „Prosincová ústava v komparativním pohledu vývoje ústavnosti v Evropě“. In *Právník*. 2017, č. 12, s. 1060 – 1071.

V predchádzajúcom naznačený vývoj vzťahu moci parlamentní (výsledne tak zákonodarné) v evropských pomeroch verze tzv. parlamentní formy vlády je od 19. storočia funkčne spojen s postupne sa rozvíjajúcou súťažnou viacstrannou demokraciou. Tento fakt samozrejme historicky súvisí s liberalizáciou spoločenských pomeroch a vznikom politických strán (jak výše řečeno). Ani anglická parlamentní monarchie, a taktéž ani systémy konstitučních monarchií tak vzhľadom k uvedení v zásade *evolučnímu* vývoji neměly (a nemají) pojetí veřejné (ústavně založené) moci konstruováno na základě principu „dělbý moci“. Teoretický konstrukt zejména francouzského filozofického původu tzv. dělby moci tak implikujeme do systému, který je obtížné (respektive až nemožné) indukovat do politického prostředí typu anglické „parlamentní formy vlády“.

Jiné, než monarchické byly cesty zemí dekolonizovaných, respektive revolučně odstraňujících monarchické zřízení. Zde hovoříme o alternativě republikánské, v níž bylo nutno nastavit systém programově pluralitní.⁵ Vliv politiky na realitu tak zdůrazňuje pluralitu politické soutěže, která následně ovlivňuje soutěživý postup k ovládnutí moci zákonodárné i výkonné v kontextu s předepsanou periodicitou voleb.

3 Parlamentní modelová varianta pro budování ústavních systémů v tzv. „nových“ demokraciích

Jak výše uvedeno, vývoj konceptu „parlamentní formy vlády“ je možné sledovat a analyzovat v určitých vývojových „vlnách“. V tom směru lze za určitým způsobem originální, a i ústavně přínosné považovat proces tzv. dekomunizace, tedy jakýsi „dominový“ rozvrat režimů politického systému jedině, a vedoucí úlohy politické strany, tedy bývalých tzv. socialistických států.⁶ K tomu je třeba připojit souběžnou „vlnu“ rozpadu tzv. socialistických federací. To způsobilo vznik více než desítky nových států založených na využití národní emancipace provázené státotvorností určitého národa.⁷

Budování nových, a tedy demokratických systémů mělo ve vztahu k předpokládanému novému ústavnímu systému charakter celkově rekonstrukční, případně

⁵ K tomu autor v kapitole „Latinsko-americké ústavní systémy“. In *Ústavní právo srovnávací*, ..., tamtéž, s. 196 a násl.

⁶ K tomu autor viz v kapitole „Obnova ústavní demokracie v tzv. postsocialistických zemích“, In *Ústavní právo srovnávací* ..., tamtéž, s. 154 a násl.

⁷ K vývoji tzv. slovenské národní revoluce autor srov. In KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 163 a násl., plus slovenská učebnice.

i restaurační.⁸ Bylo zcela jasné a doslova plánovitě změnit ústavní systém do té doby politicky totalitární (byť ve formální a verbální stavbě typu parlamentního) na systém klasické dělby moci modelu (tehdy) aktuálně „západní“ parlamentní formy vlády. Východiskovým ústavní institutem tudíž bylo založit principiálně vícestranický politický systém a k tomu volební systémy variant poměrného zastoupení.⁹ Pokud tedy tzv. parlamentní formu vlády založené na soutěžní pluralitní demokracii považujeme za aktuálně dostupný koncept tzv. dělby moci, potom lze konstatovat, že „nové“ ústavní demokracie se zcela připojily k ústavním systémům parlamentního typu.

Jistá historická „výhoda“ výše uvedených událostí i řešení, které takto charakterizují klíčovou ústavněprávní stránku tzv. dekomunizace, respektive s tím spojené demokratizace spočívá v tom, že dosavadní vývoj především evropských ústavních demokracií předkládal (a předkládá) množství zkušeností z fungování ústavních systémů. Během dvou desítek let počínaje léty „devadesátými“ se tak ve Střední, Východní a Jihovýchodní Evropě ustavily ústavní demokracie klasického parlamentního typu a zejména vyvinuly zcela národně osobité stranickopolitické systémy. K tomu je třeba připojit i osobité rysy národní mentality, historie i vlivy teologické (zejména křesťanské), což společně s ústavními pravidly formátuje ústavu „*de facto*“.¹⁰ To, co je ale zcela nové je, že prakticky téměř ve všech nových demokratických zemích po roce 1990 byly ústavně založeny a ustavovány ústavní soudy. Jejich hlavním zaměřením se politicky sledovalo zajistit systémovou ochranu lidských práv a svobod všemi orgány veřejné moci, a to na bázi ústavních stížností fyzických a právnických osob. Vzhledem k tomu ale, že klíčovou pravomocí těchto ústavních soudů zůstává abstraktní kontrola ústavnosti zákonů stávají se mnohdy ústavní soudy prostředkem řešení politického konfliktu mezi poslaneckou většinou a její parlamentní opozicí (viz níže v tomto článku).

⁸ Zejména tak Československo mělo ústavní tradice z I. Republiky Československé, přičemž úsilí po „restauraci“ některých prvorepublikových institucí lze spojovat až přípravou ústavy samostatné České republiky ve druhé polovině roku 1992.

⁹ Systém proporcionálního povolebního výpočtu a přidělování mandátů reaguje na nově se utvářející stranicko-politické systémy představované v počátcích nových demokracií množstvím politických stran. Na to reaguje německá konstrukce tzv. uzavírací klauzule, která do parlament „pusť“ pouze strany, které překročily hranici 5 % hlasů voličů.

¹⁰ Autor zde odkazuje zejména na učebnicová a monografická díla profesorů Banaszaka, Witkowského (k polské ústavnosti), Giby, Orosze, Bröstla, Palúše, Poslúcha, Cibulky (ke slovenské ústavnosti), Grada (ke slovinské ústavnosti), Valey (k rumunské ústavnosti), Halásze (k maďarské ústavnosti) a dalších.

4 Soutěžní stranicko-politická demokracie, volební systémy a modifikace „dělbí moci“

Vycházíme-li z takové hypotézy, že ve vývoji liberalizace společenských poměrů doby vyspělého monarchismu přelomu 18. a 19. století, spolu s vývojem konstitučních monarchií se postupně časově spojuje s nástupem soupeření politických zájmových skupin, které se (v zemích, kde to bylo možné) přeměňují na politické strany. Postupnou instalací přímého volebního práva se tak jejich programy stávají potenciálním zdrojem politiky státu včetně obsahového zaměření zákonů.¹¹ Tento společenský vývoj tak do ústavních systémů již existujících veřejnoprávní regulace (anglické ústavní obyčejové právo, respektive již „psané“ ústavy konstitučních monarchií vnáší motivované subjekty usilující o podíl na moci, což znamená vstup do parlamentu a následně i ovládnutí moci vládní. Tím se konstrukčně spojuje potenciální komunikace mezi subjekty politického života a vývoje společnosti s ústavně nastavenými pravidly moci. Vše pak zůstává podmíněno předchozím dynastickým vývojem panovnického rodu, jakož i jeho trvalostí symbolicky představující státní kontinuitu. Teprve až po 2. světové válce se politické strany akceptovány do právní úpravy a „oficiálně“ tak uznány jako institut státotvorný.¹²

Na základě výše uvedeného, jak lze syntetizovat vývoj ústavního mocenského systému na jedné straně a druhé straně nového politického prostředí, které dynamizuje společenské poměry. Nicméně, v podobě politických stran se tak objevil subjekt, který vyjadřuje názory společenských skupin a předkládá vize jejich řešení. A to je historický společenský posun, jež způsobil, že se politické strany postupně staly klíčovým subjektem tzv. soutěžní demokracie, a tímto způsobem tak potenciálně reprezentující zájmy voličstva.

Jestliže vycházíme ze skutečnosti, že politická soutěž v prostředí vícestranného politického systému je apriorně programově kontradiktorní, má tento model vnitřně zakotvenu latentní hrozbu parlamentních krizí.¹³ Jak výše řečeno,

¹¹ Prof. V. Klokočka k tomu napsal: „Soustava dvou stran v Británii, jež se postupně s určitými výkyvy stabilizovala, vrostla do systému britských ústavních zvyklostí natolik, že přesáhla daleko rámec stranicko-politické soustavy.“, K tomu In KLOKOČKA, V. *Ústavní právo kapitalistických zemí*, Praha, ORBIS, 1967, s. 46.

¹² Instalaci přímých voleb parlamentů lze spojovat až s druhou polovinou 19. století: v roce 1848 Francie, 1849 v Dánsku, v roce 1871 v Německu, v roce 1912 v Itálii, ale až v roce 1918 ve Velké Británii.

¹³ Ostatně, jedna z těchto povolebních krizí se „odehrála“ právě v roce 1958 ve Francii, přičemž přivedla systém k pádu tzv. 4. republiky. V situaci související s tzv. alžírskou krizí, která přispěla k politickému napětí, byl povolán do Paříže generál Ch. de Gaulle a byla sepsána ústava zajišťující mimořádné pravomoci prezidenta k zajištění vnitřní a vnější suverenity státu. K tomu blíže In

ustavení vlády závisí na výsledcích voleb, a tudíž na formaci politické poslanecké většiny, která by vznik vlády podpořila. Časově okamžitý stranický systém je tak schopen výslednou skupinovou majorizací vnitro parlamentního hlasování vytvořit dominantní hlasovací fenomén, proti němuž nemá opozice šanci parlamentem schválený zákon „zablokovat“. Totéž platí pro uplatňování kontrolních funkcí, a hlavně také pro institut vyslovování nedůvěry vládě.

A jaká je funkční pozice ústavněprávní regulace, tedy, vliv ústavních norem (pravidel) jak na povolební situaci v parlamentu, tak zejména na odpovědnost vlády? Politický vývoj je totiž logicky zcela nepředvídatelný, přičemž je ovlivňován mnoha faktory subjektivního charakteru. Jde zejména o možnou politickou nestabilitu, v níž vznikají i zanikají strany „nové“, namnoze populistické.¹⁴ Ve volbách vítězné politické strany obsazují vedoucí místa jak v samotných parlamentech, tak jejich vrcholní představitelé jsou nominováni na místa nejen předsedů vlád, ale všech „odborných“ ministerstev, navíc i do pozic tzv. politických náměstků apod. V oblasti vládní a ministerské personalistiky tak dochází ke „slévání“ politické vůle poslanecké s politizací moci vládní a výkonné. Této systémové politizaci moci parlamentní a potažmo i výkonné ústavy textově nebrání a je takto otázkou, zda jsou řešení *de constitutione ferenda* a případně i *de lege ferenda*, jak tomu regulativně bránit právními opatřeními.

5 Funkční nedostatky a parlamentní formy vlády

Parlamentní forma vlády má svůj historický vývoj, je tak nutno její případné nedostatky detekovat již od počátku jejího vývoje ve sféře historie monarchismu. Její plošná aplikace v samotné Evropě a také ve světě závisí na vývoji demokratických systémů a je třeba tak zhodnocovat její expanzi až po 2. Světové válce. Jde totiž o to, že právě až ve druhé polovině 20. století jak vývoj světa (a vznik OSN), tak zejména vývoj v podobě restaurace evropských demokracií především završoval dekolonizaci,¹⁵ ale znamenal zejména defašizaci likvidací nacismu

CHAGNOLLAUD, de SABOURET, D. *La Constitution de la Ve République*, 8e édition. Paris, DALLOZ, 2017, s. 8 a násl.

¹⁴ I v tradičních „západních demokraciích“ (jako je například Francie nebo Itálie) již delší dobu nelze hovořit o stabilitě stranicko-politického systému, a hlavně také o „tradičních stranách“. Nejde jen o to, že prakticky vymizely strany komunistického typu, ale do systémů vcházejí strany extremistické, antisystémové apod.

¹⁵ Zde připomeňme například vznik Indické republiky v roce 1949 či založení státu Izrael v tomtéž roce, ale také rok 1960, jemuž se vzhledem k nabytí samostatnosti desítek afrických států říkalo „Rok Afriky“).

i satelitných kolaborantských systémů.¹⁶ Proces tzv. dekomunizace počínaje koncem let „devadesátých“ byl navíc provázen i zánikem tzv. socialistických federací.¹⁷ Výsledně tak několik desítek nových demokratických států tak rekonstrukci politických režimů postavily na systémech soutěžní demokracie a zejména na ústavně zakotvené tzv. parlamentní formě vlády. Tento systém se tak stal nejen množstevní ale i ústavně kvalitativní mocenskou *mantrou* i *narativem*.

Na základě výše řečeného tak původně fakticko-mocenský vývoj dělby politické moci v historické Anglii šel cestou budování ke královské moci oponentní (rezistentní) „dolní“ sněmovny. Historickým vývojem tato komora nabývala „síly“ legislativní (nejprve vůči královskému zákonodárci konzultativní), což významně kulminovalo ve „Velké anglické revoluci let 1688 a 1689. Vytvářením „vnitřních“ zájmových frakcí (*Torryové* a *Whighové*) v anglickém parlamentu postupně tvoří zárodky politické soutěže ve společnosti, která ústí ve vznik politických stran a přímých voleb „dolní komory“. Systém dělby moci se v systému parlamentní formy vlády v historii tak projevoval ve vztazích mezi hlavou státu, vládou a parlamentem, a to nejprve v jeho postupu ke konstitučním monarchiím 19.století.¹⁸ Revoluční nástup modelů republikánských potom vrací prezidentské hlavy států případně i do dualistní kohabitace. Tedy, do konkurence přímo voleného prezidenta a premiéra s vládou. Pokud takto prezident není ústavně definován, potom jeho faktická politická identita může situaci *quasi-dualistní* přesto vyvolat.

Je tak otázkou, zda již v 19. století nedošlo k určité „korozi“ modelu, který pak fakticky může (v ústavní rovině) znamenat i „kamufáž“ dělby moci. To znamená faktické „slévání“ moci zákonodární a moci vládní. Postupně pak nově vznikající republiky v zásadě některé zvyklosti monarchických systémů jenom „přebírají“.¹⁹ Modelová inspirativnost anglického parlamentarismu se také

¹⁶ Nacistická okupace téměř celé kontinentální Evropy znamenala kolaborantské režimy v mnoha státech: jako paralelní režimy ve Španělsku, a v Itálii, nebo v zemích okupovaných jako francouzský tzv. Vichystický režim, Tisův tzv. Slovenský štát, Horthyovské Maďarsko, Ustašovské Chorvatsko, dále pak v Rumunsku, Norsku, Dánsku apod. Lze připočítat i léta sedmdesátá, kdy v zásadě „sametově“ padají fašistické režimy ve Španělsku (diktátor Franko) a v Portugalsku (diktátor Salazar).

¹⁷ K tomu autor blíže In *Ústavní právo srovnávací*, ... tamtéž, s. 157 a násl. (kapitola „Zvláštnosti situace po rozpadu Sovětského svazu“), resp. s.160 a násl. (kapitola „Ústavní situace po rozpadu Jugoslávie“), jakož i s. 123 a násl. (kapitola „Ústavní defederalizace Československa“).

¹⁸ Autor zde odkazuje zejména na konstitucionalizaci monarchií Severozápadní Evropy (jako byly Nizozemí, Belgie, Dánsko) a Skandinávie (zejména Norské království) v první polovině 19. století. Ostatně, ústava Norského království z roku 1814 je platná dodnes, přičemž je nejstarší evropskou platnou ústavou.

¹⁹ Například i v současnosti ústavně garantované právo hlavy státu udělovat milost je nejen monarchickým přežitkem (relikvií, vrchnostenským gestem apod.), ale i zjevným zásahem moci soudní, a tudíž do sféry nezávislosti soudního rozhodování a výkonu spravedlnosti

projevuje po 2.Světové válce v množstevní převaze republikánských systémů kontinentální Evropy, přičemž je současnosti kombinována s vlivem německého model tzv. kancelářské demokracie. Tento model znamená, že vlády jsou ustavovány ve dvou etapách, nejprve je jmenován předseda vlády a posléze na jeho návrh je ustavena vláda. Když tedy konfrontujeme realitu naplňování ústavních pravidel v prostředí politické soutěže můžeme dojít k nikoliv překvapivému závěru zda (ne)dochází k zásadnímu rozporu mezi ústavou *de iure* a ústavou *de facto* (viz dále v této studii).

6 Nová úloha specializovaných ústavních soudů

„Nové“ ústavní demokracie let devadesátých století dvacátého znamenaly značnou kvantitativní explozi specializovaného ústavního soudnictví, jakož i kvalitativní expanzi kontrolních pravomocí ústavních soudů.²⁰ Tento politicko-programový „boom“ byl založen na rekonstrukci systému tak, že právě ústavní soudy jsou novodobým typickým instrumentem a institucí zajišťující dodržování ústavy všemi ústavními subjekty. V Evropě se tak určitým „vzorem“ stal Spolkový ústavní soud SRN v Karlsruhe a jeho precedenčně kreativní funkce.²¹ Právě „nové“ ústavní demokracie také přinesly okamžitou reagenci ústavních soudů na nově vznikající stranicko-politické systémy a s tím spojenou i „nezkušenost“ jejich *leadrů*, nedostatek respektů k ústavním regulím, případně i excesy.

Demokratický systém vládnutí je v současnosti konfrontován s úlohou ústavních soudů. Ústavní soudy jsou zvláštní vrcholné instituce stojící zpravidla mimo soudní soustavu, která v současnosti rozhoduje spory v občansko-právním soudnictví, ve správním soudnictví a také rozhoduje o vině a trestu v soudnictví trestním. Ústavní soudy jsou založeny na psaných ústavních textech, v nichž jsou vyjmenovány jednotlivé pravomoci.²² Posouzením charakteru těchto pravomocí

²⁰ Jestliže do roku 1990 jako tzv. specializované ústavní soudy znaly pouze ústavní systémy SRN, Rakouska, Španělska, Portugalska, Belgie, Itálie a s jistou rezervou sem lze přiřadit i Ústavní radu Francie, potom kvantitativní i kompetenční rozmach ústavního soudnictví představují ústavní soudy v České republice, na Slovensku, v Polsku, Maďarsku, Rumunsku, Slovinsku, Bulharsku, Chorvatsku, v Ukrajině republice, v Ruské federaci, a také v dalších státech balkánského regionu (například v Srbské republice, v Republice Severní Makedonie).

²¹ K tomu blíže GAILLET, A., HOCHMANN, T. et al. *Droit constitutionnel Français et Allemand. Perspectives comparées*. Paris : LGDJ, 2019, s. 315 a násl.

²² V Ústavě České republiky se jedná o článek 87, v němž okruh pravomocí fakticky „pokrývá“ potenciální ochranu celého ústavního základu včetně lidských práv a svobod. V realizaci těchto kompetencí zcela dominují ústavní stížnosti fyzických a právnických osob, několikrát do roka se prezentuje abstraktní kontrola ústavnosti v podobě přezkumu zákonů předtím schválených

čili zhodnocení predmetu (objektu) rozhodování ústavních soudů se také zjistí rozsah možného zasahování ústavních soudů do činnosti institucí politického či politicko-mocenského charakteru. Komparativně je však podstatné, že ústavní soudy podobně jako soudy obecné rozhodují zásadne na návrh ústavně-právne legitimovaných subjektů. Zásadne tudíž v systémech ústavního soudnictví neexistuje rozhodování *ex offio*.

Dôležitou otázkou k riešeniu je zejména problém, jak a čím je demokracie spojená s ústavními základy. Demokracie jako systém vládnutí je založena v ústavních textech, což se projevuje především v následujících ústavně-právních institutách, jimiž jsou (je): **a)** funkce parlamentů jako orgánů zákonodárných, **b)** přímé volby parlamentů, jakož i přímé volby orgánů územní samosprávy, **c)** výkon tzv. volební spravedlnosti, zejména tak přezkum validity voleb, včetně institutů přímé demokracie, **d)** ochrana řádně nabytých zastupitelských mandátů, jakož i řešení sporů o neslučitelnosti funkcí, **e)** ochrana územní samosprávy před excesy ústavně nadřazené státní správy, **f)** ochrana základních lidských práv, jakož i práv ostatních, zejména pak politických svobod a práva volebního, práva sdružovacího v politických stranách a práva společovacího.²³

Z uvedeného vyplývá, že ústavní základy spočívající v založení stěžejních institutů demokratického vládnutí jsou podobné jako každé psané právní normy *statickým* instrumentáři demokracie, který je takto předložen konkrétnímu politickému prostředí k realizaci, a tudíž k využití. Tedy, ústavní soudy se tak potenciálně dostávají do „komunikace“ s ústavním systémem, a to zcela přímo. A dále, Určitá povolební politická homogenita parlamentní většiny a nově sestavené vlády stírá ústavně předepsanou dělbu moci v podobě oddělení moci zákonodárné a výkonné. Tím se také fakticky eliminuje kontrolní funkce parlamentu vůči vládě.²⁴ Je tak nastolena otázka, jakým způsobem a zejména která instituce je ústavně nastavena tak, že může kontrolovat samotný parlament. A vzhledem k tomu, že jeho legislativní produkce je namnoze politicko-mocenská, politicky

Parlamentem a vyhlášených ve Sbírce zákonů. Velmi výjimečný je přezkum platnosti voleb a zrušení obecně závazné vyhlášky obecního (městského) zastupitelstva na návrh ministerstva vnitra.

²³ Užíváme takto metodologii teoretické indukce založené na formulaci institucionálního instrumentária dosaženého stupně vývoje ústavně založeného demokratického vládnutí, k tomu autor srov. v kapitole „Funkční mechanismy demokracie“. In KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha : ASPI Publishing, 2003, s. 33 a násl.

²⁴ Dostatečná koaliční poslanecká většina v parlamentu je totiž schopná i po celé volební období zabránit jakýmkoliv pokusům opozice vyslovit nedůvěru vládě. O tom ostatně svědčí situace v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky v letech 2021 až 2025 a koaliční seskupení 5 stran v podobě koalice zvané SPOLU.

motivovaná jsou v současné době do politické soutěže členských států Evropské unie fakticky aktivovány (iniciovány) ústavní soudy.²⁵

Ještě vážnější deklinací parlamentní formy vlády je však efekt precedenční činnosti ústavních soudů.²⁶ Interpretací práva totiž ústavní soudy rozvíjejí normativní a právně závazný systém, čímž fakticky nejen konkurují parlamentům, ale lze konstatovat i možnou dualitu (a souběžnost) legislativní funkce státu. Jedná se totiž nejen o to, že nálezy v abstraktní kontrole ústavnosti jsou publikovány ve Sbírce zákonů (stejně jako zákony), ale i množstevně dominující, knižně publikované i elektronicky dostupná rozhodnutí ve věcech ústavních stížností fyzických a právnických osob ve svých odůvodnění namnoze interpretačně vstupují do „běžných“ zákonů.²⁷

Docházíme tak tak i k logickému vyústění našeho řešení, a sice: jak hodnotit postavení ústavních soudů v politickém soutěžním prostředí a jejich postupnou faktickou adaptaci do tohoto prostředí. Ústavní soudy jsou tedy jako orgány specializované justice zaměřeny na rozhodování ústavou vyjmenovaných otázek. Ústavy takto věcně vymezují okruh pravomocí, v nichž je jejich rozhodnutí vázáno na návrh některého z ústavně legitimovaných subjektů (například skupina poslanců nebo senátorů, hlava státu, orgán regionální nebo místní samosprávy). Když tudíž významově seřadíme kauzální stránku zkoumaných otázek z hlediska možné intervence ústavních soudů do politického prostředí tak dominují ty pravomoci ústavních soudů, kdy legitimovaný ústavní subjekt požaduje přezkum: ústavnosti zákona nebo jiného právního aktu a demokratického charakteru politické strany. Politický kontext může mít i přezkum platnosti jakýchkoliv voleb, tedy jak parlamentních, regionálních i místních (včetně přímých voleb prezidentů), nebo i platnosti celostátního referenda nebo i zákonných postupů s tím souvisejících. Spor týkající se ústavnosti právního aktu orgánu územní samosprávy nebo případně ústavnosti zásahu orgánu státní správy do právního prostoru orgánu územní samosprávy je záležitostí tzv. vertikální dělby moci a nastupuje tak možná otázka politické ochrany územní samosprávy jako ústavně podřazeného subjektu.

²⁵ Případ týkající se valorizace penzijních důchodů, který rozhodoval Ústavní soud ČR, přičemž zamítl návrh opozice na jeho zrušení, byl nejen otázkou viditelného politického střetnutí. Ale měl zcela zřetelnou vazbu na aktuální rozpočtový deficit státního rozpočtu a nutnost razantně omezit zvyšování jeho výdajové položky.

²⁶ K tomu autor blíže v kapitole „Precedenční ústavní právo jako výběr ústavně vhodných případů“, In *Ústavní právo srovnávací*, ... tamtéž, s. 218 a násl.

²⁷ Tak například: nálezy III. ÚS 2480/20 (právo rodičky na vydání plodového lůžka), nálezy Pl. ÚS 97/20 (daňové osvobození nemovitých věcí ve vlastnictví státu), nálezy III. ÚS 1022/21 (náležitosti výzvy k prokázání totožnosti podle zákona o Policii České republiky), nálezy Pl. ÚS 2/20 (rodné číslo jako identifikátor pohlaví) a pod.

Ve všech výše předložených věcech se potenciálně jedná o politicky motivovaný návrh, tudíž ústavní soud je fakticky *atrahován* do posouzení často vyložené politické argumentace. Ústavní soud tak nalézá ústavní význam určitého politicky zaměřeného řešení. K výše uvedeným teoretickým dedukcím lze takto dodat i podpůrnou argumentaci z činnosti Ústavního soudu ČR tak poskytuje příklady tímto orgánem posuzovaných nejvýrazněji politických (a zpolitizovaných) věcí jako: přezkum procentní hranice vstupu do Poslanecké sněmovny, přezkum valorizace důchodů, přezkum valorizace platů ústavních činitelů.²⁸

Jestliže klíčovou (a klasickou) pravomocí je úloha specializovaných ústavních soudů v pravomoci tzv. abstraktní kontroly ústavnosti, faktická politická situace tak vede k tomu, že parlamentní opozice je odkázána jedinečně na akci vyvolávající ústavněprávní přezkum zákonů *a posteriori*. Faktická dělba moci se zužuje na ústavněprávní vztah parlament a ústavní soud, jenž výrokovým *derogativním* způsobem může zákon či jeho obsahové jednotlivosti zrušit (potud ústavní soud jako tzv. *negativní* zákonodárce). Ústavní soudnictví tzv. nových ústavních demokracií si však okamžitě od jejich počínající jurisprudence přisvojilo judikatorní tvorbu práva interpretační expanzí charakteru výkladu nejen norem ústavních,²⁹ ale i „běžných“ zákonů.³⁰ Tím se také ústavní soudy stávají novodobě i jakýmsi legislatorem „pozitivním“. *Kelsenovské* pojetí tzv. negativního zákonodárce spočívající ve výrokovém vyznění jako „pouze“ derogace zákona je tak po 2.světové válce postupně překonáváno explozí soudního aktivismu. Interpretace ústavních norem tak namnoze znamená i jejich textovou tvorbu.³¹

²⁸ Zejména nález Ústavního soudu ČR z ledna roku 2020, kdy byla změněna tzv. uzavírací klauzule pro koalice více stran, kdy navíc Ústavní soud o věci rozhodl po 2,5-leté přípravě. K tomu na začátku tohoto „volebního“ roku následně změnil volební soutěž natolik, že snížené procento uzavírací klauzule umožnilo volební koalici SPOLU získat poslaneckou většinu v Poslanecké sněmovně, a tak i většinu mandátů, než dosáhlo v těchto volbách vítězné hnutí ANO.

²⁹ K pojetí francouzské Ústavní rady, respektive Spolkového ústavního soudu SRN viz In GAILLET, A., HOCHMANN, T. et al. *Droit constitutionnel français et allemand. Perspective comparée*. Paris : LDGJ, 2019, s. 315 a násl.

³⁰ Autor podrobil induktivnímu rozboru judikatury Ústavního soudu České republiky ve článku „Ústavní soud ČR, aneb vnější audit třicetiletí precedenčního ústavního práva v České republice“ v časopise *Acta Olomucensia*. Univerzita Palackého Olomouc, 2023, vol. 18, No. 3., přičemž sledoval sice apriorně hledisko judikatorního vývoje ústavněprávních institutů, ale současně dokládá i rozsáhlou judikatorní expanzi Ústavního soudu do běžných institutů.

³¹ K tomu autor blíže například v přílohové studii „Modernizace ústavnosti – testování ústavnosti jako základ výkladu a aplikace ústavních norem“. In *Ústavní právo srovnávací, ... tamtéž*, s. 236 a násl.

7 Nová úloha „hlavy státu“ v zajištění stability vládního systému

Nové ústavní demokracie jsou vesměs státy typu republikánského. Významnou úlohu tak sehrál inspirativní roli model 3. Francouzské republiky, jehož nejprve dlouhá trvalost (1870 až 1940) a posléze i jeho restituce v roce 1946 v podobě tzv. 4. Francouzské republiky, významně ovlivnily modernizaci ústavněprávní komparatistiky.³² Pokud sledujeme určitý charakter návaznosti republikánského modelu ve vztahu k pojetí tzv. konstitučních monarchií, tak je třeba zvlášť posoudit postavení a funkce „hlavy státu“ v podobě prezidentů republik. Zcela nově tak k inspiraci přistupuje i novodobá verze prezidentského systému USA, kde se systém prezidentské moci vyvíjí v kontextu s přímou volitelností prezidentů.³³ A právě instalace přímé volby hlavy státu (prezidenta), která v roce 1962 získala i francouzskou verzi se stala inspirací pro řadu nových ústavních demokracií let „devadesátých“.³⁴

V čem je možné zjišťovat a posuzovat novost (originalitu) zavádění přímé volby prezidentů v systému ústavní moci tzv. nových demokracií? Po pádu monopolního režimu jedné politické strany se v některých těchto státech stala pozice prezidenta symbolikou pro představitele *disidentury*.³⁵ Mínění lidu obecného se tak stalo vůlí politickou, kterou je třeba autorizovat přímým hlasováním. Vznikaly však i zcela nové politické systémy soutěžní demokracie, v nichž se objevovaly i nové politické osobnosti, včetně *leadrů* politických stran, předsedů vlád, ministrů apod. Straničná příslušnost těchto osobností ve spojení s očekávanými hlasy voličů vkládá instituci prezidenta do prostředí politického systému, a tudíž i politických kontroverzí a střetů.³⁶

Je tak otázkou, zda prezidenti takto nevstupují fakticky do systému politické dělby moci, eventuálně ve spojení s některými pravomocemi v oblasti moci

³² K tomu velmi přehledně CÍSAŘ, J. *Moc a síla prezidentů Francouzské republiky*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023, s. a násled.

³³ A propos, v Evropě poprvé zavedlo přímou volbu prezidenta spolkové republiky Rakousko již v roce 1926. *Zde odkaz na Klokočku*.

³⁴ Tak přímé volby prezidenta ve svých nových ústavách zavedly například Litva, Lotyšsko, Polsko, Ruská federace, Ukrajinská republika, Slovinsko, Chorvatsko, a novelizací nových ústav pak například Slovenská republika a později i Česká republika.

³⁵ Například V. Havel v Československu, L. Walesa v Polsku, A. Göncz v Maďarsku apod.

³⁶ To je, jak známo situace, která se postupně vyvinula před první přímou volbou českého prezidenta M. Zemana. Přední představitel restaurované České strany sociálně demokratické, posléze předseda vlády, který nebyl nakonec zvolen ani ve „třetím kole“ Parlamentem České republiky, zavedením přímé volby, v níž byl zvolen přímo občany se posléze v úspěšném druhém volebním období ostantativně postavil do politické konkurence vůči Poslanecké sněmovně.

výkonné³⁷ nebo i ve sféře legislativní.³⁸ Zkušenosti ukazují, že potenciálně – ano, neboť již v předvolební přípravě a samotné volební soutěži si kandidáti staví volební programy s argumentací namnoze populisticky přesvědčující voliče o vnitrostátních záležitostech ekonomických, sociálních apod., jakož i směrech politiky zahraniční.

A jak je to případně s rolí prezidentů v systému ústavní dělby moci, tedy vstupuje-li do vztahů s parlamenty, vládami, soudy, respektive sám disponuje zejména konstitutivními pravomocemi. Politická konkurenceschopnost se tak mění v soupeření mocenské a potenciálně tak narůstá nová úloha prezidentů jako jejich funkce ústavně stabilizační spojená s možnou kontrolou dodržování ústavních pravidel, a to zejména ze strany orgánů vládních. Je však otázkou, zda ústavní texty jsou dostatečně připraveny na prezidentskou roli arbiterskou, či dokonce kontrolní. Problém totiž spočívá v tom, že nejde o zasahování kvality věcného rozhodování, ale spíše řešení politických excesů.

8 Závěr

Na základě výše řečeného lze sumarizovat stěžejní výstupy, jakož i vyslovit některé úvahy *de constitutione ferenda* případně i *de lege ferenda*. Jde o to, jak by ústava mohla přispět lepší funkčnosti parlamentní formy vlády a tím i ke stabilizaci ústavního systému. Především – existuje možnost zajistit, aby stranicko-politický systém byl stabilní? Politickou soutěž nelze samozřejmě plánovat, natož pak předvídat. Regulatorní funkce zákona o politických stranách je tak určujícím pravidlem, včetně činnosti případných orgánů pro kontrolu hospodaření politických stran. Prvním možným krokem je tak přezkum těchto zákonů, například induktivním kritériem, zda jsou strany odpovědné za morální profil svých členů.³⁹

Parlamentní forma vlády je, jak výše řečeno, od 19. století v evropských demokraciích zcela zpolitizovaná. Její majorizace vázaná na výsledky voleb je schopna až vyblokovat ústavní odpovědnost vlády vůči parlamentu. Otázka

³⁷ K připomenutí je tak zejména pravomoc Prezidenta České republiky autonomně jmenovat Guvernéra České národní banky i členy Bankovní rady ČNB, a to bez jakékoliv kontrasignace. Politicko-ekonomická úvaha hlavy státu je tak zcela osobní.

³⁸ Polský prezident A. Duda, který podle Ústavy Polské republiky disponuje pravomocí absolutního veta v roce 2023 a 2024 blokuje veškerá úsilí nové vlády D. Tuska vrátit právní úpravu některých vrcholných soudních institucí do stavu „nezávislosti“.

³⁹ Občanský zákoník České republiky z roku 2012 upravuje (tedy jako součást v rámci základů soukromého práva) natolik pravidla spolkové činnosti, včetně obsahu stanov apod. Zákon o politických stranách, přesto že jde potenciálně o státotvornou instituci usilující o podíl na politické moci tyto požadavky nemá ani v nejmenším.

varianty tzv. úřednické vlády samozřejmě je variantou výjimečnou, neboť je nutno v zásadě zachovat legitimovanost parlamentu a závislost výkonné moci na parlamentní vůli. Nicméně, některá ministerstva jsou odvětvově zcela závislá na odborném rozhodování, přičemž toto rozhodování by mělo mít právě v odbornosti přednost před politickým programovým diktátem.

V ústavních systémech tzv. postsocialistických států, v mluvě autora tohoto článku etapy tzv. „nových“ ústavních demokracií, se změnila klasická pozice prezidentů zejména posílením jejich demokratické legitimacy instalací přímé volby občany. Tímto faktem prezidenti zcela vkročili nejen do politického systému, ale i do ústavní dělby moci. Vzniká tak otázka, jak posílit jejich arbiterskou úlohu v možných střetech soutěživé politiky, případně v jejich excesech.

Fungování systémů soutěžní demokracie bude vždy závislé na politické kultuře a kultuře politických osobností, které ústavní pravidla naplňují a realizují. Vždy tak bude důležitý respekt k ústavním pravidlům, což znamená i jejich znalost, a nikoliv jejich zneužívání.

Seznam použité literatury

BANASZAK, B. *Porównawcze prawo konstytucyjne*. 2. wydanie. Warszawa : Oficyna Wolters Kluwer, 2007

BRAUD, P. *Sociologie politique*. 6ème édition, Paris : LDGJ, 2002.

ČÍSAŘ, J. *Moc a síla prezidentů Francouzské republiky*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023.

CONSTANTINESCO, PIÉREE-CAPS, S. *Drept constitutional*. Bucuresti : Universul iuridic, 2022.

CUBERTI, G. *Grands systèmes de droit contemporaines. Introduction au droit comparée*. 3ème édition. Paris : LDGJ, 2016.

DRGONEC, J. *Ústavné právo procesné*. Bratislava : C. H. Beck, 2017.

FAVOREU, L., PASTOR, W. *Les cours constitutionnelles*. 2ème édition. Paris : DALLOZ, 2016.

FAVOREU, L. a kol. *Droit constitutionnel*. 25e édition. Paris : DALLOZ, 2023.

GAILLET, A., HOCHMANN, T. *Droit constitutionnels Français et Allemand. Perspective comparée*. Paris : LDGJ, 2019.

CHAGNOLLAUD de SABOURET, D. *Droit constitutionnel contemporain*. 2. *La Constitution de la Ve République*. 8e édition. Paris : DALLOZ, 2017.

GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o., 2017.

GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.

KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 5. aktualizované vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016.

KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha : Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, ČR, 2020.

KLOKOČKA, V. *Ústavní právo kapitalistických zemí*. Praha : ORBIS, 1967.

OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009.

PALÚŠ, I. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2016.

SPYROPOULOS, P., C. FORTSAKIS, T. *Constitutional Law in Greece*. Athénes : Wolters Kluwer 2009.

WITKOWSKI, Z., BIEŃ-KACALA, A. *Prawo konstytucyjne*. Toruń : 2015.

Kontaktné údaje:

prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

karel.klima@mup.cz

Metropolitní univerzita v Praze, Katedra právních disciplín a veřejné správy

Dubečská 1

11000 Praha 10

Česká republika

ÚŘEDNICKÉ VLÁDY

BUREAUCRATIC GOVERNMENTS

Jiří Jirásek

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Katedra ústavního práva

Abstract: In democratic constitutional systems, governments are formed on the basis of the results of parliamentary elections and post-electoral negotiations between political parties of different strengths. In the history of the pre-Munich First Republic and in the post-1989 period, cabinets were also formed as a means of resolving constitutional crises, not as a result of parliamentary elections, and were referred to as bureaucratic, non-partisan, temporary, bridging or expert governments. Are governments formed in this way the most appropriate means of resolution? What is the experience of the Czech Republic?

Abstrakt: V demokratických ústavních systémech vznikají vlády na základě výsledků parlamentních voleb a povolebního vyjednávání různě silných politických stran. V historii předmnichovské první republiky i v období po roce 1989 vznikaly též vládní kabinety, které byly ustavovány jako prostředek řešení vzniklých ústavních krizí, nebyly výsledkem parlamentních voleb a označovány byly jako vlády úřednické, nestraničné, dočasné, překlenovací či vlády expertů. Jsou takto vznikající vlády nejvhodnějším prostředkem řešení? Jaké jsou zkušenosti České republiky?

Keywords: Government; bureaucratic government; president; legitimacy.

Klíčová slova: Vláda; úřednická vláda; prezident; legitimita.

V demokratických ústavních systémech s parlamentní formou vlády vznikají vlády na základě výsledků voleb a následného vyjednávání různě silných politických subjektů, vedených snahou obsadit svými zástupci ministerská křesla a efektivně se podílet na exekutivní moci. Formování vlády tak de facto zůstává v rukou politických elit, a pokud dojde k dohodě o složení vlády s parlamentní většinou, je taková „politická“ vláda relativně stabilní.

Proces tvorby vlády ústavně upravený začíná v České republice formálně jmenováním předsedy vlády prezidentem republiky. Ústava České republiky nepodmiňuje jmenování člena vlády splněním žádných podmínek. Implicitně z Ústavy

vyplývá podmínka dosažení zletilosti a neomezené svéprávnosti. Podmínkou pro jmenování členem vlády není ani státní občanství či trestněprávní bezúhonnost nebo negativní lustrační osvědčení podle zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské republiky. Po jmenování předsedy vlády jmenuje na jeho návrh prezident republiky ostatní členy vlády a současně je pověřuje řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Ústavně korektní je i situace, kdy by byl pověřen některý z členů vlády řízením několika ministerstev, případně některé ministerstvo řídil sám předseda vlády (na vlastní návrh) nebo by byl člen vlády jmenován bez pověření řízením konkrétního resortu (ministr bez portfeuille). Jmenování předsedy vlády předchází zpravidla právně neupravené politické konzultace prezidenta republiky s představiteli politických stran zastoupených v Parlamentu České republiky. Za předsedu vlády může prezident jmenovat kteroukoliv osobu. Ústava nestanoví žádné pravidlo, neupravuje ani časovou lhůtu, ve které tak musí prezident učinit. Tvůrcem vlády je však vždy ministerský předseda, nikoliv prezident. Ústava nehovoří o tom, má-li být předsedou vlády jmenován předseda nejsilnější strany či jiný její představitel, nevyžaduje, aby jím byl poslanec či senátor, mandát poslance či senátora není neslučitelný s funkcí předsedy či člena vlády. Ústavním korektivem prezidentovy úvahy o budoucím předsedovi vlády však je především formulace jeho ústavního slibu, že bude konat „v zájmu všeho lidu“, což v sobě zahrnuje i jeho spoluodpovědnost za bezporuchové jednání nejvyšších státních orgánů, včetně toho, že jím k návrhu nového premiéra jmenovaná vláda do třiceti dnů předstoupí před Poslaneckou sněmovnu a získá důvěru, bez níž vláda v parlamentní formě vlády plnohodnotně vládnout nemůže. Po parlamentních volbách, dosavadní vláda podává obligatorně demisi po skončení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny a zároveň je prezidentem republiky pověřena prozatímním výkonem svých funkcí až do jmenování vlády nové. Předseda a další členové vlády se ujímají své funkce jmenováním a složením Ústavou předepsaného slibu do rukou prezidenta republiky. Složení slibu je součástí jmenovacího aktu, není však ústavním předpokladem výkonu funkce. Ústavodárce nespojil s odmítnutím složení slibu nebo slibem s výhradou jako např. u poslaneckého mandátu zánik funkce, resp. pozbytí platnosti jmenování členem vlády. Pro členství ve vládě Ústava nevyžaduje splnění podmínky státního občanství. Paradoxně pak závazek věrnosti České republice obsažený ve slibu člena vlády je u cizích státních příslušníků, kteří nejsou současně státními občany České republiky, výrazně oslaben právě s ohledem na jejich trvalý právní vztah k jinému státu. Absenci státního občanství České republiky, případně dvojí státní občanství by měl při výběru členů vlády zvážit již předseda vlády, a zejména před jmenováním za člena vlády prezident republiky. Předseda

vlády prezidentovi předkládá nejen jmenný seznam členů navrhované vlády, bez takového návrhu nemůže prezident člena vlády jmenovat, ale i uvedení jejich uvažovaného postavení ve vládě (místopředseda, ministr) a návrh ministerstva nebo úřadu, jehož řízením má být navrhovaný člen vlády pověřen. Prezident republiky je takovým návrhem na pověření člena vlády řízením resortu vázán, zároveň nemůže pověřit ministra řízením ministerstva, které ještě zřízeno zákonem nebylo. Bez premiérova návrhu tak za člena vlády nemůže být prezidentem nikdo jmenován, ale současně prezident může ve výjimečných případech návrh předsedy vlády na jmenování odmítnout.¹ K charakteristice ústavní úpravy kreace vlády patří, že pro jmenování předsedy vlády, k předložení návrhů prezidentovi na složení vlády i vlastnímu jmenování vlády nestanoví Ústava žádné lhůty. Ústavodárce předpokládal, že ústavní orgány tyto kroky učiní neodkladně, maximálně v řádu několika dní. Po svém jmenování je vláda povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat o vyslovení důvěry. Žádost vlády o vyslovení důvěry je zařazena na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny tak, aby mohla být v ústavou stanovené třicetidenní lhůtě projednána. Ústava nevyžaduje po vládě vypracování a předložení programového dokumentu (programového prohlášení) a jeho projednání v Poslanecké sněmovně a vyslovení souhlasu s ním sněmovnou, ústavní zvyklostí se ale stalo, že vláda Poslaneckou sněmovnu se svými záměry a cíli, „vizí a úkoly“ seznamuje. Hlasováním, kterým sněmovna vyslovuje důvěru vládě, probíhá podle jmen a k přijetí usnesení je třeba přítomnosti nejméně třetiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny přítomných, což případně umožní i vznik vlády, která nedisponuje v Poslanecké sněmovně nadpoloviční většinou všech poslanců (menšinová vláda). Vyslovením důvěry vládě se celý proces ustavování vlády završuje a vláda jím získává plnou legitimitu. Pokud nově jmenovaná vláda důvěru Poslanecké sněmovny nezíská, je povinna podat demisi. Ústava neřeší otázku, zda prezident může zcela setrvat na svém původním návrhu a opětovně předsedou vlády jmenovat tutéž osobu, která se se svou vládou již jednou o důvěru parlamentu neúspěšně pokoušela. Procesní postup žádosti vlády o důvěru i hlasování v Poslanecké sněmovně se opakují. V případě neúspěchu i druhého pokusu o získání důvěry prezident republiky pozbývá právo výběru předsedy vlády a jmenuje předsedu vlády již nikoliv na

¹ Václav Klaus odmítl opakovaný návrh předsedy vlády Jiřího Paroubka na jmenování Davida Ratha ministrem zdravotnictví pro jeho stávající výkon funkce prezidenta České lékařské komory, s odkazem na ustanovení čl. 70 Ústavy České republiky, podle kterého člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. Nepomohla ani hrozba, že se předseda vlády obrátí na Ústavní soud. Prezident D. Ratha jmenoval bezprostředně poté, co na funkci v lékařské komoře rezignoval. V. Klaus se rovněž silně bránil návrhu M. Topolánka na jmenování K. Schwarzenberga ministrem zahraničí s odůvodněním, že nebude dostatečně hájit české zájmy. Nakonec prezident ustoupil a K. Schwarzenberga členem vlády jmenoval.

základě svého uvážení, ale na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Nezíská-li ani vláda jmenovaná v třetím kole důvěru sněmovny, je prezident republiky oprávněn Poslaneckou sněmovnu rozpustit. Fakultativní rozpuštění Poslanecké sněmovny v případě třetího neúspěšného pokusu o získání důvěry vlády v sobě zahrnuje nebezpečí, že taková vláda ve stavu demise může vládnout až do doby zvolení nové Poslanecké sněmovny. Požadavek na umírněnost, zdrženlivost a sebeomezení vlády v demisi při výkonu pravomocí je jen apelem na její politickou kulturu a vyspělost. Bezpochyby vláda v demisi nenese plnou ústavní odpovědnost, neboť sankci vyslovení nedůvěry ze strany Poslanecké sněmovny tato vláda vystavena není. Její legitimita je tak významně omezena.

Fakultativním návrhem na vyslovení důvěry může vláda, která již důvěru po svém jmenování získala, požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry i kdykoliv v průběhu funkčního období, zejména v případě, že bude vedena snahou ověřit sílu podpory ze strany sněmovny před předložením některého ze zásadních návrhů. Takovou žádost sněmovna projedná ve lhůtě 14 dnů od jejího předložení a hlasuje o ní stejným způsobem jako v případě obligatorní žádosti o vyslovení důvěry. Zvláštním případem je žádost, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, a současně spolu s tímto návrhem spojí vláda i žádost o vyslovení důvěry (čl. 44 odst. 3 Ústavy). Takový návrh může vláda spojit s každým vládním návrhem zákona, včetně zákona ústavního, zákona o státním rozpočtu i návrhů zákonů, u kterých je vyžadován souhlas obou komor Parlamentu. Tím vláda razantně přistupuje k prosazování svého legislativního záměru, v sázce je její důvěra a v případě zamítnutí vládního návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou nastávají analogické důsledky jako v případě, kdy vládě je vyslovena ústavně stanoveným postupem nedůvěra nebo zamítnut návrh na vyslovení důvěry, a vláda je následně povinna podat demisi. Takovou demisi prezident republiky bez dalšího přijme. Naopak Poslanecká sněmovna je v případě nečinnosti, resp. neschopnosti dospět k hlasování o vládním návrhu zákona, na základě uvážení prezidenta republiky, vystavena sankci svého případného rozpuštění (čl. 35 Ústavy). Schválí-li sněmovna takový vládní návrh zákona, je kladný výsledek hlasování o něm zároveň potvrzením trvající důvěry vlády.

I podle Ústavy České republiky je vyslovení nedůvěry vládě v parlamentní formě vlády nejsilnější ústavní sankcí vyplývající z kontrolní funkce Parlamentu vůči jemu odpovědné vládě jako celku.² Úspěšnost použití tohoto ústavního institutu je závislé na tom, podaří-li se ve sněmovně najít a dohodnout podporu

² Ústavní listina z roku 1920 konstruovala odpovědnost vlády jen Poslanecké sněmovně s odůvodněním v důvodové zprávě, že „*Senátu toto právo nebylo přiznáno a to proto, aby při různém složení obou sněmoven vláda říditi se mohla podle většiny jediné z nich.*“

absolutní většiny poslanců předloženému návrhu na vyslovení nedůvěry vládě, která se dosud o většinu, případně tolerovanou menšinu opírala, tedy zbavit vládu parlamentní „ochrany“. V ústavní historii České republiky najdeme jen jediný úspěšný pokus, a to vyslovení nedůvěry vládě M. Topolánka v březnu 2009, v polovině předsednictví České republiky v Radě EU. Písemný návrh na vyslovení nedůvěry je podle Ústavy oprávněna podat nejméně jedna čtvrtina poslanců (50). Návrh směřuje k vyslovení nedůvěry vládě jako celku (sborový, nelze takový návrh podat jen proti samotnému předsedovi nebo jinému členu vlády. Je-li vláda plně legitimována k výkonu svých funkcí rozhodnutími Poslanecké sněmovny o důvěře, pak logicky sněmovna musí mít i způsob, kterým vládu této legitimacy zbaví. Písemný návrh na vyslovení nedůvěry se neodůvodňuje, nejsou stanoveny ani důvody většinového nesouhlasu s činností vlády a jejím dalším setráváním. Návrh na vyslovení nedůvěry může být podán jen proti vládě, která v minulosti důvěru Poslanecké sněmovny získala, případně proti vládě, která nedostála ústavní povinnosti a po svém jmenování prezidentem republiky nepodala Poslanecké sněmovně ve stanovené lhůtě žádost o vyslovení důvěry. Jednací řád Poslanecké sněmovny³ stanoví postup projednání poslaneckého návrhu, k němuž svolá předseda Poslanecké sněmovny neprodleně schůzi sněmovny a o návrhu vyrozumí poslanecké kluby a výbory. O návrhu se koná rozprava a po jejím skončení se hlasuje podle jmen. Návrh na vyslovení nedůvěry je přijat, hlasuje-li pro něho nadpoloviční většina všech poslanců, tedy nejméně 101 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. O tom, že vládě byla vyslovena nedůvěra, informuje předseda Poslanecké sněmovny prezidenta republiky. Důsledky vyslovení nedůvěry vládě má i zamítnutí Poslaneckou sněmovnou předloženého vládního návrhu zákona, se kterým vláda spojila otázku důvěry. Vláda, která důvěru ztratila, je povinna podat demisi, kterou prezident republiky bez dalšího přijme. Pokud by tak vláda neučinila, prezident vládu odvolá. V době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, vládě již vyslovena nedůvěra být nemůže, neboť na Senát nepřechází pravomoc kontrolovat vládu, která se tak ocitá vně parlamentní kontroly a není Senátu odpovědná. Z pravomocí Poslanecké sněmovny na Senát při rozpuštění Poslanecké sněmovny přechází pouze dle čl. 11 úst. zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky rozhodování o prodloužení nebo zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, již je Česká republika členem a vyslovování souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území republiky, nejsou-li taková

³ Srov. zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

rozhodnutí vyhrazena vládě. Povinnost podat demisi stíhá vládu i v případě jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry.

Třetí případ obligatorního podání demise vlády prezidentu republiky je vázán na okamžik ukončení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny. Za okamžik ukončení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny je považováno vyčerpání jejího programu stanoveného zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§ 23 – 28), tj. zejména složení slibu poslanců, ustavení volební komise pro volby konané na ustavující schůzi Poslanecké sněmovny, ustanovení mandátového a imunitního výboru, volba předsedy a místopředsedů sněmovny a zřízení výborů. Přesná lhůta ke splnění této povinnosti stanovena není, předpokládá se, že by tak vláda měla učinit ve lhůtě přiměřené a bez zbytečného odkladu. Nesplnění povinnosti podat demisi je sankcionováno ustanovením čl. 75 Ústavy, podle kterého v takovém případě protiústavní nečinnosti vlády ji prezident odvolá.⁴

Vedle tří uvedených případů demise *ex constitutione* vláda disponuje fakultativním právem demise celé vlády, které je jejím kolektivním, většinovým rozhodnutím (Ústava nestanoví žádné důvody takového rozhodnutí) a na základě jejího sborového rozhodnutí o podání demise tuto do rukou prezidenta republiky podává předseda vlády. Z dikce ustanovení čl. 73 odst. 3 Ústavy o povinnosti prezidenta přijmout obligatorní demisi vlády je v teorii dovozováno, že fakultativní demisi vlády prezident přijmout nemusí a je na jeho úvaze, zda se pokusí ještě hledat jiné řešení. V případě odmítnutí přijetí demise se tato stává právně neúčinnou a vláda vykonává svou funkci v dosavadním složení. Avšak setrvá-li vláda na svém rozhodnutí, lze jen těžko ji dlouhodobě ponechávat ve výkonu funkcí vrcholného orgánu výkonné moci a nutit tak členy vlády setrvat ve funkci proti jejich vůli. To neplatí pro případ demisionované vlády, kterou prezident republiky pověří výkonem funkce do jmenování nové vlády. Právní účinky demise nastávají

⁴ Po volbách v roce 2006 vyzvala Občanská demokratická strana dosluhující vládu J. Paroubka k demisi s odůvodněním, že ODS nechce čekat na závěr ustavující schůze. Předseda M. Topolánek vyzval média a veřejnost, aby tlačily na Paroubkovu vládu, aby odešla. „*Je úkolem médií, aby upozornila, že ve Strakovce pořád sedí vláda, která nemá žádný mandát, kde dokonce sedí ministři, jejichž strana dokonce není vůbec v Parlamentu. Bez veřejného tlaku Paroubek neodejde.*“ Paroubkův kabinet se vážně možností demise zabýval, věci na pravou míru uvedl až prezident republiky, když jednoznačně prohlásil, že demisi podanou vládou na základě jiné motivace než naplnění Ústavou předepsaných povolebních kroků by v této politické a ústavní situaci, tedy v době, kdy není ukončena ustavující schůze nově zvolené sněmovny, pokládal za nezodpovědný krok a za útěk odpovědnosti ve chvíli, kdy sněmovna není funkční a takovou demisi by nepřijal. Na základě prezidentova vyjádření se vláda rozhodla před skončením ustavující schůze Poslanecké sněmovny demisi nepodat. Ustavující schůze mohla být ukončena až volbou předsedy Poslanecké sněmovny, po předcházejících šesti neúspěšných pokusech, a teprve po ní vláda podala demisi. Srov. Mladá fronta Dnes, 20. 6. 2006.

teprve přijetím demise prezidentem republiky, nikoliv podáním demise předsedou vlády do rukou prezidenta. Nebezpečí „bezvládí“ řeší Ústava prezidentovým pověřením vlády v demisi v dosavadním složení prozatímním výkonem jejích funkcí až do jmenování vlády nové a tomu odpovídající ústavní povinností vlády takový výkon funkcí zajistit. Demisi může rovněž podat do rukou prezidenta sám předseda vlády, jednotlivý člen vlády tak činí jen prostřednictvím předsedy vlády. O právních důsledcích demise předsedy vlády nepanuje v ústavní teorii názorová shoda. V dosavadní ústavní praxi demise samotného předsedy vlády byla vždy spojována s demisí vlády jako celku, byť o ní vláda ve sboru nerozhodla. Pochybnosti o v praxi aplikovaném postupu měl odstranit v Poslanecké sněmovně schválený návrh novely Ústavy, který obsahoval výslovné pravidlo, podle něhož demise předsedy vlády je demisí celé vlády. Senát však návrh změny ústavy zamítl.⁵ Za ústavně korektní způsob považujeme, aby v případě demise jen předsedy vlády podal současně předseda vlády i návrh na odvolání vlády, kterému je povinen prezident vyhovět, nebo aby podala „zbylá, osiřelá“ vláda prostřednictvím místopředsedy vlády zastupujícího předsedu vlády do rukou prezidenta rovněž demisi a umožnila tak nově jmenovanému předsedovi vlády navrhnout prezidentu republiky složení vlastní vlády.

Žádná ústavní úprava nezabrání tomu, aby vznikaly sice nežádoucí, ale reálné krizové vztahy v politickém a státním systému země, v situaci, kdy vztahy mezi vládou a parlamentem jsou narušeny do té míry, že vláda důvěru parlamentu ztrácí a řešením může být

- a) rozpuštění parlamentu a vypsání předčasných voleb, do kterých dovládne vláda v demisi,
- b) jmenování politické vlády na základě nově vzniklé či obrozené koalice s reálným předpokladem získání parlamentní důvěry nebo
- c) jmenování vlády dočasné, bez účasti politiků, která zajistí zachování kontinuity každodenních administrativních postupů vlády a soustředí se jen na řešení nezbytných provozních záležitostí státu a přivede zemi zpět do podmínek parlamentní demokracie.

Poslední způsob řešení je často označován s poukazem na praxi první československé republiky jako nastolení úřednické vlády, jejímž charakteristickým znakem je, že v čele stojí nestraník a členové vlády jsou v převážné míře rovněž bez stranické příslušnosti. Tady je však třeba zmínit jednu podstatnou odlišnost. Podle Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 prezidentem jmenovaná vláda vycházela z presumpce důvěry (negativní parlamentarismus), o kterou obligatorně po svém jmenování iniciativně nežádá. Vyslovila-li však vládě

⁵ Poslanecká sněmovna, III. vol. období, tisk č. 359.

Poslanecká sněmovna nedůvěru nebo zamítla její pozdější žádost o vyslovení důvěry, byla vláda povinna podat demisi do rukou prezidenta republiky, který demisi přijal a zároveň určil, kdo povede vládní věci do doby, než bude ustavena nová vláda (§ 78), tedy do doby než bude překonán „*parlamentní mrtvý bod*“⁶. Toto ustanovení je považováno za ústavní klíč k vytvoření úřednické vlády, byť sama prvorepubliková ústava tento termín v celém textu nepoužila. V systému negativního parlamentarismu vláda ať politická či úřednická nepotřebuje aktivního většinového vyjádření důvěry parlamentu do doby, než parlamentní většina vyjádří opak.

Při přípravě Ústavy České republiky mělo být postupováno podle politického zadání Komise předsednictva České národní rady pro přípravu Ústavy České republiky tak, aby v zájmu kontinuity československého a českého státu nová Ústava vycházela z principů, z nichž vycházela ústavní listina Československé republiky z 29. února 1920, které se osvědčily. Názory na to, co bylo principy osvědčenými a hodným převzetí se již při přípravě ústavy výrazně lišily. Připomeňme jen například diskuse o druhé komoře parlamentu či volebním systému pro volby obou komor. Inspirace první československou republikou je uváděna i v případě řešení ústavních krizí pomocí tzv. úřednických vlád, jejichž definičním znakem bylo, že v čele vlády nestál poslanec parlamentu, aktivní politik a rovněž ministři nebyli členy politických stran. Vláda tak nebyla odrazem výsledků parlamentních voleb, její demokratická legitimita byla oslabená.

Podívejme se stručně na to, jaké byly důvody a okolnosti vzniku prvorepublikových úřednických vlád. První úřednická vláda Jana Černého vznikla v září 1920 po demisi rudozelené koaliční vlády Vlastimila Tusara. Sociální demokracie ochromená vnitrostranickými spory mezi umírněnou částí strany a radikalizující se skupinou, odmítající stávající politický režim, z níž se po odštěpení vytvořila komunistická strana (1921), a současně i problémy celospolečenské, související s německou menšinou v pohraničí, odmítající československý stát, jeho ústavu a právní řád a požadující připojení rozsáhlých území k sousednímu Německu a Rakousku. V situaci, která vyžadovala energický zásah státní moci mladé republiky, dohodly se obě strany, sociální demokracie a agráři, na podání demise a dočasné „ukrytí“ za zády úřednické vlády. T. G. Masaryk ukončil zasedání parlamentu, k podzimnímu zasedání ho nesvolal a ihned den po demisi vlády jmenoval v září 1920 žnovou, neparlamentní, úřednickou vládu, do jejíhož čela povolal tehdejšího zemského prezidenta na Moravě, zkušeného a loajálního bývalého rakouského byrokrata, Jana Černého. Prvořadým úkolem vlády bylo vyřešit definitivně otázku politické moci v mladé republice, posílení mocenského

⁶ Srov. LACO, K. *Ústava predmnichovskej ČSR a ústava ČSSR*. Bratislava : Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1965, s. 526.

aparátu státu, zesílení cenzury a vytvoření vlády pevné ruky.⁷ Úřednická vláda tak měla udržet zdání „neangažovanosti“ politických stran v přijímaných represivních opatřeních. „*Úřednická vláda nebyla než optickým klamem, aranžovaným pro veřejnost, kulisou, za níž si koalice schopné strany měly vyřídit své těžkosti. A úředničtí ministři měli postavení sboru slušných mužů, kteří v zájmu státu musejí snášet i nespravedlivou a demagogickou kritiku. Úřednická vláda musela posloužit politickým stranám vším způsobem*“.⁸

Nepřímým důsledkem vzniku Černého úřednické vlády byl vznik tzv. Pětky, složené ze zástupců pěti hlavních politických stran a představující nejspornější a současně vedle prezidenta republiky a skupiny Hradu nejvlivnější instituci prvorepublikové politiky. F. Peroutka k tomu uvádí: „*Pět mužů se shýblo a vzalo do ruky otěže, jež do té doby se vláčivaly poděl vozu.*“ Členy Pětky byli agrárník Antonín Švehla, národní demokrat Alois Rašín, sociální demokrat Rudolf Bechyň, národní socialista Jiří Stříbrný a lidovec Jan Šrámek. Vznik a činnost Pětky neměla oporu v ústavě, přičemž ale výrazně ovlivňovala činnost vlády i parlamentu. Politické strany si jejím prostřednictvím udržely rozhodující moc nad činností Národního shromáždění, určovaly politiku vlády a účinně eliminovaly podíl opozice a její vliv na směřování státu. Prof. Cyril Horáček, ministr financí Tusarovy vlády zelenorudé koalice ve svých Pamětech uvádí: „*Bez schválení Pětky se vláda ničeho neodvážila a její činnost byla Pětkou úplně ochromována*“.⁹ Pětka působila až do března 1926.

Druhá úřednická vláda, opět pod vedením již osvědčeného loajálního vysokého státního úředníka Jana Černého¹⁰ vznikla v roce 1926. Vláda Antonína Švehly sestavená po volbách v prosinci 1925 s velmi labilní majoritou se udržela jen do března 1926. Nedokázala se na ničem základním shodnout, zejména na pevných agrárních clech, kongruce, daňové reformě, zvýšení daně z cukru a ceně lihu i délce vojenské služby. Odpor u německé části obyvatelstva, střety s policií, vyvolala vládní jazyková prováděcí nařízení k jazykovému zákonu. „*Spory mezi předáky „československých státotvorných politických stran přerostly jejich vůli ke kompromisům.*“¹¹ Ztráta schopnosti najít východisko byla příčinou pádu vlády. Úřednický kabinet byl dočasným řešením, které mělo zajistit chod státu do vytvoření nové koalice.

⁷ OLIVOVÁ, V. *Dějiny první republiky*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2000, s. 116.

⁸ PEROUTKA, F. *Budování státu*. Praha : Academia, 2003, s. 366.

⁹ HORÁČEK, C. *Vzpomínky z mého života*. Praha : Masarykův ústav a Archiv AV ČR, v.v.i., 2017, s. 254.

¹⁰ J. Černý byl kromě toho i ministrem vnitra několika politických, parlamentních vlád.

¹¹ KLIMEK, A. *Velké dějiny země Koruny české. Svazek XIII. 1918 – 1929*. Praha, Litomyšl : 2000, s. 515.

Důvody pro vznik další neparlamentní vlády byly od předcházející úřednická vlády jiné, s velmi tragickým kontextem a pro další osud samostatného státu fatální. Vláda premiéra Hodži pod tlakem ultimativních požadavků britsko-francouzské nóty z 19. září 1938 o předání Němci žádaného území Československé republiky Německu 21. září 1938 ustoupila a vzápětí podala demisi. Prezident republiky E. Beneš ji po poradě s politickými stranami nahradil úřednickou vládou v čele s legionářským generálem J. Syrovým, který měl představovat záruku obrany republiky a odmítnutí podrobit se diktátu. Prvním opatřením jeho vlády bylo vyhlášení všeobecné mobilizace. Zbývalo však jen několik dnů do rozhodnutí mnichovské konference, kterým byl stvrzen územní zisk Německa. 4. října 1938 jmenoval prezident E. Beneš J. Syrového předsedou rekonstruované úřednické vlády a následující den na prezidentský úřad abdikoval. Vládu Syrového nahradila 1. 12. 1938 tzv. vláda národní jednoty premiéra R. Berana, jmenována předchozího dne zvoleným prezidentem E. Háhou.

Meziválečná zkušenost s úřednickými vládami jako možné cesty z vládní krize se stala aktuální a upoutala představitele politických stran po volbách v roce 1996, které sice skončily vítězstvím ODS, ale koalice stran vedených občanskými demokraty (ODS, KDU-ČSL a ODA) ztratila většinu v nové Poslanecké sněmovně, když získala pouze 99 z možných 200 poslaneckých křesel. Vytvořenou menšinovou vládu podpořili svým odchodem ze sálu při hlasování o důvěře opoziční poslanci ČSSD. Ochota ke kompromisům uvnitř koalice slábla, osobní animozity, ale i zhoršená ekonomická situace vyvolávaly neustálé konflikty, ke kterým přispělo nemalou měrou i neprůhledné hospodaření ODS, zejména zveřejnění jmen falešných sponzorů a údajného černého fondu ve Švýcarsku. Václav Klaus ztrácel oporu vlastní strany a byl představiteli ODS vyzván k demisi. Rozpadla se koalice, z níž odešli lidovci a v zápětí i Občanská demokratická aliance. V. Klaus oznámil svou demisi, čímž skončila celá vláda. Prezident V. Havel demisi nepokrytě uvítal a pověřil předsedu lidovců J. Luxe jednáním o novém složení vlády, jehož výsledky měl prezidentu republiky předložit. Už v průběhu vyjednávání se ukázalo, že se nepochybně nepodaří vytvořit koalici vládu, která by uspěla v Poslanecké sněmovně se svou žádostí o vyslovení důvěry a že krizi vyřeší nové parlamentní volby. Ústavně korektní řešení ponechat vládu v demisi do voleb nebylo pro vyhocené vztahy v rozbité koalici reálné, a požadavek na rychlé nové volby nebyl jen požadavkem opozice. Byly tak vytvořeny podmínky odvolat se na předválečnou praxi a oprášit zkušenosti z prvních let budování Československa. Prezident pověřil nestraníka, guvernéra ČNB J. Tošovského sestavením vlády, a designovaný premiér si vymínil několik podmínek, za kterých se funkce ujme. Především mělo jít o vládu dočasnou a premiér měl mít širokou „personální volnost“ v úvahách o členech své vlády. J. Tošovský sice

konzultoval s předsedou KDU-ČSL a ODA uvažované návrhy na členy vlády, ale konečné rozhodnutí činil sám. Ona vymíněná personální volnost musela být respektována i v případě odmítnutého návrhu předsedy ODS, aby strana obdržela seznam resortů, k jejichž řízení by ODS dodala své kandidáty, stejně jako návrh, aby dosavadní ministři za KDÚ-ČSL si podrželi své resorty. Prezident sám do personálního složení vlády příliš nezasahoval, Tošovského výběr však podporoval. Referenční znaky, že jde o vládu úřednickou, odborníků, však naplněny nebyly, zejména pokud jde o politiky. Ve vládě nakonec zasedli oba předsedové stran bývalé koalice a další členové politických stran, včetně 4 členů ODS, kteří dohromady tvořili většinu úřednické vlády.¹² Vláda získala i důvěru, když se jí podařilo rozptýlit obavy sociální demokracie, že vláda s důvěrou přestane mít zájem na předčasných volbách a dovládne až k volbám řádným v červnu 2000. Způsob, kterým vláda dosáhla splnění slibu, tj. přijetím jednorázového ústavního zákona,¹³ vyvolal sice pochybnosti,¹⁴ ale k ústavnímu soudu se s návrhem na přezkum jeho souladnosti s ústavním pořádkem (dočasně) nikdo neobrátil. Rozhodnutím vymykajícím se charakteru rozhodnutí nepolitické vlády bylo formální rozhodnutí požádat o členství v NATO, zahájené vládou V. Klause. Vláda trvala od 2. 1. 1998 – 22. 7. 1998 (202 dní).

V dubnu 2009, v době českého předsednictví Rady Evropské unie, Poslanecká sněmovna poprvé za existence samostatné České republiky vyslovila vládě, v čele s premiérem M. Topolánkem, jen nejtěsnější většinou jediného hlasu, nedůvěru. Předcházející čtyři pokusy v letech 2007 a 2008 Topolánkovu vládu svrhnout, byly neúspěšné a ani pátý pokus, při zcela vyrovnaných silách v Poslanecké sněmovně (100:100) neměl podle prognózy velké naděje na úspěch. Bezprostřední příčinou vyvolání hlasování o nedůvěře vládě byly údajné zásahy do policejních šetření, jmenovitě do šetření trestné činnosti poslance ČSSD P. Wolfa,¹⁵ jednoho z tzv. přeběhlíků k ODS, a do nezávislosti sdělovacích prostředků. Po rychlé dohodě politických stran, která zúžila manévrovací prostor prezidenta, V. Klaus jmenoval novým předsedou vlády dosavadního předsedu Českého statistického úřadu, bezpartijního Jana Fischera¹⁶, „nepustil (se) do vytváření vlastní

¹² Při jmenování vlády 2. ledna 1998 tvořilo vládu deset členů se stranickou legitimací a sedm nestraníků, včetně premiéra.

¹³ Srov. ústavní zákon č. 69/1998 Sb. o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.

¹⁴ FILIP, J. Zkrácení volebního období. In *Parlamentní zpravodaj*. 1997, č. 12, s. 132 – 134.

¹⁵ Později byl P. Wolf uznán vinným z trestného činu dotačního podvodu, odsouzen k šestiletému trestu odnětí svobody a peněžitému trestu ve výši 5 miliónů korun. Uprchl do Paraguaye, kde požádal o politický azyl. Tamní policie ho v roce 2024 zadržela a P. Wolf čeká na rozhodnutí o možném vydání zpět do ČR.

¹⁶ *Takže měla republika od toho dne premiéry dva - Topolánka s vládou v demisi a osamělého Fischera bez vlády.* FISCHER, J. *Ano, pane premiére aneb Rozhašená země.* Praha : Daranus 2010, s. 21.

vlády a ponechal prostor stranám“¹⁷. Před tím prezident odmítl akceptovat návrh ČSSD, aby vláda v demisi vládla až do konce českého předsednictví EU a teprve pak byla ustavena vláda úřednická. Prvořadým úkolem Fischerovy vlády bylo dovést zemi k předčasným volbám.¹⁸ Složení nové vlády bylo oznámeno až teprve po měsíčním vyjednávání, kdy strany naplňovaly dohodu, že členy vlády budou jen nestraniční odborníci či úředníci (vláda prvních náměstků), které strany (ČSSD, ODS, zelení) sami premiérovi ke jmenování navrhnou.¹⁹ Důvěru úřednická vláda v Poslanecké sněmovně Parlamentu získala **7. října 2009**. Jejím prvořadým úkolem bylo, stejně jako v případě předchozí úřednické vlády, zajistit konání předčasných voleb. Tento základní úkol však Fischerova vláda nesplnila, a z důvodů objektivních ani splnit nemohla. Poslanecká sněmovna a posléze i Senát schválily předepsanou většinou ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny (pro 172 poslanců a 56 senátorů) a prezident republiky vyhlásil ve Sbírce zákonů své rozhodnutí o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny na 9. a 10. října 2009.²⁰ Poslanci formou jednorázového ústavního zákona zvolili již jednou použitý způsob zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Na Ústavní soud se však obrátil jeden z poslanců s návrhem na zrušení zákona. Ústavní soud návrhu vyhověl s odůvodněním, že jde o zákon jednorázový, nikoliv obecný, zákon retroaktivní a zákon v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Současně s ústavním zákonem Ústavní soud zrušil i rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení říjnových parlamentních voleb.²¹ Po dohodě parlamentních stran, za aktivní účasti prezidenta republiky, byla v krátkém čase přijata novela ústavy,²² která umožňuje, aby prezident rozpustil (obligatorně) Poslaneckou sněmovnu, navrhne-li mu to svým usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců. Poslanci však možnosti poskytované novelou ústavy, tj. zkrátit volební období a předčasné volby uskutečnit již v prosincovém termínu roku 2009, nevyužili, údajně z obavy, že Ústavní soud by znovu takový postup neakceptoval. Důsledkem toho bylo, že úřednická vláda dovládla až do květnového termínu řádných voleb, resp. v demisi do července 2010.

¹⁷ KOPEČEK, L. *Fenomén Václav Klaus. Politická biografie*. Brno : Barrister & Principal, 2012, s. 234.

¹⁸ Srov. HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a na Slovensku*. Brno : Barrister & Principal, 2012, s. 72.

¹⁹ Tamtéž, s. 76 – 77.

²⁰ Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

²¹ Srov. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09.

²² Ústavní zákon č. 319/2009 Sb.; rozhodnutí prezidenta republiky č. 209/2009 Sb. o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny.

Fischerově úřednické vládě se podařilo připravit rozpočet na rok 2010, který reagoval na probíhající hospodářskou krizi a znamenal spolu tzv. úsporným balíčkem ministra financí E. Janoty snížení celkového schodku státního rozpočtu i zvýšení některých daní. K úspěchům vlády je připočítáváno i dokončení předsednictví České republiky Radě EU i zvládnání důsledků hospodářské krize. Svým neideologizujícím, technokratickým přístupem, získala úřednická vláda relativně vysokou důvěru veřejnosti. Ve funkci vláda byla od 8. května 2009 do 13. července 2010 (432 dní).

V pořadí třetí úřednická vláda, vláda Jiřího Rusnoka, vznikla v červenci 2013 jako reakce na politickou krizi po demisi premiéra Petra Nečase, která byla způsobena korupční aférou jeho blízké spolupracovnice, zásahem policie na Úřadu vlády a zneužitím vojenské zpravodajské služby. Na rozdíl od dvou předcházejících úřednických vlád prezident republiky Miloš Zeman jmenoval J. Rusnoka premiérem bez dohody s parlamentní většinou, pominul názory parlamentních politických stran a institutu neparlamentní vlády přiznal charakter vlády prezidentské, ve které sice byli všichni bez politické příslušnosti, ale jejich většina byla známa svými úzkými a přátelskými vztahy k prezidentu Miloši Zemanovi²³. Vláda měla charakter úřednické vlády, která měla dočasně stabilizovat situaci. V srpnu 2013 však nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, když pro důvěru se vyslovilo 93 poslanců, proti hlasovalo 100 poslanců. Do ledna 2014, do jmenování vlády premiéra Sobotky byla vládou v demisi, ale s ohledem na rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky,²⁴ na základě usnesení sněmovny ze srpna 2013, byla vně parlamentní kontroly. V době rozpuštění Poslanecké sněmovny Senátu příslušelo přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesou odklad, s výjimkou změn Ústavy, přijímání rozpočtu, schvalování státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv.²⁵

Vláda naplnila účel, pro který byla prezidentem jmenována: připravit volby do Poslanecké sněmovny. Předčasné volby se konaly v říjnu 2013. Současně připravila a již jako vláda v demisi předložila parlamentu návrh státního rozpočtu na rok 2014, s předpokládaným deficitem 112 miliard Kč, který nově zvolená Poslanecká sněmovna v prosinci 2014 schválila a vyhnula se tak hrozícímu rozpočtovému provizoriu. Kritizována byla za řadu personálních rozhodnutí, učiněných bez mandátu, s dlouhodobým dosahem, současně zaujala opatrný

²³ Ve vládě J. Rusnoka, bývalého ministra financí Zemanovy vlády, zasedl i bývalý předseda úřednické vlády J. Fischer, pověřený funkcí ministra financí a J. Pecina, bývalý ministr vnitra ve Fischerově vládě, opět pověřený řízením ministerstva vnitra. Resort zemědělství řídil M. Toman, spravedlnosti M. Benešová, průmyslu a obchodu J. Cienciala, dopravy Z. Žák.

²⁴ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 265/2013 Sb. ze dne 28. srpna 2013 o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

²⁵ Srov. čl. 33 Ústavy České republiky.

postoj k tendru na dostavbu JE Temelín, který vypsal předchozí vláda a deklarovala snahu nečinit zásadní změny v daňové politice. Ve funkci vláda setrvala od 10. 7. 2013 – 29. 1. 2014 (203 dní).

Rozdíl mezi jednotlivými **úřednickými vládami v České republice, Tošovského (1998), Fischerovou (2009 – 2010) a Rusnokovou (2013 – 2014)** lze najít v důvodech jejich **vzniku, složení, podpoře, délce trvání, přijatých rozhodnutí i roli**, kterou sehrály v daném období.

Shoda při charakteristice úřednické vlády panuje jednoznačně v případě premiéra takové vlády, kterým je osoba, bez politické příslušnosti. Pokud jde o personální sestavu celé vlády, zde už doktrína tak přísná není a míra tolerance počtu ministrů se stranickou legitimací je různá.²⁶ Získá-li taková vláda po svém jmenování důvěru Poslanecké sněmovny, což bez dohody s politickými stranami zastoupenými ve sněmovně není reálné, pak do určité míry snižuje svůj demokratický deficit vlády bez volebního mandátu. Každá úřednická vláda by tak měla být právě i s ohledem na demokratický deficit jen řešením zcela výjimečným, dočasným a s přísně omezenými a redukovanými možnostmi rozhodovat o zásadních politických otázkách a zavádění reformu. Jejím hlavním úkolem je zajištění řádných či předčasných voleb a především návratu k parlamentní formě vlády. Úřednické kabinety by se neměly stát trvalou součástí fungování ústavního systému, neboť jsou ve skutečnosti nesystémovým a nedemokratickým prvkem, který by měl být aktivován jen v případě extrémního ohrožení nezávislosti a samostatnosti země, bezpečnosti státu nebo veřejné bezpečnosti, ať už příčiny takového ohrožení spočívají na důvodech vnějších či vnitřních. S touto výhradou pak za úřednickou vládu lze v našem ústavním vývoji považovat jen první vládu J. Černého (1920) a vládu gen. Syrového (1938).

Rizikem úřednických vlád je možnost zneužití nebo obcházení parlamentu a porušení rovnováhy mocí neústavním posílením postavení a vlivu prezidenta republiky. Na druhou stranu existuje nebezpečí, že politické strany zneužijí neparlamentní vládu k provedení nepopulárních opatření bez jejich zjevného podílu na takových opatřeních a vlastní politické odpovědnosti za jejich realizaci.

Zavedená praxe existence a fungování vlády po dlouhou řadu měsíců bez důvěry je v rozporu s principy demokratického právního státu, popírá ústavně stvrzenou úlohu zdroje státní moci a vůli suveréna, vyjádřenou výsledky voleb. Neschopnost politických stran a jejich představitelů najít ústavně konformní řešení problémů je především projevem neschopnosti, neochoty nebo dokonce zlé vůle se domluvit, najít kompromisní řešení, je známkou parlamentní krize

²⁶ BRUNCLÍK, M. Co jsou úřednické kabinety a za jakých okolností vznikají. Česká republika v mezinárodním srovnání. In *Acta Politologica*. 2014, č. 1, s. 3 – 4.

i parlamentní kultury a v důsledku toho oslabování důvěry společnosti v instituce právního státu.

Profesor Bohumil Baxa již v roce 1932 napsal: „vláda úřednická se nepříčí literě ústavy, nelze ji však, pokud by měla být ustavena na delší dobu, uvést v soulad s duchem Ústavy, poněvadž sama listina nastoluje soustavu parlamentní.“²⁷

Seznam použité literatury

BAXA, B. heslo Ministr. In *Slovník veřejného práva Československého. Svazek II*. Brno : Polygrafia, 1932.

BRUNCLÍK, M. Co jsou úřednické kabinety a za jakých okolností vznikají. Česká republika v mezinárodním srovnání. In *Acta Politologica*, 2014, č. 1, s. 1 – 23.

FILIP, J. Zkrácení volebního období. In *Parlamentní zpravodaj*. 1997, č. 12, s. 132 – 134.

FISCHER, J. *Ano, pane premiére aneb Rozhašená země*. Praha : Daranus, 2010.

HORÁČEK, C. *Vzpomínky z mého života*. Praha : Masarykův ústav a Archiv AV ČR, v.v.i., 2017.

HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a na Slovensku*. Brno : Barrister & Principal, 2012.

JIČÍNSKÝ, Z. Jmenování nové vlády podle Ústavy ČR. Úvaha ústavněprávní a politologická. In KLÍMA, K., JIRÁSEK, J. (eds.) *Pocťák Jánův Gronsckému*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 152 – 163.

JIRÁSEK, J., BARTOŇ, M., TOMOSZEK, M. *Ústavní základy organizace státu. 2. aktualizované vydání*. Praha : Leges, 2024.

KLIMEK, A. *Velké dějiny země Koruny české. Svazek XIII. 1918 – 1929*. Praha : Litomyšl, 2000.

KOPEČEK, L. *Fenomén Václav Klaus. Politická biografie*. Brno : Barrister & Principal, 2012.

LACO, K. *Ústava predmnichovskej ČSR a Ústava ČSSR*. Bratislava : Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1965.

OLIVOVÁ, V. *Dějiny první republiky*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2000.

PEROUTKA, F. *Budování státu. IV. 1921, 1922*. Praha : Academia, 2003.

²⁷ BAXA, B. heslo Ministr. In *Slovník veřejného práva Československého. Svazek II*, Brno : Polygrafia 1932, s. 644.

PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé. I. Díl.* Praha : Kompas, 1935.

PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky.* Praha : Leges 2011.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc.

jiri.jirasek@upol.cz

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Katedra ústavního práva

17. listopadu 8

779 00 Olomouc

Česká republika

ČESKOSLOVENSKÝ PARLAMENTARISMUS 1938 – 1948: MEZI ZKÁZOU A „SPÁSOU“

CZECHOSLOVAK PARLIAMENTARISM 1938 – 1948: BETWEEN DESTRUCTION AND „SALVATION“

Pavel Maršálek

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Abstract: The paper deals with the development of Czechoslovak parliamentarism in the turbulent period 1938 – 1948. It was undoubtedly a crisis period. It was caused by external and internal impulses, especially Nazi aggression, the crisis of Czechoslovak statehood and partial fascism. The renewal of Czechoslovak parliamentarism after 1945 was ensured by the activities of foreign and domestic resistance and the defeat of Nazism. Parliamentarism was, however, embodied in the system of popular democracy, a new totalitarianism in the making. After the communist takeover in 1948, it became a façade. Communist „salvation“ brought only further destruction.

Abstrakt: Příspěvek se zabývá vývojem československého parlamentarismu v turbulentním období 1938 – 1948. Ten byl bezpochyby krizový. Zasloužily se o to vnější i vnitřní impulzy, zejména nacistická agrese, krize československé státnosti a částečná fašizace. Obnovu československého parlamentarismu po roce 1945 zajistily aktivity zahraničního i domácího odboje a porážka nacismu. Parlamentarismus byl ale vtělen do systému lidové demokracie, rodící se nové totality. Po komunistickém převratu v roce 1948 se stal jen fasádní záležitostí. Komunistická „spása“ přinesla jen další zkázu.

Keywords: Post-war Czechoslovakia; parliamentarism; crisis.

Klíčová slova: Poválečné Československo; parlamentarismus; krize.

1 Úvod

Pojem krize je ve společenských vědách někdy až nadužíván a zneužíván. I nepatrné sociální poruchy bývají označovány takto dramaticky, jako by každou chvíli měla nastat apokalypsa. Přitom by bylo účelné a pravdivější podobnými soudy šetřit: svět není v permanentní krizi. Krize totiž označuje zásadní dysfunkci celého systému blížící se kolapsu. V takové situaci se společenské struktury hroutí, normy přestávají platit a lidé nevědí, v co mají věřit a na co se mohou spolehnout, resp. zda vůbec v něco doufat.¹

Podobně by se mělo přistupovat k ústavněpolitickým krizím. Neměla by se za ně označovat běžná situace, s níž normy ústavního práva počítají (např. výměna jedné politické garnitury za jinou, třebaže se protahuje), ale jen systémové otřesy typu ústavní nouze, na níž ústava nepamatovala, a absolutního zablokování, revoluce, převratu a jiných vážných hrozeb pro stát a jeho ústavní uspořádání.² Na paměti je třeba mít, že krize nemusí být záležitostí krátkodobou – může jít o dlouhodobý krizový stav či proces, popř. je možné řetězení krizí.

Příspěvek se zabývá vývojem československého parlamentarismu v turbulentním období 1938 – 1948. Ten byl bezpochyby krizový. Zasloužily se o to vnější i vnitřní impulzy, zejména nacistická agrese, krize československé státnosti a částečná fašizace. Obnovu československého parlamentarismu po roce 1945 zajistily aktivity zahraničního i domácího odboje a porážka nacismu. Parlamentarismus byl ale vtělen do systému lidové demokracie, rodící se nové totality. Po komunistickém převratu v roce 1948 se stal jen fasádní záležitostí. Komunistická „spása“ přinesla jen další zkázu.

Při posuzování tehdejšího dění budu samozřejmě patřičně kritický. Kritériem mi bude tehdy platné mezinárodní právo a demokratická legitimita ve spojení s lidskoprávními standardy. Jen tak se lze vyrovnat se střetáváním různých státoprávních aspirací – vizí státnosti, které byly neslučitelné.³ Obdobně to platí,

¹ V podobném duchu pojímá krizi HUIZINGA, J. *Ve stínech zítřka*. Praha : Paseka, 2000, s. 9 a nasl. Též viz SOROKIN, P. *Krise našeho věku*. Praha : Tiskařské a vydavatelské družstvo československého obchodnictva, 1948.

² Například mimořádné situace typu války, válečného stavu, výjimečného stavu či nouzového stavu. K tomu viz KUDRNA, J. a kol. *Právní aspekty zajišťování bezpečnosti státu (Rizika, výzvy a možnosti řešení)*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2023; GIBA, M. a kol. *Ústavný systém Slovenska počas krízových situácií: Možnosti, limity a riešenia*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022.

³ O tom více KREJČÍ, O. *Národní zájem a geopolitika*. Praha : Universe, 1993, s. 47 an. Ve střeoevropském prostoru se v první polovině 20. století potýkalo několik státoprávních vizí: doznívající rakousko-uherská, nově etablovaná československá, za druhé světové války i slovenská, a trvale přítomná koncepce velkoněmecká.

pokud jde o vliv ideologií na ústavněprávní změny nebo na jejich interpretaci.⁴ Jedině takový rozbor může odhalit, co bylo zkázou a co naopak nebylo spásou, i když se za ni považovalo, jakož i odvrhnout pravicová nebo levicová schémata v pohledu na minulost.

2 Druharepublikový parlamentarismus a jeho dlouhé stíny

Parlamentní forma vlády bývá vymezována různě. Pro jedny představuje demokratický systém s rozhodující úlohou parlamentu, pro jiné systém kooperace mocí, v němž je vláda závislá na parlamentu a prezidentovi přísluší – až na výjimky – jen ceremoniální role. Fakticky vzato jde o zřízení existující v různých podobách, kde tím silnějším orgánem může být jak parlament, tak vláda. Záleží na modelu parlamentarismu.⁵

Viděno tímto prizmatem československý parlamentarismus 1918 – 1938 parlamentní uspořádání mnoho nepřipomínal, resp. připomínal ho jenom vnějškově. Parlamentu bylo sice podle československé ústavy z r. 1920 svěřeno formálně významné místo, ale ve skutečnosti absolutní převahu nad ním měl kartel politických stran (systém pětky, šestky, osmičky), že není vůbec přehnané mluvit o partitokracii. Skutečná politická rozhodnutí vznikala vně parlamentu, prostřednictvím těchto mimoparlamentních orgánů a parlament byl jen místem, kde se měla prohlasovat. Dominance politických stran byla patrná i ve vztahu k jejich poslancům nuceným podepisovat volební reversy, které z jejich mandátu činily víceméně majetek strany. Fakt, že byl parlament orgánem na hliněných nohou, potvrzovala téměř neomezená možnost prezidenta jej rozpustit, pokud předseda vlády, tedy zpravidla reprezentant nejsilnější politické strany, tento akt kontrahuje.⁶

Tato marginalizace parlamentu se naplno projevila v čase mnichovské krize na podzim 1938. Tehdy rozhodující moc ve věci odpovědi na německé vydírání a přijetí Mnichovské smlouvy jako diktátu velmocí ve svých rukou soustředil prezident E. Beneš s úmyslem neválčit. Ten sice své stanovisko konzultoval s vládou a armádou, ale parlament se snažil vyrazovat, asi aby nedošlo ke

⁴ Blíže HEYWOOD, A. *Politické ideologie*. Praha : Victoria Publishing, 1994. Z ideologií se ve středoevropském prostoru nejvíce prosazovaly liberalismus spojený s demokracií, komunismus a nacismus.

⁵ Podrobněji viz HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno : Barrister & Principal, 2011, s. 79 a nasl.

⁶ K tomu BULÍŘ, J. Politické strany v prvorepublikovém parlamentarismu. In ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Parlamentarismus*. Praha : Univerzita Karlova, 2008, s. 95 a nasl.

schválení odstoupení nemalé části státního území ústavním způsobem. Tak se nikdo nemohl dovolávat ústavnosti takového postupu.⁷

Tyto trendy pokračovaly i v pomnichovském období. Mnichov na čas zabránil nacistické agresi, ale jinak vyvolal krizi československé státnosti a tzv. podzimní revoluci. Ta nastolila systémovou změnu spočívající v autokratizaci a nacionalizaci znamenající opuštění Masarykova pojetí československé státní ideje. V situaci protibenešovského vzplanutí z prožité frustrace se zrodila druhá Česko-Slovenská republika jako autoritativní národní stát s oslabenými vazbami mezi jeho součástmi v důsledku prosazení autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi. Moci se chopila konzervativní pravice hledající za každou cenu domluvu s někdejšími nepříteli – Německem. Prezidentem se stal dr. E. Hácha, o němž vládnoucí síly předpokládaly, že jim nebude překážet pro počínající demenci. Parlament byl prakticky vyřazen prosazením ústavního zmocňovacího zákona, který povýšil prezidenta do role ústavodárce a vládě svěřil pravomoc vydávat nařízení s mocí zákona. Vše na dva roky.⁸

Pád parlamentu do bezvýznamnosti nepůsobilo jenom to, že byl zbaven části poslanců a senátorů a klíčové pravomoci. Stejně drtivý dopad měla reorganizace politického kartelu, který mu byl nadřazen. Na základě koncentrace politických sil došlo k pospojování programově kompatibilních stran do dvou bloků: Strana národní jednoty a Národní strana práce. První uskupení bylo vládní a reprezentovalo sjednocenou konzervativní pravici, druhé opoziční a zahrnovalo střed a levici politického spektra. Stranou sjednocovacího procesu zůstaly jediné ně- které fašistické bojůvky a rozpuštěná komunistická strana.⁹

V souvislosti s tímto celkovým obratem se často mluví o tom, že došlo k fašizaci druhé republiky, popř. k její totalitarizaci.¹⁰ Tak to běžně vidí stoupenci levice. Pravdou ale je, že fašistickému režimu se druhá republika příliš nepodobala. Parlamentarismus nebyl nahrazen korporativismem, i když se to plánovalo, a integrální katolicismus a nacionalismus lze za fašistickou ideologii

⁷ Důkladně KLIMEK, A. *Velké dějiny země Koruny české. Sv. XIV.* Praha – Litomyšl : Paseka, 2002, s. 613 a nasl.

⁸ V přehledu RATAJ, J. Státnost druhé republiky a její tvůrci. In *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1999, č. 1 – 2, s. 125 a nasl. Komplexněji RATAJ, J. *O autoritativní národní stát.* Praha : Karolinum, 1997.

⁹ Viz MATES, P. *Mezi Mnichovem a Berlínem. Státoprávní problémy druhé republiky.* Brno : Masarykova univerzita, 1992, s. 63 a nasl.

¹⁰ Např. VOJÁČEK, L., SCHELLE, K. *České právní dějiny do roku 1945.* Ostrava : Key Publishing, 2007, s. 194 a nasl. T. Pasák viděl proces fašizace jako proces, který mezi dvěma světovými válkami zasáhl celou řadu zemí. Viz PASÁK, T. *Český fašismus 1922 – 1945 a kolaborace 1939 – 1945.* Praha : Práh, 1999, s. 34 a nasl. J. Gebhart a J. Kuklík psali v souvislosti s druhou republikou o sváru demokracie a totality. GEBHART, J.; KUKLÍK, J. *Druhá republika 1938 – 1939.* Praha – Litomyšl : Paseka, 2004.

prohlásit jen stěží. Za projevy fašizace můžeme naopak označit různá opatření motivovaná antisemitismem, zřízení pracovních útvarů nebo aktivity Hlinkovy gardy na Slovensku. O totalitarizaci také nešlo, spíše o zglajchšaltovanou (usměrněnou) demokracii s nevalnými vyhlídkami na přežití, protože se ocitla ve vleku svého souseda: nacistického Německa.¹¹

Německý diplomatický nátlak a snaha vyjít Němcům vstříc však prosazování nedemokratických prvků umocňovalo do té míry, že fašizace země reálně hrozila. Není proto nadsázkou tvrdit, že nacistická okupace zbytku českých zemí v polovině března 1939 v podstatě zabránila fašizaci země z vnitřních zdrojů. Tehdy vzniklá takřka celonárodní protiněmecká opoziční jednota učinila dobrovolné fašizaci přítrž.¹² Projevilo se to i v praktickém nezájmu veřejnosti o puč fašistických bojůvek v březnových dnech, které věřily v uchvácení moci s pomocí Němců. Jejich bezvýznamnost si dobře uvědomovali i němečtí představitelé, když české fašisty odsunuli na vedlejší kolej a raději vsadili na vládu dosavadní politické reprezentace.¹³

Okupace českých zemí a vyhlášení Protektorátu Čechy a Morava, po předchozím osamostatnění Slovenska, se podepsaly i na osudu československého parlamentu. Ten se už po schválení zmocňovacího zákona a rozpočtového provizoria odebral na prázdniny a nikdy více se nesešel,¹⁴ i když okupanti prý z počátku jeho pokračování nevyklučovali. Obě jeho součásti rozpustil prezident Hácha 21. března 1939, zřejmě v obavě, aby neodsouhlasil nové státoprávní uspořádání dané Hitlerovým výnosem o protektorátu. Nahradit ho měl Výbor Národního souručenství, orgán nové monolitní české politické organizace, která měla převzít péči o národ v každém směru. K tomu už ale nedošlo, protože nebylo v německém zájmu tuto organizaci posilovat.¹⁵

Za jakousi ozvěnu československého parlamentarismu můžeme považovat utváření a fungování nejvyšších státních orgánů v samostatném slovenském státě (Slovenská republika). Šlo o částečnou strukturální návaznost, ovšem při současné státoprávní a hodnotové diskontinuitě. Slovenská vládnoucí garnitura z Hlinkovy slovenské ľudové strany (dále HSĽS) se pod německým patronátem

¹¹ Více k procesu fašizace MARŠÁLEK, P. Proces fašizace v Evropě mezi dvěma světovými válkami. In ŠTENPIEN, E., PIŠTEJOVÁ, L., SVATUŠKA, I. (eds.) *Mierové rokovania po roku 1918 a ich vplyv na moderné právo*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika, Právnická fakulta 2023, s. 174 a nasl.

¹² Viz TESAŘ, J. *Mnichovský komplex*. Praha : Prostor, 2000, s. 145 a nasl.

¹³ Blíže PASÁK, T. *Pod ochranou říše*. Praha : Práh, 1998, s. 16 a nasl.

¹⁴ GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I*. Praha : Karolinum, 2005, s. 301.

¹⁵ Viz GEBHART, J., KUKLÍK, J. *Velké dějiny země Koruny české. Sv. XV.a*. Praha – Litomyšl : Paseka, 2006, s. 205 a nasl.

odklonila od československé státní ideje, vsadila na slovenskou státní samostatnost a prudce se přiklonila k nacionalismu, autoritarismu a klerikalismu, méně už ke korporativismu. Tato orientace Slovenska opírající se o dominanci konzervativního proudu v HSLS musela následně čelit pokusům radikálů podporovaných nacistickým Německem o nacifikaci Slovenska. Radikálové sice nakonec nezvítězili, i když zaujali některá významná místa ve vládě, ale parlamentní systém se pod jejich náporom posunul k systému vůdcovskému.¹⁶ Původně na základě ústavy nejsilnější orgán, sněm, byl zatlačován exekutivou, tj. vládou a prezidentem, přebírajícími legislativu. Prezident navíc získal od r. 1942 postavení vůdce HSLS srůstající se státem a tak i právo zavazovat svými pokyny politické i státní aktéry. Takřka úplně personálně závislá na prezidentovi se od roku 1943 stala Státní rada. Z původně rozsáhlých pravomocí přišel tento orgán stavovského zastoupení o většinu z nich. Občanský prvek byl z vlivu na tyto orgány téměř zcela vyřazen. To a nesouhlas lidí být v německém područí, jakož i poraženým ve válce, generovalo režimu opozici, která na sklonku války ve spojení s československým exilem povstala proti vlastnímu státu (Slovenské národní povstání).¹⁷

3 Exilový parlamentarismus

Vývoj československého parlamentarismu neskončil březnovými událostmi r. 1939. Vlastenci v čele s E. Benešem se v zahraničí pustili do boje za obnovu Československa a přes mnohé překážky se jim podařilo v l. 1939 – 1941 docílit uznání Prozatímního státního zřízení Československa, zapojit ho do protinacistického boje, a nakonec i prosadit faktickou obnovu Československa na bázi teorie právní kontinuity.¹⁸

Tato politika směřovala k vrácení republiky do předmnichovského stavu, k zavržení slovenských národních a státoprávních aspirací, jakož i autoritarismu. Ožehavou byla od počátku otázka slovenské emancipace, protože její prosazení v sobě neslo hrozbu uznání pomnichovského vývoje a z toho plynoucích mezinárodněprávních důsledků. Tak to alespoň bylo většinově viděno z české strany. Mezi českými radikály pak nebyla žádná ochota „odměnit“ Slováky za odtržení od republiky v březnu 1939. Beneš sám trval na tom, aby se tento spor rozhodl

¹⁶ Tento režim bývá často označován jako klerofašistický, ale tato charakteristika není úplně výstižná.

¹⁷ Objektivně KAMENEC, I. *Slovenský stát*. Praha : Anomal, 1992. HAJKO, J. *Nezrelá republika. Slovensko v rokoch 1939 – 1945*. Bratislava : Slovart, 2009.

¹⁸ Výstižně viz KUKLÍK, J. *Londýnský exil a obnova československého státu 1938–1945*. Praha : Karolinum, 1998.

až v osvobozené vlasti, i když se dále přikláněl k čechoslovakismu a unitárnímu státu.¹⁹

Prozatímní státní zřízení Československa čelilo ústavní nouzi, přesto se snažilo zachovat – v rámci možností – principy prvorepublikového parlamentarismu. Jeho nejdůležitějšími orgány byly prezident, vláda a Státní rada.

Klíčové postavení mezi nimi náleželo prezidentu republiky E. Benešovi. Mohl se opřít o mezinárodní uznání, jehož se mu dostalo od spojeneckých mocností, jakož i o podporu ze strany domácího i zahraničního odboje a velké části obyvatelstva okupované země. Po dobu války představoval Beneš skutečného nositele státní suverenity.²⁰ Na základě jím samotným k návrhu vlády vydaného ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl., o prozatímním výkonu moci zákonodárné, podstatně revidujícího prezidentské pravomoci z doby první republiky, byl oprávněn: (a) zastupovat stát navenek, uzavírat mezinárodní smlouvy, prohlašovat válečný stav, vypovídat válku a sjednávat mír s tím, že souhlas Národního shromáždění s těmito jeho akty – pokud byl předepsán – měla pro nemožnost svolání tohoto orgánu místo něho udělovat vláda, (b) v nezbytných případech vydávat k návrhu vlády primární předpisy ve formě dekretů, které spolupodepíše předseda vlády, členové vlády pověřeni jejich výkonem,²¹ tím měl suplovat Národní shromáždění, povolané k legislativní činnosti za normálních poměrů; toto jeho zmocnění pak bylo ústavním dekretem č. 3/1945 Úř. věst. čsl. prodlouženo až do doby, než se ustaví prozatímní zákonodárný sbor Československa, na Slovensku však mohly jeho dekrety od dubna 1945 platit jen po dohodě se Slovenskou národní radou, která se jako vedoucí síla protifašistického povstání z podzimu 1944 prohlásila nositelkou veškeré moci na tomto území,²² (c) ve stanoveném rozsahu zastávat jemu vyhrazené vládní a správní úkoly.

Ve funkci měl prezident Beneš setrvat na základě usnesení vlády z prosince 1942 i poté, co by mu jinak uplynul jeho sedmiletý mandát – až do provedení řádné prezidentské volby.

Významné místo náleželo také vládě. Její postavení nebylo upraveno jednotným normativním aktem, ale – stejně jako v případě prezidenta – více předpisy. Kromě již zmíněného okruhu pravomocí jí příslušelo vydávat nařízení k provedení určitého zákona a s ohledem na stávající situaci obstarávat přiměřeným

¹⁹ KUKLÍK, J. Spor o podobu československého státu v politice československé emigrace ve Francii a Velké Británii do uznání prozatímní československé vlády. In *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1999, č. 1 – 2, s. 143.

²⁰ PAVLÍČEK, V. *O české státnosti I*. Praha : Karolinum, 2002, s. 52.

²¹ Podle ústavního dekretu č. 12/1942 Úř. věst. čsl. byl prezident povinen vyžádat si poradní zprávu od Státní rady před jejich vydáním, neučinila-li tak již vláda.

²² Viz CHOVANEC, J., MOZOLÍK, P. *Historické a státotvorné korene samostatnosti Slovenskej republiky*. Bratislava : Procom, 1994, s. 34 a nasl.

způsobem i jinou agendu, která jí byla svěřena ústavní listinou z roku 1920. Její organizace byla nově upravena ústavním dekretem č. 1/1945 Sb., jímž došlo ke zřízení předsednictva vlády a postů státních tajemníků v některých ministerstvech.

Důležité bylo i posláni Státní rady. Podle ústavního dekretu č. 1/1940 Úř. věst. čsl., jímž byla vytvořena, působila jako poradní sbor prezidenta republiky a pomocný kontrolní orgán v rámci Prozatímního státního zřízení. Měla trvat do ustavení vlády se sídlem na území republiky.²³ Jejího fungování se dotkly ústavní dekrety č. 3 a 12/1942 Úř. věst. čsl.: stanovení jejího obligatorního podílu na výkonu dekretální pravomoci prezidenta, posílení její nezávislosti na něm v personálních záležitostech a zavedení interpelačního práva vůči členům vlády.

Z ostatních orgánů Prozatímního státního zřízení si naši pozornost zaslouží zvláště Právní rada, zřízená k návrhu vlády rozhodnutím prezidenta republiky v únoru 1942. Plnila úkoly poradního a kvazisoudního charakteru (případlo jí hlavně posuzování osnov prezidentských dekretů a souladu nařízení, resp. rozhodnutí exilových orgánů s československým právním řádem).

Činnost celého tohoto aparátu se zaměřila na organizaci protifašistického boje a v posledních letech války na přípravu poválečné obnovy – zahrnovala tedy úkony povahy faktické i právní, resp. právotvorné.²⁴ O dalším směřování republiky po osvobození se tvrdě vyjednávalo mezi dvěma zahraničními odbojovými centry: londýnským a moskevským. Už před koncem války bylo jasné, že nepůjde jen o restituci předválečného stavu, ale v mnoha směrech i o revoluci.²⁵

4 Parlamentarizmus v třetí republice

Osvobozené Československo (třetí republika) se obnovovalo na podstatně změněných základech. Přípravné kroky k tomu byly podniknuty ještě za války. V rámci odboje se začala formovat monopolní Národní fronta, vylučující konzervativní pravici, a plán na vybudování lidové demokracie jako demokracie nejen politické, ale i hospodářské a sociální. Vývoj byl podobný jako v ostatních

²³ Viz ústavní dekret č. 13/1944 Úř. věst. čsl. a vyhláška předsedy vlády č. 2/1945 Sb.

²⁴ Nejpodrobněji KUKLÍK, J. *Mýty a realita takzvaných Benešových dekretů. Dekrety prezidenta republiky 1940 – 1945*. Praha : Linde, 2002. Srov. protibenešovsky zaujatý výklad MANDLER, E. *Benešovy dekrety. Proč vznikaly a co jsou*. Praha : Libri, 2002. Pro něj jsou dekrety prezidenta jen legislativa, k jejímuž vydání Beneš zmocnil sám sebe a která fungovala jako nástroj etnické čistky a okradení sudetských Němců. Označil je za projev české nacionálně socialistické revoluce. Prý připravovaly jen nástup ještě většího bezpráví – komunistické totality.

²⁵ Viz KALINOVÁ, L. *Východiska, očekávání a realita poválečné doby. K dějinám české společnosti v letech 1945 – 1948*. Praha : Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004, s. 26 a nasl.

zemích středovýchodní Evropy. Pro podstatné změny byly všechny složky Národní fronty, sporná byla ale jejich míra. Radikální proměnu republiky ve směr socializace prosazovali komunisté, opírající se o Sovětský svaz a příklon lidí k levici, ostatní strany Národní fronty byly opatrnější. Změny se však netýkaly jen hospodářsko-sociální sféry, nýbrž i složení obyvatelstva (odsun Němců), opuštění čechoslovakismu a územní restrukturalizace státu v důsledku završení slovenské emancipace za Slovenského národního povstání a pak fungování parlamentarismu.²⁶

Právě československého parlamentarismu se měly změny dotknout poměrně výrazně, protože nespokojenost s jeho předválečnou podobou byla značná. Kritikům se nelíbily zejména předválečná partitokracie a bikameralismus, jakož i celková zkostnatělost veřejné správy a její odcizení lidem. Na Slovensku byla odmítána fikce čechoslovakismu a pražský centralismus. Nepřekvapí proto, že plány na revizi tohoto stavu se objevily už v odbojových memorandech a další přibýly v poválečných letech.²⁷

Základem obnoveného parlamentního systému Československa měla být nadále triáda orgánů: prezident, vláda, parlament. Prezident však byl jediný z nejvyšších orgánů londýnského prozatímního zřízení, kdo se do republiky vrátil. K prezidentu republiky přibyla tzv. košická vláda Národní fronty, prosazující Košický vládní program národní a demokratické revoluce. Její zákonodárnou iniciativu a kontrasignaci prezident potřeboval k výkonu dekretální pravomoci. Měl-li dekret platit i na Slovensku, musel se prezident dohodnout s tamějším suverénem: Slovenskou národní radou. Jednokomorové Prozatímní národní shromáždění vzešlo z národních výborů cestou delegační volby, a to na základě parity podle stranického klíče a zastoupení společenských organizací. Tento orgán působící od konce října 1945 do konce května 1946 potvrdil E. Beneše ve funkci prezidenta, ratihaboval prezidentské dekrety a připravoval volby do Ústavodárného národního shromáždění. To mělo připravit novou ústavu, více se však angažovalo v legislativní činnosti uvádějící v život reformy prosazované neustále sílícími komunisty.²⁸

Mnohem větší význam než tyto změny státních institucí měla proměna politického systému spojená se vznikem a působením Národní fronty. Mimo ni totiž nebyla činnost politických stran připuštěna. Systém politických stran byl tak

²⁶ Podrobněji TOMÁŠEK, D. *Vláda emigrantů. Duben – listopad 1945*. Praha : Epoque, 2009. Též viz KAPLAN, K. *Pravda o Československu 1945 – 1948*. Praha : Panorama, 1990.

²⁷ K tomu viz PEŠKA, P. Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. In *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 1999, č. 1 – 2, s. 51 nasl.

²⁸ Soustavný výklad o tom podává GRONSKÝ, J. *Dějiny Československého státu a práva 1938 – 1948*. Praha : Státní pedagogické nakladatelství, 1971, s. 137 a nasl.

zredukován co do počtu a zmenšila se přechodně i polarizace v něm. Opozice neexistovala. Národní frontě jednoznačně dominovala levice a komunisté si v ní počínali značně asertivně: při prosazování své politiky, potlačování, rozbíjení nebo ovládání politické konkurence. Z Národní fronty s dominancí komunistů se stal nástroj k podřízení politických stran i státu.²⁹

Nastupující boj o charakter republiky mezi komunisty a demokratickými silami vygradoval v únoru 1948. Předcházelo mu komunistickými intrikami docílené oslabení Demokratické strany na Slovensku na podzim 1947, která měla už před tím značně svázané ruce sérií pražských dohod omezujících pravomoci slovenské reprezentace.³⁰ V únoru 1948 podlehly demokratické strany komunistickým provokacím a rozhodly se pro vyvolání vládní krize. Nedomyšlený plán počítal s přijetím demise vlády prezidentem Benešem a jmenováním úřednické vlády. K úspěchu jim ale chyběla většina ve vládě, která by demisi podala. Většinu k vyslovení nedůvěry vládě neměly demokratické strany k dispozici ani v parlamentu, který podléhal z velké části komunistickému vlivu. Tento orgán navíc ve vyostřené situaci nezasedal. Výsledek byl nevyhnutelný: prohra demokratických stran. Prezidentovi, jinak potřebujícímu k odvolání vlády kontrasignaci jejího komunistického předsedy, v této situaci nezbylo než vládu doplnit podle komunistických představ. Jiný scénář by vedl ke konfrontaci s davy komunistických podporovatelů, mezi nimiž byly i části bezpečnostních sborů a ozbrojené Lidové milice. To Beneš nechtěl.³¹

Na tento převrat navázalo období vyakčňování nepřátel komunistů, které naznačilo další komunistický cíl: uchvácení veškeré moci. Parlamentarismus získával stále více fasádní charakter, aby se stal v blízké budoucnosti jen formální kulisou totalitního režimu. Místo parlamentu vládli jiní vládcové.³²

²⁹ ČAPKA, F., LUNEROVÁ, J. 1948: *Vítězný únor. Cesta k převratu*. Brno : Edika, 2012, s. 30 a nasl. A. Gerloch k systému Národní fronty správně poznamenal: „(...) po celou dobu první republiky se politický život odehrával v režii rozhodujících politických stran. Po 2. světové válce byla tato faktická situace institucionalizována vytvořením Národní fronty, mimo níž nebyla činnost politických stran přípustná.“ GERLOCH, A. Dělbá moci v ústavě Československé republiky (1920) a v Ústavě České republiky (komparace). In *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 1999, č. 1 – 2, s. 175.

³⁰ Viz CHOVANEC, J., MOZOLÍK, P. *Historické a štátoprávne korene samostatnosti Slovenskej republiky*. Bratislava : Procom, 1994, s. 35 a nasl., s. 114 nasl.

³¹ Únorové události den po dni viz KOCIAN, J. (ed.) *Tematická příručka k československým dějinám 1948 – 1989. 3. díl*. Praha : Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2019, s. 252 a nasl.

³² Označení převrat není vůbec přehnané, bez ohledu na formálně ústavní řešení únorové vládní krize, a to vzhledem k nátlakovým akcím „ulice“ a celkovému směřování vývoje ke komunistické totalitě. Viz GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II*. Praha : Karolinum, 2006, s. 283 a nasl. Srov. PLACÁK, P. *Gottwaldovo Československo jako fašistický stát*. Praha – Litomyšl : Paseka a Ústav pro studium totalitních režimů, 2015. Tento autor se mylně domnívá, že se nejednalo o komunismus, ale o fašismus.

5 Zavěr

Československý parlamentarismus prodělal v letech 1938 – 1948 řadu těžkých zkoušek, během nichž se měnily jeho systémová nastavení i politický kontext, ve kterém fungoval. Vývoj můžeme bez nadsázky označit za krizový. Parlamentarismus v této době balancoval nad propastí a reálně mu hrozil úplný zánik.

Ještě z první republiky si československý parlamentarismus přinesl značnou zátěž v podobě faktické partitokracie, která zjednávala převahu politickým stranám a mimoparlamentním orgánům nad parlamentem. V souvislosti s mnichovskou krizí na podzim 1938 se parlament ocitl zcela na vedlejší koleji. Diktát velmocí přijal prezident Beneš odmítající válčit po konzultacích s vládou a armádou, která hrozila pučem. Parlament byl vyřazen, aby neschválil odstoupení pohraničí ústavní cestou. V pomnichovské deziluzi a za protibenešovského vzplanutí se zrodila druhá Česko-Slovenská republika jako autoritativní národní stát. K moci se dostala konzervativní pravice. Zavedena byla autonomie na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Moc exekutivy extrémně vzrostla na základě zmocňovacího zákona, což spolu s koncentračními procesy v politickém systému dále oslabovalo parlament. Ten se pak vůbec nescházel. Postupně se hlavně pod vlivem nacistického Německa objevily projevy fašizace. Její finalizaci z vnitřních zdrojů paradoxně zabránila nacistická okupace českých zemí po předchozí vynucené separaci Slovenska. Obě komory parlamentu byly prezidentem Háchou rozpuštěny, aby nemohly odsouhlasit nové státoprávní uspořádání.

Další vývoj československého parlamentarismu se utvářel v rámci zahraničního odboje a jeho institucionální základny Prozatímního státního zřízení Československa na půdě Velké Británie. Jeho orgány se snažily navazovat na organizaci a principy prvorepublikového parlamentarismu, ovšem čelily stavu ústavní nouze, zvláště nemožnosti svolat parlament. O jeho suplování se postaral především prezident Beneš, který se prakticky stal nositelem státní suverenity. Aparát, v jehož čele stál, se nesoustředil jen na vedení války, ale i na přípravu poválečné obnovy. O její podobě se tvrdě vyjednávalo mezi demokratickou a komunistickou částí zahraničního odboje. Poválečná obnova nakonec neproběhla podle původních představ: nad restitucí převážila revoluce. Zasloužily se o to zejména dva faktory: zřetelný příklon světa doleva umocněný mocenským vlivem Sovětského svazu a završení slovenské emancipace během Slovenského národního povstání. Československo se obnovovalo na nových základech – jako stát dvou rovnoprávných národů, Čechů a Slováků, jako demokracie nejen politická, ale i hospodářská a sociální, s politickým systémem spoutaným monopolní Národní frontou, z níž zmizela předválečná pravice, a s revidovaným parlamentarismem (opuštěn byl bikameralismus parlamentu).

O ďalší směřování systému nazvaného lidová demokracie se vedl boj mezi komunisty a demokratickými silami. Ten vyvrcholil v únoru 1948. Rozhodly o něm nedomyšlenost plánu demokratických stran, systémová nastavení československého parlamentarismu a snaha vyhnout se občanské válce. Skončil porážkou demokratických sil. Z parlamentarismu se stala jen fasáda nově ustavené totality.

Seznam použité literatury

BULÍŘ, J. Politické strany v prvorepublikovém parlamentarismu. In ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Parlamentarismus*. Praha : Univerzita Karlova, 2008.

ČAPKA, F., LUNEROVÁ, J. *1948: Vítězný únor. Cesta k převratu*. Brno : Edika, 2012.

GEBHART, J., KUKLÍK, J. *Velké dějiny země Koruny české. Sv. XV.a*. Praha – Litomyšl : Paseka, 2006.

GERLOCH, A. Dělbba moci v ústavě Československé republiky (1920) a v Ústavě České republiky (komparace). In Státnost česká a československá – tradice a kontinuita. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1999, č. 1 – 2, s. 167 – 179.

GIBA, M. a kol. *Ústavný systém Slovenska počas krízových situácií: Možnosti, limity a riešenia*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022.

GRONSKÝ, J. *Dějiny Československého státu a práva 1938 – 1948*. Praha : Státní pedagogické nakladatelství, 1971.

GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I*. Praha : Karolinum, 2005.

GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II*. Praha : Karolinum, 2006.

HAJKO, J. *Nezrelá republika. Slovensko v rokoch 1939 – 1945*. Bratislava : Slovart, 2009.

HEYWOOD, A. *Politické ideologie*. Praha : Victoria Publishing, 1994.

HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno : Barrister & Principal, 2011.

HUIZINGA, J. *Ve stínech zítřka*. Praha : Paseka, 2000.

CHOVANEK, J., MOZOLÍK, P. *Historické a štátoprávne korene samostatnosti Slovenskej republiky*. Bratislava : Procom, 1994.

KALINOVÁ, L. *Východiska, očekávání a realita poválečné doby. K dějinám české společnosti v letech 1945–1948*. Praha : Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2004.

- KAMENEC, I. *Slovenský stát*. Praha : Anomal, 1992.
- KAPLAN, K. *Pravda o Československu 1945 – 1948*. Praha : Panorama, 1990.
- KLIMEK, A. *Velké dějiny zemí Koruny české. Sv. XIV*. Praha – Litomyšl : Paseka, 2002.
- KOCIAN, J. (ed.) *Tematická příručka k československým dějinám 1948 – 1989. 3. díl*. Praha : Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2019.
- KREJČÍ, O. *Národní zájem a geopolitika*. Praha : Universe, 1993.
- KUDRNA, J. a kol. *Právní aspekty zajišťování bezpečnosti státu (Rizika, výzvy a možnosti řešení)*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2023.
- KUKLÍK, J. *Londýnský exil a obnova československého státu 1938 – 1945*. Praha : Karolinum, 1998.
- KUKLÍK, J. *Mýty a realita takzvaných Benešových dekretů. Dekrety prezidenta republiky 1940–1945*. Praha : Linde, 2002.
- KUKLÍK, J. Spor o podobu československého státu v politice československé emigrace ve Francii a Velké Británii do uznání prozatímní československé vlády. In *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1999, č. 1 – 2, s. 139 – 151.
- MANDLER, E. *Benešovy dekrety. Proč vznikaly a co jsou*. Praha : Libri, 2002.
- MARŠÁLEK, P. Proces fašizace v Evropě mezi dvěma světovými válkami. In ŠTENPIEN, E.; PIŠTEJOVÁ, L., SVATUŠKA, I. (eds.). *Mierové rokovania po roku 1918 a ich vplyv na moderné právo*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika, Právnická fakulta 2023.
- MATES, P. *Mezi Mnichovem a Berlínem. Státoprávní problémy druhé republiky*. Brno : Masarykova univerzita, 1992.
- PASÁK, T. *Český fašismus 1922 – 1945 a kolaborace 1939 – 1945*. Praha : Práh, 1999.
- GEBHART, J., KUKLÍK, J. *Druhá republika 1938 – 1939*. Praha – Litomyšl : Paseka, 2004.
- PASÁK, T. *Pod ochranou říše*. Praha : Práh, 1998.
- PAVLÍČEK, V. *O české státnosti I*. Praha : Karolinum, 2002.
- PEŠKA, P. Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. In *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1999, č. 1 – 2, s. 51 – 56.
- PLACÁK, P. *Gottwaldovo Československo jako fašistický stát*. Praha – Litomyšl : Paseka a Ústav pro studium totalitních režimů, 2015.
- RATAJ, J. *O autoritativní národní stát*. Praha : Karolinum, 1997.
- RATAJ, J. Státnost druhé republiky a její tvůrci. In *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1999, č. 1 – 2, s. 125 – 130.

SOROKIN, P. *Krise našeho věku*. Praha : Tiskařské a vydavatelské družstvo československého obchodnictva, 1948.

TESAŘ, J. *Mnichovský komplex*. Praha : Prostor, 2000.

TOMÁŠEK, D. *Vláda emigrantů. Duben – listopad 1945*. Praha : EPOCH, 2009.

VOJÁČEK, L. SCHELLE, K. *České právní dějiny do roku 1945*. Ostrava : Key Publishing, 2007.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

maršalep@prf.cuni.cz

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

nám. Curieových 901/7

116 40 Praha 1

Česká republika

KAUZA DAROVANÝCH MIGOV: PRÁVNO-TEORETICKÁ ANALÝZA

THE CASE OF THE DONATED MIGS: A LEGAL-THEORETICAL ANALYSIS

Marek Káčer

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied

Abstract: In the spring of 2023, the dismissed and interim government of Eduard Heger donated grounded MiG-29 fighter jets to Ukraine to defend against Russian aggression. In the public debate, the question was raised whether the cabinet had not exceeded the scope of its powers limited by Article 115(3) of the Constitution of the Slovak Republic by such a move. This paper is concerned with the definition of “fundamental issues of domestic and foreign policy” on which the interim government cannot take decisions under the article. The text concludes that the vagueness of this expression increases the risk of the government circumventing the article. However, the question is also whether the very purpose of article 115(3) - i.e., to limit the supreme authority of the executive branch – does not cause more harm than good. The text, therefore, also examines the rationale for the article in question and, against the backdrop of the MiG-29 donation case, considers whether it is a good idea to circumvent a bad law.

Abstrakt: Na jar 2023 odvolaná a dočasne poverená vláda Eduarda Hegera darovala Ukrajine uzemnené stíhačky MiG-29 na obranu voči Ruskej agresii. Vo verejnej debate v tejto súvislosti zaznela otázka, či kabinet takýmto krokom neprekročil rozsah svojich právomocí obmedzený článkom 115 ods. 3 Ústavy SR. Tento príspevok sa venuje vymedzeniu „zásadných otázok vnútornej a zahraničnej politiky“, o ktorých odvolaná a dočasne poverená vláda v zmysle uvedeného článku nemôže rozhodovať. Text dospieva k záveru, podľa ktorého nejasnosť tohto výrazu zvyšuje riziko, že vláda bude uvedený článok obchádzať. Otázka však znie aj tak, či samotný účel článku 115 ods. 3 – teda obmedzenie vrcholného orgánu výkonnej moci – nespôsobuje viac škody ako úžitku. Text preto v druhej časti skúma, aké je opodstatnenie sporného článku a na pozadí kauzy darovaných migov uvažuje nad tým, či je dobré obchádzať zlé právo.

Keywords: Article 115(3) of the Constitution of the Slovak Republic; interim government; law vs. morality; fundamental issues of internal and foreign policy.

Kľúčové slová: Článok 115 ods. 3 Ústavy SR; dočasne poverená vláda; právo vs. morálka; zásadné otázky vnútornej a zahraničnej politiky

1 Úvod

Dňa 17. marca 2023 sa vláda Eduarda Hegera uzniesla, že uzavrie dohodu s ukrajinským kabinetom „o darovaní vojenského materiálu“, ktorého súčasťou bolo aj 13 uzemnených stíhačiek MiG-29.¹ V tom čase bola vláda odvolaná a poverená dočasným výkonom mandátu podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy SR.²

Debata o tom, či bola vláda oprávnená migy Ukrajine poslať, sa odštartovala už v polovici februára, keď premiér Heger verejne priznal, že ho ukrajinský prezident Zelenskyj o stíhačky požiadal a že on urobí všetko preto, aby tejto požiadavke vyhovel.³ Ústavní právnici, ktorí sa k prípadu vyjadrovali v dennej tlači, sa síce nezhodli na tom, či odvolaná vláda danú právomoc má, všetci sa však zhodli na tom, že to závisí od otázky, či je darovanie migov zásadnou otázkou zahraničnej politiky.⁴ Onen článok 115 ods. 3 v kombinácii s článkom 119 písm. i) totiž vylučuje, aby odvolaná vláda mohla rozhodovať o „zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky“.

Hegerova vláda sa nakoniec zodpovedaniu tejto otázky vyhla, keď rozhodla, že k darovaniu migov dôjde na základe medzivládnej zmluvy, teda uplatnením právomoci podľa článku 119 písm. f), ktorá jej formálne zostala aj v režime obmedzeného vládnutia podľa čl. 115 ods. 3.

¹ Návrh na uzavretie Dohody medzi vládou SR a Kabinetom ministrov Ukrajiny o darovaní vojenského materiálu. 17. marec 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/28175/1>>.

² Rozhodnutie prezidentky SR č. 454/2022 Z. z. Ak budeme ďalej v texte odkazovať na právne ustanovenia v podobe článkov bez uvedenia celého znenia citovaného dokumentu, budeme mať na mysli ustanovenia Ústavy SR.

³ Pozri napríklad MATIŠÁK, A. Zelenskyj požiadal Slovensko o stíhačky MiG-29. Veľmi radi vyhovíme, pripustil Heger. *Pravda*. 9. február 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné na: <<https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/656533-zelenskyj-poziadala-slovensko-o-migy/>>.

⁴ HAJČÁKOVÁ, D. Fico volá po ústavnosti pri migoch, pri vlastnom referende ho netrápila. Aké má Heger možnosti. *SME*. 13. február 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/23133436/ukrajina-rusko-vojna-migy-slovensko-heger.html>>.

Článok 115 ods. 3 má medzi slovenskými ústavnými právnikmi zlú povest'. Bol prijatý v skrátrenom legislatívnom konaní behom pár hodín,⁵ a to na politickú objednávku, ktorá nevyvierala z nevyhnutnej spoločenskej potreby.⁶ Kauza darovaných migov navyše názorne ilustruje, aké nedostatky má uvedené ustanovenie aj z hmotnoprávneho hľadiska. Buď sa mu totiž nedarí plniť svoj účel – obmedzovať právomoci odvolanej vlády, alebo, ak sa mu aj náhodou tento účel naplniť podarí, výsledkom je stav exekutívnej impotencie, v ktorom vláda nedokáže prijať rozhodnutie potrebné na zabezpečenie niektorých funkcií štátu.

V prvej časti tohto textu si ukážeme, ako komplikovaná štruktúra článku 115 ods. 3 spôsobuje interpretačné problémy, vďaka ktorým je možné tento článok pomerne jednoducho obchádzať. V druhej časti sa budeme zamýšľať nad opodstatnením daného článku a nad jeho potenciálnou škodlivosťou. Na pozadí kauzy darovaných migov budeme uvažovať nad tým, či je dobré obchádzať zlé právo.

2 Prečo sa dá článok 115 ods. 3 tak ľahko obchádzať?

Článku 115 ods. 3 sa nie celkom darí efektívne limitovať odvolanú vládu, pretože túto limitáciu stanovuje len prostredníctvom selektívneho odkazu na niektoré vládne právomoci vyrátané v článku 119. Problém tejto konštrukcie spočíva v tom, že článok 119 vyrátava právomoci vlády bez jasnejšej koncepcie. Niektoré právomoci sú v ňom vymedzené na základe formálnych kritérií,⁷ iné skôr na základe materiálnych či politických kritérií.⁸ S tým čiastočne korešponduje, že niektoré právomoci sú vymedzené relatívne špecificky, zatiaľ čo iné sú vymedzené extrémne vágne. Do druhej kategórie patrí právomoc vlády rozhodovať podľa písmena d) „o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR“ a podľa písmena i) „o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky“. Vzájomný obsahový prienik týchto dvoch ustanovení je zrejмый, zaujímavejšie však je, že prakticky takmer každú právomoc kabinetu vykonanú

⁵ BUJŇÁK, V. Pre väčšie dobro: ústavnoprávne problémy pôsobenia odvolanej vlády. In *Zborník z konferencie Naděje právní vědy 2024 „Právní věda v praxi“*, uskutočnenej 29. novembra 2024 Západočeskou univerzitou v Plzni (v tlači).

⁶ GIBA, M. Článok 115. In Orosz, L., Svák, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. zväzok*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 326.

⁷ Napríklad podľa písmena a) vláda rozhoduje „o návrhu zákona“. Tu ide o vládny návrh zákona, pomocou ktorého vláda môže iniciovať legislatívne konanie.

⁸ Napríklad podľa písmena j) vláda rozhoduje „o podaní návrhu zákona alebo iného závažného opatrenia na verejnú diskusiu“. Tu záleží od politického uváženia vlády, čo bude považovať za „iné závažné opatrenie“ a akým spôsobom bude podávať príslušné akty „na verejnú diskusiu“.

v špecifickom spoločenskom kontexte možno charakterizovať ako rozhodovanie o „zásadnom opatrení“ či „zásadnej otázke“.

Ústavný súd mal príležitosť vyjasniť, ako uchopiť vládnu právomoc podľa článku 119 písm. i), keď odmietol sťažnosť bývalého riaditeľa SIS, ktorý namietal svoje odvolanie prezidentkou Zuzanou Čaputovou na návrh dočasne poverenej úradníckej vlády Ľudovíta Ódora z dôvodu, že išlo o „zásadnú otázku vnútornej a zahraničnej politiky“.⁹ Súd sa vo svojom uznesení stotožnil s názorom profesora Gibu, že právomoc v písmene i) je vyjadrením postavenia vlády „ako hlavného tvorca štátnej politiky v tom najširšom zmysle“, ¹⁰ čo vylučuje jej bližšie legislatívne spresnenie. Súd konštatoval, že rozhodnutia prijaté podľa daného písmena môžu byť koncepčné a dlhodobé, no rovnako sa môžu týkať len konkrétnej situácie, ktorú treba urgentne vyriešiť. K tomu navyše pripustil, že textácia uvedenej právomoci poskytuje vláde „možnosť autonómne vyhodnotiť, čo bude považovať za zásadnú otázku na zabezpečenie vnútornej a zahraničnej politiky“ a čo už nie.¹¹

Diskrécia vlády však nie je úplne bezbrehá. Zásadnou otázkou podľa ústavného súdu nie je, ak vláda rozhoduje o personálnom návrhu, ktorý predkladá inému orgánu. K povahe právomoci rozhodovať o zásadných otázkach totiž patrí aj to, že vláda o nich rozhoduje s konečnou platnosťou. Touto konštrukciou súd redukoval možný prienik medzi právomocami podľa písmena i) a m).¹² Ďalšou zužujúcou podmienkou je podľa súdu to, že výkon právomoci podľa písmena i) nesmie vláde prikazovať obyčajný zákon, čím ústavný súd obmedzil súbeh s právomocou podľa písmena r).¹³

Na prvý pohľad a pri ústretovom čítaní sa dá pochopiť, prečo ústavný súd v danom prípade ohraničil právomoc podľa písmena i) tak, aby sa neprekrývala s právomocami podľa písm. m) a r). Článok 115 ods. 3 totiž tieto právomoci rozdeľuje do dvoch odlišných kategórií – tú podľa písm. i) odvolanej vláde vykonávať zakazuje, zatiaľ čo tie podľa písm. m) a r) jej vykonávať dovoľuje, hoci len po predchádzajúcom súhlase hlavy štátu. Súd sa tak pravdepodobne chcel vyhnúť situácii, v ktorej by sa uvedené právomoci prekrývali, čo by viedlo k logickému sporu: Ak odvolanie šéfa SIS rámcujeme ako výkon právomoci m) a r),

⁹ I. ÚS 125/2024 z 29. 2. 2024

¹⁰ GIBA, M. Článok 119. In Orosz, L., Svák, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. zväzok*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 347.

¹¹ Pozri bližšie: I. ÚS 125/2024 z 29. 2. 2024, body 18 – 23.

¹² Ide o vymenovanie a odvolávanie ďalších štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom a troch členov Súdnej rady SR. Pozri bližšie bod 16 uznesenia I. ÚS 125/2024 z 29. 2. 2024.

¹³ Ide o právomoc rozhodovať o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon. Pozri bližšie bod 22 uznesenia I. ÚS 125/2024 z 29. 2. 2024.

vláda takéto rozhodnutie po predchádzajúcom súhlase hlavy štátu prijať môže, naopak ak by sme ho rámcovali (aj) ako výkon právomoci podľa písmena i), vláda by ho prijať nesmela.

Pri ohraničovaní právomoci vlády podľa písmena i) však ústavný súd dostatočne nedocenil fakt, že jej výkon sa môže s výkonom ostatných právomocí prekrývať. V dôsledku toho môžu súdom navrhnuté ohraničujúce kritériá pôsobiť umelo. Súd napríklad tvrdí, že pre rozhodovanie o zásadnej otázke je charakteristické, že orgán o nej rozhoduje s konečnou platnosťou, nie je však zrejmé, prečo by to tak malo byť. Zásadnosť otázky v zmysle významnosti jej dopadu na spoločnosť, doterajšiu prax či dotknuté princípy je vlastnosť nezávislá od povahy orgánu, ktorý o nej rozhoduje, teda aj od jeho postavenia v konkrétnom rozhodovacom procese či štruktúre štátnej moci. Napríklad právomoc orgánu predkladať návrhy môže byť rovnako dôležitá ako právomoc orgánu o nich s konečnou platnosťou rozhodovať. Pokiaľ rozhodnutie nemožno prijať bez návrhu, oba orgány sa môžu vzájomne blokovať, čo môže mať významný dopad na spoločnosť, doterajšiu prax či dotknuté princípy. Voľba generálneho prokurátora parlamentom môže byť, a na Slovensku spravidla aj je, zásadnou vnútropolitickou otázkou, aj keď o jeho vymenovaní rozhoduje prezident. Rovnako tak orgány v hierarchii moci postavené nižšie môžu rozhodovať o zásadných otázkach presne tak ako orgány postavené vyššie. Niekedy sa dokonca vec posúva z nižšieho na vyšší orgán práve preto, že sa dotýka zásadnej otázky. Zásadnosť veci je teda predpokladom rozhodovania vyššieho orgánu, nie jeho dôsledkom. Ide o vlastnosť, ktorú má vec ešte predtým, ako o nej orgán rozhodne, nie potom a z moci faktu, že o nej orgán rozhodol.¹⁴

Podobne ani skutočnosť, že výkon právomoci prikazuje vláde obyčajný zákon, *prima facie* nevylučuje možnosť, že táto právomoc sa bude dotýkať rozhodovania o zásadnej otázke. Tak ako zásadnosť otázky nevyhnutne nesúvisí s postavením orgánu v rozhodovacom procese a hierarchii moci, tak ani nemusí súvisieť s tým, či je rozhodovanie o tejto otázke orgánu prikázané alebo dovolené, prípadne či sa mu tak stanovuje obyčajným alebo ústavným zákonom. Napríklad § 4 zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane SR stanovuje, že NR SR „*schvaľuje základné koncepcie bezpečnosti a obrany štátu a zásadné strategické dokumenty a rozvojové programy a plány v oblasti bezpečnosti a obrany štátu, ktoré jej*

¹⁴ Táto situácia nastáva typicky pri dovolaní v sporovom konaní, ktoré sa pripúšťa, ak rozhodnutie odvolacieho (teda nižšieho) súdu závisí od riešenia otázky zásadného právneho významu. Pozri bližšie § 421 ods. 1 CSP v kontexte napríklad s uznesením NS SR z 28. 3. 2019, sp. zn. 5 Obdo/64/2018, bod 12 a v kontexte so starou úpravou dovolania obsiahnutou v § 239 ods. 2 pism. a) zrušeného OSP. Uvedené potvrdzuje, že zásadnosť otázky a postavenie orgánu v hierarchii moci sú pojmovo odlišiteľné a vzájomne nezávislé kvality.

predloží vláda“. Keďže právomoc vlády predkladať takéto dokumenty je stanovená obyčajným zákonom, možno konštatovať, že ide o právomoc podľa článku 119 písm. r). Len ťažko však možno z toho automaticky vyvodzovať, že vypracovanie a predkladanie „*zásadných strategických dokumentov*“ nemôže byť aj rozhodovaním o zásadnej politickej otázke, teda výkonom právomoci podľa písm. i). Predloženie návrhu strategického dokumentu o tom, či sa brániť ruskej agresii alebo sa jej bez boja podvoliť, je rozhodnutím o zásadnej politickej otázke v tom najvlastnejšom zmysle slova.

Výkon právomoci podľa písmena i) jednoducho *môže* byť v súbehu s výkonom ostatných právomocí vlády. Definičné špecifikum právomoci podľa písmena i) teda *nemôže* spočívať v absencii špecifik, ktorými sa vyznačujú ostatné právomoci. Úvaha ústavného súdu, podľa ktorej, ak bol šéf SIS odvolaný podľa písm. m) a r), tak *zákonite nemohol* byť odvolaný aj podľa písm. i), preto nie je správna. Menovanie a odvolanie šéfa tajnej služby môže byť zásadnou politickou otázkou, osobitne v krajine, v ktorej je tajná služba podozrivá zo zneužívania v politickom zápase.

Na mieste je preto otázka, prečo ústavný súd v danom rozhodnutí vymedzoval právomoc vlády podľa článku 119 písm. i) tak široko, keď sa ju vzápätí pokúsil obmedziť tak umelo. Príčina zrejme tkvie vo zvláštnej konštrukcii článku 115 ods. 3, ktorý obmedzuje právomoci odvolanej vlády nie prostredníctvom vlastnej charakteristiky toho, čo vláda nesmie robiť, ale len prostredníctvom selektívneho odkazu na niektoré taxatívne vymedzené právomoci uvedené v článku 119. Takéto riešenie je máťúce, pretože jednej a tej istej dikcii normy pripisuje dve úplne odlišné normatívne funkcie.

Ak totiž interpretujeme článok 119 ako samostatne stojace ustanovenie, potom hlavná otázka, ktorú si kladieme, znie, *čo vláda požívajúca dôveru parlamentu vykonať môže*. V tejto perspektíve platí, že ak chce vláda prijať rozhodnutie, ktoré sa nevtesná do niektorej z jej špecifických právomocí uvedených v článku 119, môže ho prijať podľa písmena i). Táto právomoc plní funkciu generálnej zmocňujúcej normy, ktorá by sa inak dala nepriamo odvodiť aj z článku 108 ustanovujúceho vládu ako vrcholný orgán výkonnej moci.¹⁵ Preto ústavný súd

¹⁵ Ústavný súd chápe článok 108 ako legálnu definíciu vlády (PL. ÚS 21/2014, bod 110), ale zároveň aj ako zmocňujúcu normu: „*Vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci (čl. 108 ústavy) sa zúčastňuje prostredníctvom výkonu svojich právomocí na celom rade rozhodovacích procesov, výsledkom ktorých je vydanie aktov riadenia, resp. rozhodnutí, ktoré majú nielen interné, ale aj externé účinky...*“ (III. ÚS 368/2020, bod. 49). Súd z článku 108 ďalej vyvodil, že voči uzneseniu vlády, ktoré má povahu individuálneho právneho aktu, nemožno podať opravný prostriedok vedúci k odkladu jeho účinkov (III. ÚS 458/2013). Z normy ustanovujúcej nejaký ústavný orgán možno teda odvodiť aj právomoci tohto orgánu a ich bližšie charakteristiky. Celkom bežne takto postupujú ústavní právnici v debate o materiálnom jadre, keď právomoc ústavného súdu

mohol vo vyššie analyzovanom rozhodnutí konštatovať, že právomoc podľa písmena i) je vyjadrením postavenia vlády „ako hlavného tvorcu štátnej politiky“, ktorý môže okrem iného aj autonómne posúdiť, čo pod túto právomoc spadá a čo už nie. V tomto kontexte možno právomoc pod písmenom i) použiť subsidiárne ale i paralelne k ostatným právomociam.

Ak však interpretujeme článok 119 ako predmet odkazujúcej normy stanovenej v článku 115 ods. 3, potom hlavná otázka, ktorú si kladíme znie, čo *vláda strativšia dôveru parlamentu vykonať NESMIE*. Účelom právomoci pod písm. i) v tomto kontexte teda nie je potvrdenie či prípadné rozšírenie manévrovacieho priestoru vlády, ale naopak jeho zúženie. Vzhľadom na tento účel by bolo absurdné, ak by vláda – v tomto prípade odvolaná a dočasne poverená – mohla autonómne rozhodovať o tom, čo bude pre účely výkonu svojej moci považovať za zásadnú otázku vnútornej a zahraničnej politiky. Ak by to robiť smela, viedlo by to k paradoxu, kedy by vláda s dôverou parlamentu mohla napríklad argumentovať, že má právomoc darovať Ukrajine uzemnené stíhačky, pretože IDE o zásadnú otázku zahraničnej politiky, zatiaľ čo vláda strativšia parlamentnú dôveru by mohla tvrdiť, že má presne tú istú právomoc, pretože NEJDE o zásadnú otázku zahraničnej politiky.

Komplikovaným problémom ostáva, čo robiť v prípade ak sa do súbehu dostane právomoc, ktorú vláda vykonať môže s tou, ktorú vykonať nemôže. Keďže ide o rozdielne modalities (dovolenie vs. zákaz), medzi právomocami v súbehu nemôže existovať vzťah subsidiarity ani paralelnosti. Vláda je štátnym orgánom, ktorý musí konať na základe a v medziach ústavy a keďže účelom článku 115 ods. 3 je obmedziť ju pri výkone moci, prednosť by mal mať výklad, ktorý jej manévrovací priestor zužuje. Podobne ak by sa hypoteticky dostala do súbehu právomoc, ktorú vláda bez ďalšieho vykonať môže s právomocou, ktorú vykonať môže len po predchádzajúcom súhlase hlavy štátu, vláda by si tento súhlas mala vypýtať.

Riešenie súbehu právomocí v neprospech vlády sa však nedá použiť vždy. Článok 115 ods. 3 dočasne poverenej vláde prenecháva napríklad aj právomoc podľa písm. n), teda právo rozhodovať o návrhu na vyhlásenie alebo skončenie vojnového stavu, výnimočného stavu či núdzového stavu a o návrhu na nariadenie alebo skončenie mobilizácie ozbrojených síl. Ktorékoľvek z týchto rozhodnutí má významný dopad na spoločnosť, vždy teda pôjde o rozhodnutie týkajúce sa zásadnej politickej otázky. Napriek tomu sa ako jednoznačne správne riešenie

posudzovať ústavnosť ústavných zákonov odvodzujú priamo z článku 124, ktorého explicitné znenie len ustanovuje ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti. K diskusii pozri bližšie: KÁČER, M., NEUMANN, J. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrínalný dissent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha : Leges, 2019, s. 27 a nasl.

javí, aby odvolaná vláda takéto rozhodnutie prijať mohla. V opačnom prípade by bol odkaz na písmeno n) v článku 115 ods. 3 úplne zbytočný, čo by bolo v rozpore s predpokladom racionálneho zákonodarcu.¹⁶ Podobný argument sa však nedá použiť aj pri písmene f), pretože tu stále prichádza do úvahy, že ústavodarca chcel, aby odvolaná vláda smela uzatvárať len také medzinárodné zmluvy, ktoré nemajú významný dopad na spoločnosť, doterajšiu prax či dotknuté princípy.

Ak sa teda vrátime naspäť ku kauze darovaných migov, konštatovanie, že vláda pri tejto transakcii postupovala na základe čl. 119 písm. f) ju automaticky nezbavovalo povinnosti dokázať, že skutočne nešlo o zásadnú otázku zahraničnej politiky. V tomto zmysle postupovali poctivejšie autori právnej analýzy, ktorá bola podkladom pre danú transakciu a ktorú zverejnil na svojom facebookovom profile vtedajší minister obrany Jaroslav Naď.¹⁷ Autori analýzy sa totiž pokúsili uniesť uvedené bremeno a formulovali dva dôvody, pre ktoré darovanie migov nepovažovali za zásadnú politickú otázku. Podľa prvého argumentu „*predmetom zmluvy je výhradne nakladanie s majetkom štátu, ktorého správcom je ministerstvo obrany, a teda nejde o rozhodovanie o zásadných otázkach zahraničnej politiky*“. Ak by tento argument platil, zásadnou politickou otázkou by nebolo ani rozhodovanie o tom, či darovať jadrovú bombu, pokiaľ by táto zbraň bola majetkom štátu a jej správcom ministerstvo obrany. Podľa druhého argumentu bolo úlohou dočasnej vlády „*zachovanie bežného chodu štátu*“, teda aj „*plnenie úloh na úseku obrany*“, pričom dojednanie medzinárodnej zmluvy, ktorou dochádzalo k plneniu týchto úloh možno považovať „*za činnosť vykonávanú v medziach mandátu dočasnej vlády, ustanoveného v čl. 115 ods. 3 Ústavy SR*“. Aj tento argument však dokazuje príliš veľa. Ak by platilo, že odvolaná vláda môže prijať akúkoľvek medzivládnu zmluvu pri plnení úloh na úseku obrany, potom by zásadnou otázkou nebolo ani to, ak by zmluvou previedla na cudzí štát, povedzme, všetky tanky a húfnice vo výzbroji slovenskej armády.

Darovanie migov bolo zásadnou zahraničnopolitickou otázkou nie preto, že sa ním Slovensko kompletne zbavilo svojho stíhacieho letectva (ktoré už aj tak nebolo v prevádzke), ale preto, že išlo o prevod takého typu útočnej zbrane, ktorý do toho času Ukrajine neposkytla žiadna spojenecká krajina. Existovala preto obava, či tento krok nepovedie k ďalšej eskalácii konfliktu. Iste, túto obavu Rusko systematicky využíva na odrádzanie od pomoci obeti jeho agresie a ak

¹⁶ Myšlienka racionálneho zákonodarcu je hermeneutickým predpokladom, nie popisom skutočného stavu veci. Právne predpisy vykladáme lepšie, ak predpokladáme, že ich písal niekto rozumný, hoci v skutočnosti to tak byť nemuselo. Pozri bližšie Káčer, M. *Na okraji krajnej núdze. O prepisovaní zákonov počas ich aplikácie*. Praha : Leges, 2015, 58 – 61.

¹⁷ Status na profile Jaro Naď. 15. máj 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné na: <<https://www.facebook.com/JaroNadPublic/posts/pfbid02Fcnuwunoqz9SviuMjeFwaoRnbqPUBJmTWAwyZZkRKp9mNrdWVH5To7dP9KvUVVI>>.

by spojenecké krajiny nezariskovali, Ukrajina už mohla dávno padnúť. V našich reáliách však otázka znela tak, či mohla tento risk na seba zobrať aj vláda, ktorá stratila dôveru parlamentu.

Hegerova vláda tento risk na seba zobrala využíjúc postup, ktorý skôr pripomínal obchádzanie ústavy ako jej striktné dodržiavanie. Do značnej miery môže za to nevydarená konštrukcia článku 115 ods. 3, ktorá umožňuje viacero rôznych interpretácií, lepších i horších. Napokon udržateľnosť rôznych výkladových alternatív sa dá hodnotiť nielen podľa toho, do akej miery slúžia účelu vykladateľného pravidla – v tomto prípade obmedzeniu odvolanej vlády – ale aj podľa toho, či a do akej miery slúžia iným ústavným hodnotám či dokonca všeobecne ponímanej spravodlivosti.¹⁸ Aj vzhľadom na veľmi zlú reputáciu predmetného ústavného článku sa možno pýtať, či má jeho úzkostlivé dodržiavanie väčšiu cenu ako pomoc napadnutej krajine, ktorá sa bráni pred nevyprovokovanou agresiou destabilizujúcou medzinárodnú vládu práva.

3 Je dobré obchádzať zlé právo?

Článok 115 ods. 3 Ústavy SR je názornou ukážkou toho, ako nezvládnutý legislatívny proces môže viesť k zlému legislatívnemu výsledku. Z vecného hľadiska je toto ustanovenie problematické nielen kvôli svojej nejasnosti, ale aj – ako tvrdia niektorí autori – kvôli svojmu účelu. Totiž obmedzenie právomocí vlády, trebárs aj tej odvolanej a dočasne poverenej, môže vyústiť do rozhodovacej paralýzy ohrozujúcej samú existenciu štátu. Najmarkantnejšie to vyjadril profesor Giba: „*Vláda je orgán, ktorý musí byť v každej situácii schopný riadiť efektívne štát a táto jeho schopnosť nesmie stroskotať na nedostatku ústavnej opory pre výkon právomoci, ktorú vykonať treba.*“¹⁹ Vláda s oklieštenými právomocami je podľa Gibu anomália, ktorá sa prieči logike tohto orgánu.

Vládnutie odvolanej a dočasne poverenej vlády sa navyše prieči aj logike parlamentného systému. Keďže takáto vláda nemá dôveru parlamentu, parlament ju ani nemôže brať na zodpovednosť a efektívne ju kontrolovať. Odvolanie vlády by teda podľa Gibu malo byť nevyhnutne spojené s bezodkladným menovaním novej vlády, ktorá sa bude uchádzať o dôveru parlamentnej väčšiny, a nie

¹⁸ Pozri napríklad STEUER, M. Ak je odovzdanie stíhačiek morálne, môže byť aj ústavné. *Dennik N*. 28. marec 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/3302412/ak-je-odovzdanie-stihaciek-moralne-moze-byt-aj-ustavne/>>.

¹⁹ GIBA, M. Ústava v predvolebnej kampani. In DOBROVIČOVÁ, G., BREICHOVÁ-LAPČÁKOVÁ, M. (eds.) *Súdna moc v právnom štáte. Pocta Alexandrovi Bröstlovi k 70. narodeninám*. Košice : PF UPJŠ, 2023, s. 352.

s vyhlasovaním predčasných parlamentných volieb: „*Strata dôvery vlády sama osebe ústavnoprávne nikdy neznamená predčasné voľby, zato však vždy znamená odvolanie vlády. Logickým a Ústavou jasne implikovaným následkom odvolania vlády má byť primárne vymenovanie novej. Predčasné voľby byť môžu, a nemusia.*“²⁰

O tom, ako nastaviť právne následky vyslovenia nedôvery vláde, sa dá dobromyseľne sporiť. Keď Giba argumentuje, že odvolaná vláda má byť bez meškania nahradená novou vládou, má to svoju logiku, no ako popis sa to hodí skôr na ústavný systém, v ktorom sa uplatňuje konštruktívne vyslovenie nedôvery vláde,²¹ a nie na ten slovenský. V systéme klasického či deštruktívneho vyslovovania nedôvery pôsobí apel na urýchlené sformovanie novej vlády skôr ako imperatív politickej morálky než ako norma platnej ústavy: politickí aktéri, najmä lídri parlamentných strán ale aj hlava štátu, by sa ním mali riadiť, no ak tak nespravja, môže to mať pre nich nanajvýš politické dôsledky.²²

To však znamená, že pri deštruktívnom vyslovovaní nedôvery musí ústava určiť, kto a v akých medziach bude vládnuť v období medzi odvolaním starej vlády a sformovaním vlády novej, či už k nemu dôjde na pôdoryse existujúceho zloženia parlamentu alebo na základe výsledkov predčasných parlamentných volieb. Prirodzenou voľbou je dovládnutie starou vládou, otázkou ostáva len to, či bude jej mandát plný alebo obmedzený. Obidve z týchto riešení majú svoje za a proti: plný mandát síce nezodpovedá strate dôvery, zato však predchádza rozhodovacej paralýze, pri obmedzenom mandáte je to presne naopak.

Účel článku 115 ods. 3 – obmedzenie právomoci odvolanej a dočasne poverenej vlády – možno nie je úplne optimálny, bez ďalšieho však rozhodne nejde o neznesiteľnú nespravodlivosť, ktorá by ako „neprávo“ mala ustúpiť spravodlivosti. Sporné ustanovenie by sa takýmto „neprávom“ mohlo stať až v dôsledku

²⁰ Tamže, s. 349.

²¹ Pozri napríklad článok 67 Základného zákona SRN. K rozdielu medzi klasickým a konštruktívnym vyslovením nedôvery pozri napríklad LENTO, T., HAZAN, R. Y. The vote of no confidence: towards a framework for analysis. In *West European Politics*, roč. 45, 2022, č. 3, s. 505.

²² Aj slovenský prezident, napriek tomu že pôsobí v medziach parlamentného systému a niektoré jeho akty musia byť kontrasignované, nesie určitý diel politickej zodpovednosti za výkon svojej funkcie. Keďže je volený v priamych voľbách, nevyhnutne musí niesť vertikálnu politickú zodpovednosť voči občanom, ktorým skladá svoje účty na konci svojho funkčného obdobia. Toto však v plnej miere platí iba pre prezidenta v rámci jeho prvého funkčného obdobia, pokiaľ sa rozhodne kandidovať aj v druhom funkčnom období. V danej téme je však rovnako dôležité zdôrazniť, že odvolaná a dočasne poverená vláda nesie horizontálnu politickú zodpovednosť voči prezidentovi, pretože je to on, kto môže kedykoľvek ukončiť jej pôsobenie vymenovaním novej vlády. K rozdielu medzi vertikálnou a horizontálnou politickou zodpovednosťou pozri napríklad O'Donnell, G. Delegative Democracy. In *The Journal of Democracy*. roč. 5, 1994, č. 1, s. 55 – 69.

výnimočnej súhry okolností, v ktorej by napríklad bránilo vláde zastaviť páchanie zločinov proti ľudskosti. Kauza darovaných migov je zaujímavá aj preto, že sa na túto situáciu aspoň vzdialene podobá. Článok 115 ods. 3 bránil vláde Eduarda Hegera aktívne pomôcť v boji proti nespochybniteľnému zlu, migy na Ukrajinu slúžia najmä ako súčasť protivzdušnej obrany, zachraňujú nevinné životy namiesto toho aby hrdzaveli v hangároch.

Napriek tomu rámcovanie tejto kauzy do podoby „právo vs. spravodlivosť“ či „formálne procesy vs. vyššie dobro“ nie je úplne poctivé. Ako sme spomenuli pred chvíľou, článok 115 ods. 3 môže vyústiť do neznesiteľnej nespravodlivosti skôr len hypoteticky, v dôsledku výnimočnej súhry okolností, z ktorých tá najdôležitejšia spočíva v neschopnosti či neochote politických činníkov bezodkladne sformovať novú vládu, teda v porušovaní onoho imperatívu politickej morálky, ktorý profesor Giba nazval ako „logika parlamentnej formy vlády“. Problém teda netkvie v samotnom pravidle, ale v spôsobe jeho aplikácie – vo fakte, že parlament sa na toto pravidlo spolieha dlhšie, ako sa patrí a že hlava štátu sa na toto vajatanie iba z diaľky prizera.

Vidieť kauzu darovaných migov ako klasický spor medzi právom a spravodlivosťou je prílišným zjednodušením aj preto, že niečo z práva a niečo zo spravodlivosti je naložené na oboch miskách váh. Dodržiavanie práva, v našom prípade článku 115 ods. 3, aj v situácii, kedy to nie je dobré či výhodné, potvrdzuje celkovú vládu pravidiel, ktorá predsa tiež prináša dobro a prospech.²³ Sokratovsky k tomu možno dodať, že ak dobrí ľudia porušia zlé zákony, dávajú tým zámenku pre zlých ľudí, aby porušovali zákony dobré.²⁴ O to viac to platí v silno polarizovanej spoločnosti, ktorá potrebuje nájsť spoločné základy pre mierumilovné spolužitie, spoločný jazyk na pomenovanie spoločných problémov a ich riešení. Právo demokratického a právneho štátu, také aké je, so všetkými svojimi nedokonalosťami, má k tomu cieľu bližšie ako morálka, ktorý má každý kdesi hlboko vo svojom vnútri. Tu sa dostávame hneď k druhej miske váh – ruská invázia na Ukrajinu predsa nie je iba porušením morálky, ale aj a v prvom rade porušením medzinárodného práva, zákazu vedenia útočnej vojny. To, čo túto agresiu spôsobilo, bolo nerešpektovanie vlády pravidiel v mene akýchsi vyšších cieľov. Téma „morálka je nad právo“ znie intuitívne správne, no ak zvážime, ako sa s ňou zaobchádza v praxi, nabáda skôr k opatrnosti.

²³ K argumentom v prospech vlády pravidiel pozri napr. SCHAUER, F. *Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*. Oxford : Oxford University Press 1991, s. 140 – 165.

²⁴ Porovnaj PlatOn. Kriton. In PlatOn. *Dialógy. I. zväzok*. Bratislava : Tatran, 1990, s. 377.

4 Záver

Článok 115 ods. 3 Ústavy SR okrem legislatívno-procesných nedostatkov vykazuje aj tie vecné. Tým, že zakazuje odvolanej a dočasne poverenej vláde rozhodovať podľa článku 119 písm. i) o „zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky“ len prehlbuje nejasnosť tohto beztak veľmi vágneho termínu.

Právomoc vlády rozhodovať o zásadných politických otázkach totiž implicitne vyplýva z postavenia vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci. Ak interpretujeme článok 119 písm. i) ako samostatne stojaci, prirodzenou tendenciou bude vykladať ho čo najširšie. Naopak ak interpretujeme článok 119 písm. i) ako predmet odkazu článku 115 ods. 3, prirodzenou tendenciou bude vykladať ho čo najužšie. V prvom prípade súbeh právomocí nepredstavuje žiadny aplikačný problém, v druhom prípade je to naopak. Práve táto komplikovanosť vyplývajúca zo súbehu právomocí umožňuje dočasne poverenej vláde článok 115 ods. 3 relatívne jednoducho obchádzať.

Ospravedlňovať obchádzanie článku 115 ods. 3 poukazom na to, že ide o objektívne škodlivé právo, by však bolo krátkozraké. Tento článok má totiž veľmi ďaleko od neznesiteľnej nespravodlivosti, ku ktorej by mohol viesť len v dôsledku súhry výnimočných okolností. Navyše porušovanie práva z dôvodu jeho škodlivosti vedie k podlamovaniu všeobecnej vlády pravidiel, čo je takmer vždy ešte škodlivejšie.

Zoznam použitej literatúry

BUJŇÁK, V. Pre väčšie dobro: ústavnoprávne problémy pôsobenia odvolanej vlády. In *Zborník z konferencie Naděje právní vědy 2024 „Právní věda v praxi“*, uskutočnenej 29. novembra 2024 Západočeskou univerzitou v Plzni (v tlači).

GIBA, M. Ústava v predvolebnej kampani. In DOBROVIČOVÁ, G., BREIČOVÁ-LAPČÁKOVÁ, M. *Súdna moc v právnom štáte. Pocta Alexandrovi Bröstlovi k 70. narodeninám*. Košice : PF UPJŠ, 2023, s. 347 – 360.

HAJČÁKOVÁ, D. Fico volá po ústavnosti pri migoch, pri vlastnom referende ho netrápila. Aké má Heger možnosti. *SME*. 13. február 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/23133436/ukrajina-rusko-vojna-migy-slovensko-heger.html>>.

LENTO, T., HAZAN, R. Y. The vote of no confidence: towards a framework for analysis. In *West European Politics*, roč. 45, 2022, č. 3, s. 502 – 527.

KÁČER, M. *Na okraji krajnej núdze. O prepisovaní zákonov počas ich aplikácie*. Praha : Leges, 2015.

KÁČER, M., NEUMANN, J. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrínálny disent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha : Leges, 2019.

MATIŠÁK, A. Zelenskyj požiadal Slovensko o stíhačky MiG-29. Veľmi radi vyhovieme, pripustil Heger. *Pravda*. 9. február 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné na: <<https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/656533-zelenskyj-poziadala-slovensko-o-migy/>>.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. In *The Journal of Democracy*. roč. 5, 1994, č. 1, s. 55 – 69.

Orosz, L., Svák, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. zväzok. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

PlatOn. *Dialógy*. 1. zväzok. Bratislava : Tatran, 1990.

SCHAUER, F. *Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*. Oxford : Oxford University Press, 1991.

STEUER, M. Ak je odovzdanie stíhačiek morálne, môže byť aj ústavné. *Denník N*. [online] 28. marec 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/3302412/ak-je-odovzdanie-stihaciek-moralne-moze-byt-aj-ustavne/>>.

Kontaktné údaje:

doc. Mgr. Marek Káčer, PhD.

humnox@gmail.com

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, v. v. i.

Klemensova 19

813 64 Bratislava

Slovenská republika

MATERIÁLNE JADRO AKO ZÁCHRANA ODVOLANEJ VLÁDY: MOŽNOSTI A LIMITY V KONANÍ O SÚLADE PRÁVNÝCH PREDPISOV*

THE SUBSTANTIVE CORE AS A SALVATION FOR A DISMISSED GOVERNMENT: POSSIBILITIES AND LIMITS IN JUDICIAL REVIEW

Vincent Bujňák

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Abstrakt: Slovenská ústavnopolitická kríza v rokoch 2022 a 2023 bola vyvolaná vyslovením nedôvery vláde, jej následným odvolaním a poverením vykonávania pôsobnosti v obmedzenom rozsahu. Ústavným základom pre tento postup sa stala novelizácia, ktorá bola vykonaná ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. Počas tejto krízy vyslovil bývalý predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky právny názor o rozpore danej novelizácie s materiálnym jadrom ústavy. Jedným z dôvodov malo byť deformovanie inštitucionálneho systému. Vláde preto bolo odporúčané podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov spolu s návrhom na pozastavenie účinnosti, hoci ústava od 1. januára 2021 zakazuje ústavnému súdu skúmať súlad ústavných zákonov s ústavou. Cieľom príspevku je zistiť, či by takýto návrh mohol byť v konaní pred ústavným súdom úspešný, a to v kontexte záverov, ktoré ústavný súd vyslovil vo veciach PL. ÚS 8/2022 a PL. ÚS 12/2022.

Abstract: The 2022 and 2023 Slovak constitutional and political crisis was triggered by a vote of no confidence in the government, its subsequent dismissal, and its provisional operation with limited powers. Constitutional Amendment No. 356/2011 Coll. served as the constitutional basis for this procedure. During the crisis, the former President of the Constitutional Court of the Slovak Republic expressed his legal opinion that the amendment in question was inconsistent with the material core of the Constitution, citing the distortion of the institutional

* Príspevok je čiastkovým výstupom v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0331/24 „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ riešeného na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

system as one of the reasons. Consequently, the government was advised to submit a motion to initiate proceedings on the conformity of legal regulations, along with a request to suspend their effect. This recommendation was made despite the fact that the Constitution prohibits the Constitutional Court from reviewing the conformity of constitutional acts with the Constitution. The aim of this paper is therefore to determine whether such a motion could be successful in proceedings before the Constitutional Court, considering the Court's conclusions in cases PL. ÚS 8/2022 and PL. ÚS 12/2022.

Keywords: Substantive core; dismissed government; judicial review; limited powers; constitutional court.

Kľúčové slová: Materiálne jadro; odvolaná vláda; súlad právnych predpisov; obmedzené právomoci; ústavný súd.

1 Úvod

Jedným zo základných pilierov moderného demokratického a právneho štátu je ústavný princíp legality, vyjadrený v čl. 2 ods. 2 ústavy, ktorý stanovuje podriadenosť štátnej moci ústave a zákonom.² Jeho zakotvenie v úvodnej časti ústavy reflektuje okrem iného aj myšlienku Ch. Montesquieua, zdôrazňujúceho odvekú skúsenosť, že každý človek, ktorý vlastní moc, má sklon zneužívať ju, a pokračuje, kým nenarazí na určité hranice. Aby nikto nemohol moc zneužívať, bolo podľa neho potrebné vytvoriť taký systém, aby sa jedna i druhá moc navzájom obmedzovali.³ Pochopiteľne, ústavným princípom legality sa katalóg ústavných princípov nevyčerpáva. Ich demonštratívne vymenovanie je prítomné v odôvodnení nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky⁴ vo veci rušenia amnestií a individuálnej milosti,⁵ pričom popri ústavnom princípe legality pôsobí aj princíp demokratickej legitimacy. Hoci citovaný nález správne zdôrazňuje, že ústavné princípy treba interpretovať a aplikovať vo vzájomnej súvzťažnosti a vo vzájomnom vyvažovaní (čo bolo vo svojej podstate priznaním, že základné princípy ako nositelia základných hodnôt si môžu navzájom protirečiť),

² Pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 alebo bod 20.8 z odôvodnenia nálezu z 22. júna 2016, sp. zn. PL. ÚS 17/2014.

³ MONTESQUIEU, CH. L. *Duch zákonov*. Preklad M. Puškárovej. Bratislava : Vydavateľstvo Tatran, š. p., 1989, s. 206.

⁴ V ďalšom texte len „Ústavný súd“.

⁵ Časť III.2.3 odôvodnenia nálezu z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

konkrétna situácia zo začiatku roka 2023 proti sebe nepostavila princípy legality a legitimacy. Obidva princípy stáli skôr popri sebe, čeliac prístupu založenému na téze „pre väčšie dobro“, alebo inými slovami, presadzujúcemu konzekvencializmus (t. j. interpretáciu ústavného textu podľa výsledkov, ktoré sú v najlepšom záujme spoločnosti).⁶ Korene ústavných problémov zo začiatku roku 2023 siahajú do ústavnopolitickej krízy vyvolanej ešte v roku 2011. Vtedajší koaličný štvorlístok politických strán (podporovaný tiež dvoma nezarađenými poslancami) nedisponoval dostatočným počtom poslancov, potrebným na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4 ústavy (Dodatok k Rámcovej zmluve o Európskom finančnom stabilizačnom nástroji, tzv. euroval), lebo jedna z koaličných strán k nej zaujala odmietavé stanovisko. Vzniknutá situácia podnietila vládu k spojeniu hlasovania o vyslovení súhlasu s hlasovaním o dôvere podľa čl. 114 ods. 3 ústavy,⁷ čo však požadovaný výsledok neprinieslo. Národná rada totiž 11. októbra 2011 návrh neschválila, následkom čoho vláda stratila dôveru. Najsilnejšia opozičná strana následne dojednala s tromi koaličnými stranami podmienky ďalšieho postupu: v prvom rade bude schválený ústavný zákon o skrátení volebného obdobia, a potom budú doplnené opozičné hlasy na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou. Najprv tak bol 13. októbra 2011 schválený ústavný zákon č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady, a v ten istý deň aj vyslovený súhlas s dodatkom k rámcovej zmluve (č. 328/2011 Z. z.). O niekoľko dní neskôr bola ústavnopolitická kríza zavŕšená schválením novelizačného ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. v skrátenom legislatívnom konaní, ktorého účelom bolo doplnenie ústavnej úpravy tak, aby mohol prezident odvolať vládu poveriť vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády, ale s obmedzenými právomocami.⁸ Ústavné právomoci vlády boli cez čl. 115 ods. 3 ústavy rozdelené do troch skupín: (i) ústavné právomoci bez dodatočných obmedzení, napríklad podávanie návrhov zákonov; (ii) vylúčené ústavné právomoci, napríklad rozhodovanie o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky; a napokon (iii) ústavné právomoci, ktorých výkon podliehal v každom jednotlivom prípade predchádzajúcemu súhlasu hlavy štátu. Do poslednej skupiny patrili okrem iného aj všetky otázky, o ktorých to ustanovil zákon a nebolo možné ich subsumovanie pod niektoré z uplatniteľných právomocí. A hoci na prvý pohľad sa mohlo javiť, že nová ústavná úprava bude mať skôr

⁶ Porovnaj DRAKEMAN, D. L. Consequentialism and the limits of interpretation: Do the ends justify the meanings? In *Jurisprudence. An International Journal of Legal and Political Thought*, 2018, č. 2, 2018, s. 300 – 318, ako aj KÁČER, M. Vláda berie obranu Ukrajiny vážnejšie ako vlastnú ústavu. In *Denník N*. 20. marca 2023. Dostupné na: <dennikn.sk/3291039/vlada-berie-obranu-ukrajiny-vaznejsie-ako-vlastnu-ustavu/>.

⁷ Parlamentná tlač 502 (V. volebné obdobie).

⁸ Všeobecná časť dôvodovej správy k parlamentnej tlači 548 (V. volebné obdobie).

ad hoc charakter a použije sa len na riešenie konkrétnej krízy z konca roku 2011, jej všeobecnú aplikovateľnosť na každú vládu bez dôvery parlamentu a súvisiace nedostatky boli naplno viditeľné o viac než desať rokov neskôr, keď Národná rada v decembri 2022 vyslovila nedôveru vláde, čo viedlo k jej odvolaniu. Publikáciou rozhodnutia prezidentky č. 454/2022 Z. z. v zbierke zákonov potom začalo takmer päťmesačné obdobie ústavného režimu obmedzených právomocí.

2 Postoje predstaviteľov právnej doktríny v prvom desaťročí po schválení režimu obmedzených právomocí

Ústavné novelizácie sú nezriedka predmetom kritiky v tom zmysle, že na vytváranom texte nemali možnosť participovať osobnosti, ktoré sa ústavným právom dlhodobo zaoberajú. Špecifikom ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. sa stala skutočnosť, že napriek jeho schváleniu v skrátrenom legislatívnom konaní bol autorom paragrafového znenia predstaviteľ domácej právnej doktríny, pôsobiaci v tom čase ako predseda ústavnoprávneho výboru. Predkladateľom návrhu ústavného zákona bol práve ústavnoprávny výbor. O to cennejšie sú reflexie jeho vtedajšieho predsedu na daný ústavodarný proces, publikované s časovým odstupom v rokoch 2017 a 2018:⁹ „(...) *novela mocenský balans medzi prezidentom na jednej strane a vládou bez mandátu na strane druhej vychýlila v prospech hlavy štátu, čo nie že nie je žiadna katastrofa, ale dokonca sa ešte v budúcnosti môže ukázať ako relatívne účelná úprava ich vzťahu v období, keď vláda už len dosluhuje. Alebo naopak: nič tragické sa ústave touto novelou nestalo, ale áno, ani ju nevyhnutne nepotrebovala a ešte iba uvidíme, aké všelijaké situácie môže priniesť.*“¹⁰ Podstatou normotvorného úsilia bola podľa neho snaha dať realite výslovný základ v texte ústavy,¹¹ resp. strach z textuálneho „prázdna“.¹²

⁹ Pozri poznámku pod čiarou č. 14 v publikácii PROCHÁZKA, R. *Rozhádzaná republika. 25. rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava : N Press, s. r. o., 2018, s. 50: „*Pre poriadok treba uviesť, že túto novelu do jej finálneho znenia pripravil a v parlamente predkladal autor tejto knihy ako vtedajší predseda ústavnoprávneho výboru.*“

¹⁰ Tamže, s. 106.

¹¹ PROCHÁZKA, R. Ústava ako nástroj politickej komunikácie – slovenský príklad. In VEČEŘA, M., HAPLA, M. (eds.) *Weyrovy dny právní teorie 2017. Sborník z konference*. Brno : Masarykova univerzita 2017, s. 16.

¹² PROCHÁZKA, R. O tempora, o mores: Tri obdobia ústavnej normotvorby v krátkych dejinách Slovenskej republiky. In BARANÍK, K. (eds.) *Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017, s. 75.

Viacero ďalších predstaviteľov domácej právnej doktríny vnímalo obsah uskutočnenej ústavnej novelizácie diametrálne odlišne. Jeden z prvých kritických názorov publikoval B. Balog, podľa ktorého ústavná novelizácia nabúrала jednotu a súlad ústavného poriadku zvnútra, a predstavovala tým vážnejší a devastáčnejší zásah do ústavného poriadku. Ústavný systém bol podľa neho vychýlený od parlamentnej formy vlády smerom k poloprezidentskému systému.¹³ Kritický postreh formuloval ďalej Ľ. Cibulka, kladúci otázku, či architektúre vzťahov deľby moci medzi Národnou radou, prezidentom a vládou v podmienkach parlamentnej formy vlády zodpovedá viazanie výkonu pôsobnosti vlády na predchádzajúci súhlas prezidenta, a či to už nepredstavuje prielom do architektúry parlamentnej formy vlády.¹⁴ Prvky poloprezidentského režimu videl v ústavnom zákone č. 356/2011 Z. z. aj L. Orosz,¹⁵ J. Drgonec zase vzniknutý ústavný rámec označil za prelínanie parlamentnej a prezidentskej formy vlády, ako aj za ústavný chaos.¹⁶ Podľa článku publikovaného J. Svákom a B. Balogom v spoluautorstve narušil ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. monizmus legitimacy ako klasický znak parlamentnej formy vlády.¹⁷ Tento ústavný zákon zaviedol absolútne nesystematický a výrazne deformujúci prvok do parlamentnej formy vlády aj podľa T. Ľalíka.¹⁸ Rozsiahlu kritiku k nemu publikoval M. Giba. Okrem názoru o frontálnom rozpore ústavného zákona s logikou parlamentnej formy vlády zdôrazňoval, že za rozhodnutia odvolanej vlády, prijaté po predbežnom súhlase prezidenta, nenesie zodpovednosť nik, čo malo byť v právnom štáte dôvodom na znepokojenie.¹⁹

¹³ BALOG, B. Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?). In *Creative and Knowledge Society. International Scientific Journal*. 2011, č. 2, s. 81.

¹⁴ CIBULKA, Ľ. Globalizácia a jej vplyv na deľbu moci. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Dělb a moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2014, s. 24.

¹⁵ OROSZ, L. Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme deľby moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie). In JIRÁSEK, J. (ed.) *Dělb a moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2014, s. 175.

¹⁶ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1266.

¹⁷ SVÁK, J., BALOG, B. Suverenita ľudu a deľba verejno-politickej moci a ich vplyv na formovanie ústavného systému Slovenskej republiky. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Dělb a moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2014, s. 236.

¹⁸ ĽALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2015, s. 91.

¹⁹ GIBA, M. Aktuálne nedostatky deľby a zodpovednosti moci v slovenskom ústavnom systéme (s dôrazom na postavenie prezidenta republiky a vlády). In KLÍMA, K. a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 170.

3 Nasledujúci ústavnoprávny vývoj

Všetky uvedené právne názory ostávali v období rokov 2011 až 2022 podstatnou, no predovšetkým akademickou kritikou obsahu ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ktoré si v tomto období neosvojil ani odvodený ústavodarca (prostredníctvom napravenia ústavného textu niektorou z desiatich priamych novelizácií, nasledujúcich až do ďalšej praktickej skúsenosti s aplikáciou režimu obmedzených právomocí odvolanej vlády) a dokonca ani žiadny z poslancov Národnej rady v niektorom z predkladaných návrhov ústavných zákonov. Nemožno tvrdiť, že by predkladatelia schválených novelizačných zákonov k úprave čl. 115 ods. 3 ústavy nedostali absolútne žiadny podnet. Minimálne jeden bol doručený ministerstvu spravodlivosti oficiálne v rámci medzirezortného pripomienkového konania k návrhu (neskôr schváleného) ústavného zákona č. 422/2020 Z. z.: *„Navrhuje sa upraviť znenie čl. 115 ods. 3 Ústavy takto: „Ak prezident Slovenskej republiky vládu odvolá, poverí ju vykonávaním jej právomoci až do vymenovania novej vlády.“ Pripomienka nebola akceptovaná s odôvodnením, že „nie je ambíciou predkladateľa prehodnocovať text celej Ústavy a vykonávať zmeny ustanovení, ktoré nesúvisia s reformou justície“*,²⁰ čo v kontexte neskoršieho zakotvenia tzv. rodičovského dôchodku či ústavného imperatívu rozpočtovej zodpovednosti do textu vládneho návrhu v druhom čítaní²¹ vyznieva paradoxne z dvoch dôvodov.

Tým prvým je ustanovenie § 94 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovaní poriadku Národnej rady. Podľa neho možno pri prerokúvaní návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa iný zákon, podávať návrhy rozširujúce predložený návrh zákona len vtedy, ak s tým navrhovateľ vyjadrí súhlas najneskôr pred hlasovaním. Povedané inak, pokiaľ ambíciou predkladateľa nebolo vykonávať zmeny nesúvisiacich ustanovení, potom na zabezpečenie tejto ambície mal dostupný konkrétny nástroj, ktorý ale v ďalšej fáze ústavodarného procesu použitý nebol. Druhým dôvodom sa stala novelizácia čl. 125 ods. 4 ústavy, keď v rámci rovnakého ústavodarného procesu sa ústavnému súdu zakázalo rozhodovať o súlade ústavného zákona s ústavou, čo bola reakcia na nález z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014. Ústavný súd v ňom vyslovil nesúlad ústavnej úpravy bezpečnostných previerok sudcov, a to pre rozpor s materiálnym jadrom ústavy. Slovom T. Čalíka, Národná rada sa po náleze musela zakaždým obávať, že ňou schválená zmena, doplnenie alebo derogácia ústavy nemusí zostať imúnna voči

²⁰ Pozri dokument *„Vyhodnotenie pripomienkového konania“*. Dostupný na: <rokovania.gov.sk/RVL/Material/25306/1>.

²¹ Pozri znenie a odôvodnenie poslaneckého pozmeňujúceho a dopĺňajúceho návrhu. Dostupné na: <nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/nrepedn_detail&id=3090>.

súdnemu prieskumu.²² Zákaz preskúvania ústavných zákonov bol totiž nepriamo krokom v prospech ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. Kým po vydaní nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 mohli argumenty citovaných predstaviteľov právnej doktríny o rozpore s parlamentnou formou vlády nabráť na váhe v eventúálnom konaní pred Ústavným súdom, po nadobudnutí účinnosti novelizovaného znenia čl. 125 ods. 4 Ústavy bola pred nich postavená osobitná kompetenčná prekážka s právnou silou ústavnej normy.

4 Darovanie stíhacích lietadiel MIG-29 napadnutej Ukrajine a návrat myšlienky

Po vyslovení nedôvery vláde v decembri 2022, jej odvolaní a poverení vykonávať právomoci v režime ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. sa myšlienka jeho rozporu s podstatou parlamentnej formy vlády objavila v úvahách bývalého predsedu Ústavného súdu a vtedajšieho predsedu Súdnej rady J. Mazáka, ktorého možno nepochybne považovať za ďalšieho predstaviteľa právnej doktríny.²³ Tieto úvahy boli vyslovené v nadväznosti na snahu poskytnúť stíhacie lietadlá MiG-29 napadnutej Ukrajine začiatkom roku 2023. V tom čase bolo zrejmé, že oprávnenie vlády rozhodovať o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky predstavovalo v zmysle čl. 119 písm. i) v spojení s čl. 115 ods. 3 ústavy tzv. vylúčenú právomoc, ktorú odvolaná vláda nemohla vykonať ani s predchádzajúcim súhlasom hlavy štátu. Rovnako bola známou existencia uznesenia Ústavného súdu z 1. júla 2015, sp. zn. I. ÚS 298/2015, ktoré sa stalo exponovaným z dôvodu tohto právneho názoru: „*Vzhľadom na stupeň právnej regulácie medzinárodných vzťahov a význam medzinárodných súdnych orgánov vrátane Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorého rozhodnutia nielen zakladajú medzinárodnoprávne záväzky Slovenskej republiky v individuálnych prípadoch, ale vzhľadom na ich precedenčný charakter môžu zásadným spôsobom ovplyvňovať vnútroštátnu administratívnu a súdnu prax, a dokonca aj zákonodarstvo a vývoj právneho poriadku, možno nomináciu kandidátov na sudcov, ktorí by mali pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch, jednoznačne zahrnúť medzi zásadné otázky vnútornej a zahraničnej politiky (...).*“ Po-
kiaľ bola takáto nominácia označená za zásadnú otázku vnútornej a zahraničnej

²² EALÍK, T. Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku. In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2019, č. 1, 2019, s. 295.

²³ Pozri rozhovor zo 17. februára 2023, dostupný na: <plus7dni.pluska.sk/domov/mazak-takto-da-vyvorculovat-patovej-situacie-pri-poslani-migov-ukrajinu>.

politiky, potom vznikla otázka, či môže mať nižšiu dôležitosť poskytnutie všetkých stíhacích lietadiel napadnutému susedovi, s cieľom pozitívne ovplyvniť výsledok vojny, ako aj s cieľom zníženia rizika, že Slovensko bude hraničiť s štátom, ktorý sa so súčasným *statusom quo* v oblasti teritoriálnej integrity zjavne nedokáže stotožniť.

Právna analýza Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave z 27. februára 2023, ktorá bola vypracovaná na požiadanie Zastúpenia Európskej komisie na Slovensku, považovala poskytnutie stíhacích lietadiel za zásadnú otázku v prípade dvoch alternatív: (i) ak by pri vyhlásení vojny vedelo Slovensko lietadlá využiť, a tak by tieto v nevyhnutnom prípade dokázali spolupôsobiť na obrane vzdušného priestoru štátu, alebo (ii) ak by síce lietadlá boli nefunkčné na území Slovenska, no pri ich poskytnutí Ukrajine by tento štát bol spôsobilý zabezpečiť ich servis aj obsluhu, a dokázal by ich využiť ako zbraň na obranu vzdušného priestoru Ukrajiny.²⁴

Z právneho názoru Ústavného súdu z veci sp. zn. I. ÚS 298/2015 vychádzal aj J. Mazák: „*Ak jednoduchá nominácia osoby na medzinárodný súd je zásadná otázka, tak dodávka zbraní, bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú plne funkčné, musí byť zaradené medzi zásadné otázky zahraničnej politiky.*“²⁵ Zároveň ale ponúkol riešenie, spočívajúce v tom, že odvolaná vláda by o poskytnutí stíhacích lietadiel rozhodla a súčasne by podala návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. V návrhu by argumentovala narušením materiálneho jadra ústavy: „*(...) pre jeho nesúlad s princípom právneho štátu. Pre obmedzenie vlády prijímať rozhodnutia, ktorými sa plnia medzinárodné záväzky v presne vymedzených medzinárodných zmluvách, ako aj pre deformovanie inštitucionálneho systému.*“ Vláda by tiež navrhla pozastavenie účinnosti ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. podľa čl. 125 ods. 2, a to z dôvodu hrozby vážneho nenapraviteľného následku. Pozastavenie účinnosti by napokon malo viesť k vykonaniu rozhodnutia o poskytnutí stíhacích lietadiel.²⁶

Prednesená myšlienka bola jedným z navrhovaných riešení vtedajšej situácie, pričom autor tohto článku upozorňoval na dve ďalšie možnosti. Prvá by bola založená na aktívnom konaní hlavy štátu v podobe vymenovania novej vlády, lebo vymenovaná vláda by mala od začiatku plný rozsah právomocí.²⁷ V zmysle čl. 113 ústavy je vláda do 30 dní po svojom vymenovaní povinná predstúpiť pred

²⁴ Dostupné na: <uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2023/2023-03-16_Analyza_k_Hegerova_vlada.pdf>, s. 14 a 15.

²⁵ Pozri rozhovor zo 17. februára 2023, dostupný na: <plus7dni.pluska.sk/domov/mazak-takto-da-vykorculovat-patovej-situacie-pri-poslani-migov-ukrajinu>.

²⁶ Tamže.

²⁷ To sa napokon stalo 15. mája 2023, keď hlava štátu vymenovala novú vládu.

parlament, predložiť mu svoj program a požiadať ho o vyslovenie dôvery. Až po zamietnutí žiadosti o vyslovenie dôvery sa vláda po svojom odvolaní dostane opäť do režimu čl. 115 ods. 3 ústavy. Výhodou tejto možnosti bola jej okamžitá dostupnosť. Druhou možnosťou bola úprava textu vládneho návrhu ústavného zákona, ktorý bol v rozhodnom čase schvaľovaný v druhom a treťom čítaní. Cieľom vládneho návrhu bolo vytvoriť rýchly a ústavne korektný mechanizmus predčasného skracovania volebného obdobia Národnej rady v nadväznosti na závery Ústavného súdu z nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021, odmietajúce *ad hoc* účelové ústavné zákony z dôvodu rozporu s princípom generality právnych noriem v spojení s princípom del'by moci. Je pravdou, že úprava režimu obmedzených právomocí odvolanej vlády by sa mohla udiat' len cez obsahovo nesúvisiaci pozmeňujúci a doplňujúci návrh. Takýto obsahovo nesúvisiaci návrh však Národná rada v druhom čítaní beztak schválila. Jeho obsahom bolo ústavné zafixovanie pomerného volebného systému a jedného volebného obvodu pri parlamentných voľbách. Inými slovami, škody na ústavodarnom procese spočívajúce v používaní nesúvisiacich pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov by neboli väčšieho rozsahu, než sa reálne stalo. Vládny návrh bol napokon schválený ako ústavný zákon č. 24/2023 Z. z., vstupujúci do účinnosti dňom jeho platnosti (26. januára 2023). Aj keď odvolaná vláda napokon nevyužila ani jeden z týchto návrhov, pre účely tohto príspevku je dôležité zamerať sa na návrh J. Mazáka v kontexte relevantnej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu.

5 Odpoveď ústavného súdu na zúženie jeho právomocí

Už počas prerokúvania vládneho návrhu ústavného zákona (neskôr publikovaného pod č. 422/2020 Z. z.) vystúpil v rozprave k zákazu preskúmať ústavné zákony samotný predseda Ústavného súdu. Vo svojom vystúpení okrem iného uviedol: „Zdôrazňujem, že Ústavný súd nemá ambíciu voľne zrušovať ústavné zákony. Súhlasíme, že na to nie je zásadne oprávnený. Ide však o princíp, ide o poistku, ktorú môže predstavovať len Ústavný súd v situáciách, ak by bola fundamentálnym spôsobom ohrozená existencia demokratického a právneho charakteru nášho štátu alebo dôstojnosť a sloboda jeho obyvateľov garantovaná ľudskými právami. Ide o poistku proti tomu, aby sa pod plášťom ústavných zákonov, teda formálne ústavným a zákonným spôsobom rozkladal právny štát.“²⁸ Nie je prekvapujúce, že aj v kontexte tohto vystúpenia sa predstavitelia vtedajšej

²⁸ Stenografický záznam zo siedmeho dňa rokovania 18. schôdze Národnej rady, 3. december 2020. Dostupné online na: <nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=286182>.

parlamentnej opozície rozhodli napadnúť ústavnosť zákazu preskúmať ústavné zákony v konaní o súlade právnych predpisov.²⁹ Jedným z argumentov bol deklarovaný rozpor s materiálnym jadrom ústavy. Odpoveď Ústavného súdu bola založená na podmienenečnom kompetenčnom rešpekte.³⁰ Ako súčasť materiálneho jadra odmietol zadefinovať svoju inštitucionálnu kontrolu nad Národnou radou v oblasti ústavnej normotvorby. Podmienenečnosť sa však prejavila vo varovaní, že na podklade čl. 124 ústavy by mohol preskúmať ústavný zákon vtedy, ak by ním došlo k extrémnemu zásahu do materiálneho jadra: „*Za takýto zásah možno považovať narušenie materiálneho jadra s intenzitou meniacou charakter Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu (porovnaj PL. ÚS 21/2014, body 63 a 64 alebo PL. ÚS 7/2021, bod 114).*“³¹ Odkazy na uvedené plenárne nálezy významne pomáhajú identifikovať zmýšľanie Ústavného súdu. Kým odkaz na nález vo veci bezpečnostných previerok sudcov prízvukuje, že ochrana demokratického štátneho režimu a zamedzenie jeho legálnej zmeny na režim nedemokratický je základnou funkciou materiálneho jadra modernej ústavy, odkaz na nález vo veci referenda o predčasných voľbách je postavený na myšlienke prípustnosti zmeny ústavy týkajúcej sa materiálneho jadra pri súčasnom zachovaní Slovenska ako demokratického a právneho štátu.

Dialóg medzi Ústavným súdom a parlamentom nezostal obmedzený iba na vec sp. zn. PL. ÚS 8/2022. Ďalšou interpretačnou príležitosťou sa stala vec sp. zn. PL. ÚS 12/2022, ktorá je s predchádzajúcim konaním spojená nielen cez aktívne legitimovaný subjekt (skupina opozičných poslancov Národnej rady), ale tiež cez napadnutý právny predpis. Opätovne ním bol aj ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. Navrhovatelia napádali šesť jej častí: (i) vypustenie právomoci Ústavného súdu dávať súhlas na vzatie do väzby sudcu a generálneho prokurátora, (ii) ústavnú definíciu Súdnej rady ako ústavného orgánu sudcovskej legitiimity, (iii) zákaz adresovaný vláde, prezidentovi a Národnej rade v podobe nemožnosti ustanoviť za člena Súdnej rady sudcu, (iv) odvolateľnosť ktoréhokoľvek člena Súdnej rady kedykoľvek pred uplynutím funkčného obdobia, (v) oprávnenie preložiť sudcu aj bez jeho súhlasu pri zmene sústavy súdov, ak je to nevyhnutné na zabezpečenie riadneho výkonu súdnictva, a napokon (vi) prípustnosť stíhania sudcu a prísediaceho sudcu z radov občanov za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní, ak tým bol spáchaný trestný čin. Ústavný súd v tomto konaní rozvinul nosné myšlienky z uznesenia sp. zn. PL. ÚS 8/2022 a *pro futuro* uviedol: „(...) návrhy na začatie konania, ktorých predmetom bude namietaný nesúlad

²⁹ Návrh na začatie konania doručili Ústavnému súdu už 17. decembra 2020, hoci novelizačný ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. bol v zbierke zákonov publikovaný 29. decembra 2020.

³⁰ Uznesenie z 25. mája 2022, sp. zn. PL. ÚS 8/2022, ktorého podstatu vystihuje slovo „pokiaľ“.

³¹ Tamže, 27. bod.

ústavných zákonov s ústavou, bude s rešpektom k Národnej rade ako odvodenému ústavodarcovi v zásade odmietat' už pri predbežnom prerokovaní z dôvodu nedostatku svojej právomoci s výnimkou tých, pri ktorých preskúmaní zistí, že neprípustným spôsobom zasahujú do materiálneho jadra ústavy.³² Pri polovici z napádaných ústavných zmien formuloval Ústavný súd právny názor, podľa ktorého žiadne ustanovenie ústavy týkajúce sa zriadenia, ústavného postavenia, kreovania a pôsobnosti Súdnej rady nemožno pod materiálne jadro zahrnúť.³³ Pri vypustení svojej právomoci dávať súhlas na vzatie do väzby sudcu a generálneho prokurátora zase nezaznamenal spochybnenie princípu nezávislosti súdnej moci a ani spochybnenie princípu del'by moci.³⁴ O väzbe totiž naďalej rozhodujú všeobecné súdy. Pri zvyšných dvoch ústavných zmenách považoval Ústavný súd za dostačujúce, že na ich vykonanie je potrebná zákonná úprava a tú by mohol v prípade jej rozporu s ústavným princípom nezávislosti súdov a sudcov eliminovať v konaní o súlade právnych predpisov, a to napríklad pri zákonnej úprave preložiteľnosti sudcu na súd nižšieho stupňa bez jeho súhlasu alebo pri skutkovej podstate trestného činu, ktorý by umožňoval trestné stíhanie sudcu za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní. Vo vzťahu k novelizovanému čl. 148 ods. 4 je tiež významným nasledovný záver: „(...) Ústava poskytuje ústavnému súdu právne prostriedky, prostredníctvom ktorých môže zabrániť takej interpretácii a aplikácii napadnutého čl. 148 ods. 4, ktoré by boli v rozpore s materiálnym jadrom Ústavy (...). Za týchto okolností nie je potrebné, aby Ústavný súd aktivoval svoju implicitnú právomoc vyvoditeľnú z čl. 124 (...), keďže jej aktivácia musí mať charakter ‚ultima ratio‘, t. j. môže byť uplatnená len vtedy, ak ústavný súd nemá k dispozícii iné právne prostriedky k efektívnej ochrane ústavných hodnôt tvoriacich implicitné materiálne jadro Ústavy.“³⁵

³² 49. bod z odôvodnenia uznesenia z 12. októbra 2022, sp. zn. PL. ÚS 12/2022.

³³ Tamže, body 57, 59 a 65 z odôvodnenia uznesenia. K tomu porovnaj zjednocujúce stanovisko Ústavného súdu z 19. septembra 2018, sp. zn. PLz ÚS 2/2018, v ktorom Ústavný súd označil Súdnu radu za nezávislý ústavný orgán a vyslovil neprípustnosť odvolania člena Súdnej rady v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia nominujúcim orgánom, ako aj komentár L. Orosza: „Citovaný právny záver väčšiny pléna Ústavného súdu považujem za snád' najnedomyslenejší a najrozporupnejší judikát Ústavného súdu v jeho doterajšej histórii, ktorým modifikoval ústavný text, navyše v časti, ktorá zjavne netvorí súčasť materiálneho jadra Ústavy.“ OROSZ, L. Formovanie a zrod ústavnej úpravy Súdnej rady a jej ďalší vývoj. In 20 rokov Súdnej rady Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z podujatia pri príležitosti 20. výročia vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky. Bratislava : Kancelária Súdnej rady Slovenskej republiky, 2022, s. 25.

³⁴ Tamže, 54. bod.

³⁵ Tamže, 71. a 80. bod.

6 Syntéza právnych názorov a ich aplikácia na režim obmedzených právomocí odvolanej vlády

Riešenie problému poskytnutia stíhacích lietadiel MiG-29 napadnutej Ukrajine, ktoré vyslovil J. Mazák, by v prípade reálneho použitia narazilo na dva samostatné problémy: (i) procesný, prítomný na strane vlády ako navrhovateľa, a (ii) kompetenčný, prítomný na strane ústavného súdu v zmysle jeho judikovaného prístupu k čl. 125 ods. 4 druhej vete ústavy. Vláda je vo všeobecnosti aktívne legitimovaným subjektom na začatie konania o súlade právnych predpisov, lebo tak ustanovuje čl. 130 ods. 1 písm. c) ústavy. Odvolaná vláda je však poverená len výkonom taxatívne vymedzených právomocí. Prezident nesmie tento ústavou určený okruh ani zužovať, a ani rozširovať. Oprávnenie iniciovať konanie o súlade právnych predpisov nie je zákonným, ale ústavným oprávnením. Nespadá preto do čl. 119 písm. r), t. j. do rozhodovania o otázkach ustanovených zákonom, ale do samostatného ústavného článku, ktorým je čl. 130 ods. 1 písm. c). Povedané slovami Ústavného súdu, návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 môžu v nadväznosti na čl. 130 ods. 1 ústavy podať len subjekty uvedené v § 74 zákona č. 314/2018 Z. z. o ústavnom súde.³⁶ Procesný problém riešenia ponúknutého J. Mazákom tak spočíva v tom, že návrh odvolanej vlády na začatie konania o súlade právnych predpisov by bol Ústavným súdom odmietnutý na predbežnom prerokovaní ako podaný zjavne neoprávnenou osobou podľa § 56 ods. 2 písm. e) zákona č. 314/2018 Z. z. Ústavný súd by sa preto nedostal ani k rozhodovaniu o pozastavení účinnosti. Odlišný výklad oprávnení odvolanej vlády by narážal na explicitný príkaz poveriť ju vykonávaním právomocí výlučne v rozsahu uvedenom v čl. 115 ods. 3.

Prirodzene, vzniku identifikovaného procesného problému by odvolaná vláda vedela zabrániť tým, že by oslovila politicky blízky aktívne legitimovaný subjekt, aby bol návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podaný ním. Na začiatku roku 2023, teda v čase otázky poskytnutia stíhacích lietadiel MiG-29, by ním s najväčšou pravdepodobnosťou bola najmenej pätina poslancov Národnej rady. Odvolaná vláda by však musela mať o procesnom probléme vedomosť, lebo inak by sa o ňom dozvedela najneskôr z uznesenia Ústavného súdu, čo by znamenalo okrem reputačného rizika aj nezanedbateľnú časovú stratu.

Ťažšie riešiteľným by bol kompetenčný problém na strane Ústavného súdu, pokiaľ by nasledoval právne názory vyslovené vo veciach sp. zn. PL. ÚS 8/2022 a sp. zn. PL. ÚS 12/2022. Z nich vyplýva kľúčová výkladová myšlienka, a tou je

³⁶ Pozri uznesenie z 12. marca 2025, sp. zn. PL. ÚS 7/2025, a uznesenie z 9. apríla 2025, sp. zn. PL. ÚS 8/2025.

pripravenosť preskúmať také ústavné zákony, ktoré menia demokratický štátny režim na nedemokratický. Aktívne legitimovaný subjekt by preto musel kumulatívne preukázať dva následky ústavného zákona č. 356/2011 Z. z.: (i) po prvé, že režim obmedzených právomocí odvolanej vlády je zmenou Ústavy týkajúcou sa materiálneho jadra, a (ii) po druhé, že režim obmedzených právomocí odvolanej vlády je neprípustnou zmenou, ktorá vyústila až do zmeny štátneho režimu. K obsahu ústavného zákona možno formulovať rovnakú kritiku ako už citovaní predstavitelia právnej doktríny, založenú na identifikovanom posune ústavného systému od parlamentnej k poloprezidentskej forme vlády. Dá sa však ustáť prípadné tvrdenie o jej nedemokratickom charaktere?

Kľúčovým ústavným subjektom sa pri jej aplikácii stáva priamo volený prezident, ktorého ústavnou povinnosťou je zabezpečovať svojim rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov. Ako nedávno uviedol Ústavný súd vo výkladovom náleze sp. zn. PL. ÚS 16/2023 z 20. novembra 2024, táto ústavná povinnosť má konkrétny normatívny dopad len pri výkone niektorého z ústavných oprávnení podľa čl. 102 ods. 1 ústavy, no nemá samostatné kompetenčné účinky. Uplatní sa tak pri vymenúvaní predsedu a ostatných členov vlády, a rovnako pri rozhodovaní o poverení vlády a vydávaní súhlasu na výkon jej pôsobnosti v zmysle čl. 115 ods. 3 ústavy. Pokiaľ by si daná situácia vyžadovala výkon oprávnenia, ktoré by ale mala odvolaná vláda vylúčené, bolo by povinnosťou hlavy štátu zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov vymenovaním predsedu a ostatných členov vlády. Právne názory o deformovaní inštitucionálneho systému sú nepochybne opodstatnené, ale samy o sebe na preukázanie existencie nedemokratického štátneho režimu nestačia. Rovnaký záver platí aj pre prípadnú argumentačnú líniu, podľa ktorej v právnom štáte musí byť vláda zodpovedná parlamentu v každom momente. Parlament totiž nedokáže vyvodit' okamžitú zodpovednosť za rozhodnutia vlády nielen v režime čl. 115 ods. 3 ústavy, ale tiež pri ďalších ústavných základoch, ktoré oprávňujú vládu na výkon jej pôsobnosti mimo režimu dôvery parlamentu.³⁷ Sú nimi ústavný základ založený fakultatívnou alebo obligatórnou demisiou vlády a poverením prezidenta, a rovnako ústavný základ podľa čl. 113 Ústavy, keď vláda pripravuje programové vyhlásenie a žiadosť o vyslovenie dôvery. Ústava tieto ústavné základy upravuje už od samého počiatku svojej účinnosti.

³⁷ Pozri výkladové uznesenie z 31. januára 1995, sp. zn. I. ÚS 58/94: „Národná rada je podľa čl. 114 ods. 1 druhej vety oprávnená kedykoľvek vysloviť nedôveru vláde a jej jednotlivému členovi podľa čl. 116 ods. 3, znenie vety pred bodkočiarkou, ale toto svoje oprávnenie môže uplatniť vtedy, ak medzi ňou a konkrétnou vládou existuje ten ústavný základ výkonu jej funkcie, ktorý je založený na vyslovení dôvery Národnej rady tejto vláde, a tým aj jej jednotlivým členom.“

Ako najsilnejší argument na presvedčenie Ústavného súdu, aby svoju implicitnú právomoc preskúmať ústavný zákon aktivoval, sa javí 137. bod z odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2021: „*Ako už bolo uvedené v predchádzajúcich častiach tohto rozhodnutia, referendum možno ústavu aj meniť. Ak by však išlo o zásah do jej ustanovení spôsobom, ktorý zásadne mení charakter štátu (napríklad formu vlády), hranice ústavou kodifikovanej „spoločenskej zmluvy“ by boli prekročené, čo by si vyžadovalo prijatie úplne novej ústavy.*“ Zvolená formulácia je menej deferenčná než judikované závery z vecí sp. zn. PL. ÚS 8/2022 a sp. zn. PL. ÚS 12/2022. Kým z týchto záverov vyplýva, že Ústavný súd by proti zavedeniu prezidentskej formy vlády (resp. dualistickej formy vlády³⁸) prostredníctvom ústavnej novelizácie nemohol zasiahnuť s využitím svojej implicitnej ústavnej právomoci v zmysle čl. 124, pokiaľ by Slovenská republika naďalej ostávala demokratickým a právnym štátom, podľa citovanej časti odôvodnenia referendumvého nálezu by sa zmena parlamentnej na prezidentskú formu vlády nemohla uskutočniť iba obyčajnou ústavnou novelizáciou, ktorej autorom bola Národná rada ako odvodený ústavodarca. Vznesený argument by disponoval váhou pri tej časti čl. 115 ods. 3 ústavy, ktorá sa nachádza za bodkočiarkou: „*výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta*“. Pokiaľ prezident disponuje fakticky absolútnym oprávnením veta pri vymenúvaní a odvolávaní všetkých štátnych funkcionárov vychádzajúcich z vlády a dokonca tiež rovnako absolútnym oprávnením veta pri všetkých kompetenčných otázkach vlády ustanovených zákonom, v deklarovanej parlamentnej forme vlády³⁹ je to zreteľný príklon smerom k prezidentskej forme vlády. V extrémnom prípade by takéto expanzívne oprávnenia mohli vplývať na motiváciu hlavy štátu, aby po parlamentných voľbách nevymenovala vládu podľa politického zloženia novozvolenej Národnej rady: ak by sa s tým stotožnilo aspoň 61 poslancov, zvyšných 89 by nedisponovalo žiadnym ústavným nástrojom, ktorým by mohli iniciovať vyvodenie zodpovednosti voči neústavne konajúcej hlave štátu. Na prijatie uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta,⁴⁰ ako aj na podanie obžaloby na prezidenta vyžaduje ústava v čl. 84

³⁸ Tento pojem považuje za vhodnejší M. Domin: „*Adjektívum ‚dualistická‘ totiž v načrtnutom označení možno interpretovať tak, že zahŕňa nie len skutočnosť dualistického výkonu moci, ale aj skutočnosť dualistickej kreácie a dualistického prameňa legitimacy orgánov reprezentujúcich zákonodarnú moc a výkonnú moc.*“ Pozri DOMIN, M. Niekoľko poznámok k pojmu prezident-ská forma vlády. In *Historia et Theoria Iuris*. 2014, č. 2, s. 15.

³⁹ Pozri 36. bod z odôvodnenia uznesenia z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

⁴⁰ Dizajn tohto ústavného nástroja nie je vhodný na riešenie podobnej krízy ani vtedy, ak by sa Národná rada na uznesení o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta dokázala uznieť. Dôvodom je extrémne vysoké kvórum, ustanovené v čl. 106 ods. 2 Ústavy (potreba kladnej odpovede od nadpolovičnej väčšiny všetkých oprávnených voličov).

ods. 4 súhlas aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov. Prezidentom vymenovanej vláde by síce Národná rada neschválila programové vyhlásenie a nevyslovila dôveru, no práve to by vyústilo do aktivácie režimu obmedzených právomocí odvolanej vlády. Vo výsledku je však nevyhnutné zdôrazniť, že ak by aj Ústavný súd deferenčný prístup k čl. 125 ods. 4 druhej vete ústavy prekonal a pozastavil by účinnosť čl. 115 ods. 3 ústavy v časti vety za bodkočiarkou (zistenie, že táto časť neprípustným spôsobom zasahuje do materiálneho jadra ústavy), stále by to nepredstavovalo riešenie problému poskytnutia stíhacích lietadiel MiG-29, lebo rozhodovanie o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky je vylúčenou právomocou odvolanej vlády, na ktorej výkon nemôže dať predchádzajúci súhlas ani hlava štátu.

7 Záver

Myšlienka napadnúť ústavný režim obmedzených právomocí odvolanej vlády pre rozpor s materiálnym jadrom Ústavy predstavovala v kontexte vzniknutého kompetenčného problému (poskytnutie stíhacích lietadiel MiG-29 napadnutej Ukrajine odvolanou vládou) nepochybne zaujímavý príspevok do diskusie o možných riešeniach, keďže je v najlepšom záujme Slovenska pomáhať napadnutému susedovi a znižovať riziko akceptácie násilnej zmeny štátnych hraníc v modernej Európe. Jej aplikácia priamo odvolanou vládou by však nebola možná už len z procesného dôvodu, lebo odvolaná vláda disponuje explicitne vymedzenými právomocami podľa čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 ústavy. Do ústavou vymedzeného okruhu už oprávnenie iniciovať konanie pred Ústavným súdom v zmysle čl. 130 ods. 1 písm. c) nepatrí. To si zrejme v roku 2011 neuvedomil ani ústavnoprávny výbor ako predkladateľ návrhu novelizačného ústavného zákona, a ani Národná rada ako odvodený ústavodarca, ktorý ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. schválil v skrátenom legislatívnom konaní v priebehu niekoľkých hodín od jeho formálneho doručenia. Pokiaľ by táto neodstrániteľná procesná vada nevznikla, lebo návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov by podávala najmenej pätina poslancov Národnej rady, kompetenčnú prekážku pre úspešné realizovanie myšlienky J. Mazáka pomohol vytvoriť vládny návrh novelizačného ústavného zákona (č. 422/2020 Z. z.), lebo s účinnosťou od 1. januára 2021 sa ním Ústavnému súdu zakázalo skúmať súlad ústavných zákonov s ústavou. Z jeho doterajšej rozhodovacej činnosti vyplýva, že hoci naďalej deklaruje existenciu implicitnej právomoci ústavné zákony skúmať, presadzuje tiež kompetenčný rešpekt smerom k Národnej rade a je pripravený zasiahnuť v extrémnych prípadoch. V súvislosti s ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z.

by ním bola predovšetkým zmena štátneho režimu z demokratického na nedemokratický. Kritika adresovaná ústavnému režimu obmedzených právomocí odvolanej vlády však nie je postavená na tom, že sa ním vytvára nedemokratický štátny režim, ale na rozpore s parlamentnou formou vlády. Kým uznesenia sp. zn. PL. ÚS 8/2022 a sp. zn. PL. ÚS 12/2022 nasvedčujú tomu, že návrh na začatie konania by bol odmietnutý už pri predbežnom prerokovaní z dôvodu nedostatku právomoci Ústavného súdu (spôsob, ktorým ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. do parlamentnej formy vlády zasahuje, nie je neprípustný), menej deferečným je jeden z bodov odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2021, no len vo vzťahu k udeľovaniu predchádzajúcich súhlasov prezidentom na výkon ústavných právomocí odvolanej vlády v každom jednotlivom prípade. Ani táto alternatíva by však nedokázala vyústiť k uvoľneniu vylúčenej právomoci rozhodovať o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky.

Zoznam použitej literatúry

BALOG, B. Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?). In *Creative and Knowledge Society. International Scientific Journal*. 2011, č. 2, s. 70 – 82.

CIBULKA, E. Globalizácia a jej vplyv na deľbu moci. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Dělbá moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2014, s. 17 – 28.

DOMIN, M. Niekoľko poznámok k pojmu prezidentská forma vlády. In *Historia et Theoria Iuris*. 2014, č. 2, s. 8 – 16.

DRAKEMAN, D. L. Consequentialism and the limits of interpretation: Do the ends justify the meanings? In *Jurisprudence. An International Journal of Legal and Political Thought*. 2018, č. 9, s. 300 – 318.

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015.

GIBA, M. Aktuálne nedostatky deľby a zodpovednosti moci v slovenskom ústavnom systéme (s dôrazom na postavenie prezidenta republiky a vlády). In KLÍMA, K. a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 156 – 179.

ĽALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2015.

ELALÍK, T. Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku. In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2019, č. 1, s. 274 – 297.

MONTESQUIEU, CH. L. *Duch zákonov*. Preklad M. Puškárovej. Bratislava : Vydavateľstvo Tatran, š. p. 1989.

OROSZ, L. Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme delby moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie). In JIRÁSEK, J. (ed.) *Dělba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2014, s. 165 – 180.

OROSZ, L. Formovanie a zrod ústavnej úpravy Súdnej rady a jej ďalší vývoj. In *20 rokov Súdnej rady Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z podujatia pri príležitosti 20. výročia vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky*. Bratislava : Kancelária Súdnej rady Slovenskej republiky, 2022, s. 18 – 27.

PROCHÁZKA, R. Ústava ako nástroj politickej komunikácie – slovenský príklad. In VEČEŘA, M., HAPLA, M. (eds.) *Weyrovy dny právní teorie 2017. Sborník z konference*. Brno : Masarykova univerzita 2017, s. 13 – 30.

PROCHÁZKA, R. O tempora, o mores: Tri obdobia ústavnej normotvorby v krátkych dejinách Slovenskej republiky. In BARANÍK, K. (ed.) *Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017, s. 66 – 77.

PROCHÁZKA, R. *Rozhádzaná republika. 25. rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava : N Press, s. r. o., 2018.

SVÁK, J., BALOG, B. Suverenita ľudu a delba verejno-politickej moci a ich vplyv na formovanie ústavného systému Slovenskej republiky. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Dělba moci. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2014, s. 219 – 238.

Kontaktné údaje:

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva
Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

"

„KRÁĽ JE MŔTVY, KTO BUDE KRÁĽ?“ ALEBO ÚSTAVNOPRÁVNÝ DISKURZ O EFEKTIVITE KOMPETENCIÍ ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE PO VYSLOVENÍ NEDÔVERY VLÁDE*

**"THE KING IS DEAD, WHO WILL BE THE KING?"
OR CONSTITUTIONAL DISCOURSE
ON THE EFFECTIVENESS OF THE COMPETENCES
OF CONSTITUTIONAL BODIES IN THE SLOVAK REPUBLIC AFTER
MISTRUST PRONOUNCED TOWARDS GOVERNMENT**

Livia Trellová, Eva Čelková

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Abstract: As the title of the post suggests, when the government symbolically embodying the ruler of the country falls, as a result of mistrust, imaginary "revolts", pronounced by the people, who will gain power in the country? The article approaches the discourse about the situations that can arise under the given situation in the Slovak parliamentary democracy and about the effectiveness of the constitutional instruments that the people, personified by the parliament, can take so that the newly elected „king“, the government, can rule legitimately and effectively with its support. The authors also propose potential alternative solutions to the existing constitutional problems.

Abstrakt: Ako napovedá názov príspevku, keď padne vláda symbolicky stesňujúca vládca krajiny, v dôsledku nedôvery, pomyselne „revolty“, vyslovenej ľuďom, kto v krajine získa moc? Príspevok približuje diskurz o situáciách, ktoré môžu v podmienkach slovenskej parlamentnej demokracie za danej situácie nastať a o efektívite ústavnoprávných nástrojov, ktorých sa ľud zosobnený

* Príspevok je čiastkovým výstupom v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0331/24 „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ riešeného na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

parlamentom, môže chopiť, aby novozvolený „kráľ“, vláda, mohla legitímne a efektívne za podpory parlamentu vládnuť. Autorky zároveň ponúkajú možné alternatívne riešenia existujúcich ústavných problémov.

Keywords: Parliamentary Democracy; Vote of Confidence; Dissolution of Parliament; Presidential Cabinet; Technocratic Cabinet.

Kľúčové slová: Parlamentná demokracia; hlasovanie o dôvere; rozpustenie parlamentu; prezidentská vláda, úradnícka vláda.

1 Úvod

V pomerne krátkom čase existencie Slovenskej republiky sme niekoľkokrát čelili situácii, kedy Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vyslovila nedôveru vláde Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“). V prvom prípade k takejto situácii došlo v roku 1994, kedy 11. marca vyjadril parlament predsedovi vlády V. Mečiarovi nedôveru. Bezprostredným dôvodom bol odchod devätnástich poslancov z poslaneckého klubu Hnutia za demokratické Slovensko (skr. HZDS) v priebehu dvoch rokov a takmer tretina z pôvodnej koalíciej väčšiny hlasovala súhlasne s opozičnými poslancami. Vtedajší prezident, M. Kováč, poveril zostavením vlády bývalého koaličného ministra zahraničných vecí J. Moravčíka (pôvodne z klubu HZDS). Vláda na čele s Jozefom Moravčíkom bola vymenovaná z politických strán zastúpených v národnej rade a vládla až do vymenovania novej vlády zostavenej z výsledkov predčasných parlamentných volieb, ktoré sa uskutočnili 30. septembra a 1. októbra 1994 ako prvé voľby do národnej rady. Národná rada prvýkrát rozhodla o skrátení volebného obdobia aktom *ultra vires* za účelom riešenia vzniknutej situácie.² Uvedené riešenie síce nebolo ústavne konformné, ani poverená vláda nemala oklieštené právomoci podľa dnes platného znenia čl. 115 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky publikovanej pod č. 460/1992 Zb. (ďalej len „ústava“), no vzhľadom na pochopenie závislého postavenia vlády vo vzťahu k národnej rade, išlo o riešenie sledujúce efektívnu kooperáciu a vzájomné fungovanie zákonodarnej a výkonnej moci.

² O skrátení volebného obdobia bolo rozhodnuté ústavným zákonom č. 40/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. V zmysle § 2 cit. ústavného zákona dňom volieb do národnej rady (30. septembra a 1. októbra 1994) sa skončí aj mandát poslancov, ktorí boli 5. a 6. júna 1992 zvolení do vtedajšieho Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

Druhý prípad nastal v roku 2011, kedy došlo k strate dôvery vlády na čele s predsedníčkou I. Radičovou v dôsledku neschválenia návrhu zákona, s ktorým spojila vláda hlasovanie o dôvere. Išlo o európsky finančný stabilizačný mechanizmus (známy ako „euroval“), ktorým malo dôjsť k riešeniu dlhovej krízy eurozóny³. Vzniknutú situáciu národná rada riešila prijatím ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ktorým doplnila ust. čl. 115 ods. 3, čím vytvorila ústavné riešenie dočasného poverenia vlády bez dôvery parlamentu až do vymenovania novej vlády a vymedzila jej ústavné kompetencie. V danej situácii národná rada prijala súčasne ďalší účelový ústavný zákon č. 330/2011 Z. z., obsahom ktorého bolo skrátenie prebiehajúceho volebného obdobia a súčasne určenie termínu nových volieb do národnej rady na 10. marca 2012.

Tretí prípad vládnej krízy, ktorá vyvrcholila demisiou vlády I. Matoviča, bola vtedajšou prezidentkou, Z. Čaputovou aktiváciou čl. 115 ods. 1 ústavy poverená vládnuť vláda E. Hegera zložená síce na základe výsledkov volieb do národnej rady uskutočnených 29. februára 2020, avšak vzhľadom na vtedajšiu politickú situáciu vládla ako menšinová, a to od 1. apríla 2021 do 15. mája 2023. Po prvotnom úspechu takéhoto rozhodnutia pre rekonštrukciu vlády, ktorým bolo vyslovenie dôvery národnou radou 4. mája 2021, prišlo po viac ako roku vyslovenie nedôvery, a to na hlasovaní 15. decembra 2022. Následne prezidentka 16. decembra 2022 vládu odvolala a zároveň ju dočasne poverila ďalším vykonávaním jej pôsobnosti v obmedzenom rozsahu v režime čl. 115 ods. 3 ústavy až do vymenovania novej vlády. Predseda poverenej vlády E. Heger však v nedeľu 7. mája 2023 oznámil, že vracia prezidentke poverenie na vedenie vlády, pričom toto realizoval po krátkej vládnej kríze, ktorá vyvrcholila vrátením poverenia na vedenie ministerstva poľnohospodárstva ministrom S. Vlčanom a vrátením poverenia na vedenie ministerstva zahraničných vecí ministrom R. Káčerom. Prezidentka využila svoju kompetenciu zverenú čl. 115 ods. 3 Ústavy a 15. mája 2023 vymenovala prvú nepolitickú vládu, ktorej predsedom sa stal bývalý viceguvernér Národnej banky Slovenska Ľ. Ódor. Jeho vláde národná rada však dňa 15. 6. 2023 nevyslovila dôveru a následné fungovanie tejto poverenej vlády bez dôvery parlamentu podľa čl. 115 ods. 3 ústavy trvalo do 25. októbra 2023, kedy prezidentka vymenovala novú vládu, ktorá vzišla z predčasných parlamentných volieb konaných 30. septembra 2023.

Praktická skúsenosť relatívne dlhého obdobia fungovania poverenej vlády bez dôvery parlamentu (takmer nepretržite od 16. decembra 2022 do 25. októbra

³ Pozn. Euroval je fond, ktorý bol založený za účelom podpory tých členských štátov Európskej únie, ktoré sú zadlžené a ktorých menou je euro. Cieľom eurovalu bolo zabezpečiť finančnú stabilitu menovej únie poskytnutím dočasnej finančnej pomoci štátom eurozóny v prípade výnimočných okolností.

2023)⁴ navodila neželateľný politický stav fungovania dvoch vlád v obmedzenom režime v pomerne krátkom období po sebe a nastolila legitímnu otázku týkajúcu sa samotného rozsahu a obsahu právomocí poverenej vlády bez dôvery parlamentu a efektivity jej fungovania pri zabezpečovaní realizácie výkonnej moci v štáte v situácii, kedy politické zastúpenie v parlamente nie je ochotné, či spôsobilé vytvoriť novú vládu, alebo riešiť situáciu predčasnými voľbami do národnej rady. Možno súhlasiť s názorom M. Domina, že vykonávanie pôsobnosti nepolitickej vlády menovanej prezidentom takmer celé štvorročné volebné obdobie, čo predstavuje prakticky celé volebné obdobie by nekorešpondovalo s princípmi, na ktorých stojí ústava,⁵ predovšetkým s princípom parlamentnej formy vlády.

Vysloveniu nedôvery vláde zo strany parlamentu čelili aj viaceré európske krajiny v dôsledku závažných vnútorných politických udalostí. V roku 2011 bola vyslovená nedôvera gréckej vláde pod vedením G. Papandreou. Vysloveniu nedôvery predchádzala hospodárska kríza a neschopnosť gréckej vlády túto efektívne riešiť, v dôsledku čoho sa Grécko dostalo do obrovských verejných dlhov a neudržateľného hospodárskeho modelu. Následné sprísnené konsolidačné opatrenia v súlade s medzinárodnou finančnou pomocou vyvolali masové protesty a politickú polarizáciu. Grécka vláda si politickú kredibilitu snažila udržať vyhlásením referenda, ktoré ešte viac oslabilo jej pozíciu a viedlo k demisii vlády.⁶

V roku 2019 v súvislosti s neúspešným opakovaným presadzovaním dohody o brexite v britskom parlamente čelila vláda Theresy May kríze vo vládnej koalícii, ktorá nakoniec viedla k podaniu demisie zo strany vlády a vyvolaniu predčasných volieb.⁷

V roku 2021 podal demisiu predseda talianskej vlády G. Conte. Dôvodom bola nespokojnosť s jej postupom pri riešení pandémie COVID-19, ako aj s hospodárskymi opatreniami a distribúciou finančných prostriedkov. Po páde Conteho

⁴ Pre úplnosť nemožno opomenúť fungovanie vlády L. Ódora od 15. mája 2023 do 15. júna 2023 v režime plných kompetencií vlády ako vlády menovanej prezidentkou nie z radov nominantov politických strán, ale odborníkov fungujúcich s prezumpciou dôvery parlamentu až do vyslovenia nedôvery národnou radou. Právna domnienka existencie dôvery národnej rady po vymenovaní vlády až do rozhodnutia o dôvere je v ústavnoprávnej doktríne už zaužívaná. Porovnaj ZELENÁJOVÁ, Z. Postavenie vlády v procese jej utvárania. In *Justičná revue*. 2017, č. 8 – 9, s. 961.

⁵ DOMIN, M. Povolebný pat a ústavné mechanizmy na jeho riešenie. Príklad Slovenskej republiky. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, roč. 28, č. 1. s. 148.

⁶ Pozri online. [citované 2025-03-16]. Dostupné na: <<https://www.cas.sk/clanok/210225/grecka-vlada-skoncila-premier-papandreu-podal-demisiu/>>.

⁷ Pozri online. [citované 2025-03-16]. Dostupné na: <<https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-in-downing-street-24-may-2019>>.

vlády nevznikla dočasná t. j. poverená vláda, ale bol vymenovaný nový premiér z radov odborníkov **M. Draghi**, ktorý získal podporu v parlamente a ostal na čele talianskej vlády až do riadnych parlamentných volieb v roku 2022.⁸

Vysloveniu nedôvery v parlamente čelila aj portugalská vláda J. Socratesa v roku 2011 v súvislosti s neudržateľnou verejnou zadlženosťou, ktorá bola spojená s klesajúcou dôverou v schopnosť vlády riešiť finančnú krízu. Neschopnosť vykonať potrebné reformy viedlo k podaniu žiadosti o medzinárodnú finančnú pomoc, čo politicky oslabilo vládu. Po vyslovení nedôvery parlamentom podal predseda vlády demisiu, čím otvoril cestu k predčasným voľbám.⁹

Tak slovenský príklad ako aj príklady straty dôvery parlamentu v zahraničných parlamentných demokraciách nie sú teda výnimočným javom. Problematika vyslovenia nedôvery a následného fungovania vlád bez legitimizačného základu je veľmi živou a diskutovanou témou, ktorá sa predovšetkým v podmienkach slovenskej republiky stáva hrozbou pri každej vládnej kríze väčšieho či menšieho charakteru. Zdá sa, akoby vyslovenie nedôvery parlamentom a hrozba predčasných volieb bola témou, ktorá je legitímna a ústavne udržateľná. Ale je tomu skutočne tak? Tento príspevok si dáva za cieľ uchopiť súčasný ústavnoprávny režim fungovania poverenej vlády bez dôvery parlamentu a zhodnotiť jeho efektívnosť tak vo vzťahu k reálnym právomociam poverenej vlády ako aj načrtnúť možné riešenie ústavnoprávnej udržateľnosti fungovania vlády po strate dôvery parlamentom.

2 Kráľ je „mŕtvý“ alebo keď vláde ostane len málo moci

Situácia, keď vláda predčasne stratí dôveru národnej rady môže nastať tromi spôsobmi. Prvým spôsobom je vyslovenie nedôvery vláde ako celku, druhým je vyslovenie nedôvery predsedovi vlády¹⁰ a tretím je zamietnutie návrhu vlády na

⁸ Pozri online. [citované 2025-03-16]. Dostupné na: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-55802611>>.

⁹ Portugalská ústava v čl. 195 ustanovuje povinnosť vlády podať demisiu po vyslovení nedôvery parlamentom. Následne ostáva vláda vo funkcii až do vymenovania novej vlády a jej právomoci sú podľa čl. 186 ods. 4 a 5 portugalskej ústavy obmedzené na zabezpečovanie verejných záležitostí v nevyhnutnom rozsahu. Pozri online. [citované 2025-03-16]. Dostupné na: <<https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>>.

¹⁰ Predseda vlády nesie v našom ústavnom systéme „táču“ celej vlády, pozri čl. 116 ods. 5 a 6. Ústavná úprava tu jednoznačne určuje, že demisia predsedu vlády, ako aj jeho odvolanie (ak Národná rada SR vysloví nedôveru predsedovi vlády) sa premieta a zosobňuje do celej vlády, čiže má za následok demisiu alebo odstúpenie celej vlády. TRELLOVÁ, L., BALOG, B. *Ako je to vlastne s vymenovaním „nekompletnej“ vlády?* 20.10. 2023. Pozri online. [cit. 2025-03-15].

vyslovenie dôvery. Kým návrh na vyslovenie dôvery môže vzísť iba z pera vlády, návrh na vyslovenie nedôvery vláde, príp. jej jednotlivému členovi je výlučným oprávnením najmenej päťtiny poslancov národnej rady. Nevyslovená dôvera ako aj vyslovená nedôvera vedú k odvolaniu vlády podľa čl. 115 ods. 1 ústavy a jej súčasnemu povereniu podľa čl. 115 ods. 3 ústavy.¹¹

Mechanizmus poverenia vlády prezidentom podľa čl. 115 ods. 3 ústavy po jej odvolaní, je obdobne nastavený ako v prípade podania demisie vládou podľa čl. 115 ods. 2 ústavy. Ústava ako formálno-procesnú podmienku pre získanie právomocí poverenej vlády vyžaduje vyhlásenie rozhodnutia prezidenta o poverení výkonom funkcie až do vymenovania novej vlády v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Na prvý pohľad možno uvažovať o logickej ústavnej konštrukcii, kedy si poverená vláda na výkon svojich právomocí prepožičiava legitimitu prezidenta voleného priamou voľbou, tým, že niektoré rozhodnutia vlády, ktorá stratila podporu ľudu zosobneného parlamentom, môže svojím súhlasom legitimizovať. V tomto prípade však ako protiargument zaváži, že prezident nenesie v podmienkach slovenskej parlamentnej demokracie zodpovednosť za výkon svojich vlastných právomocí, o to skôr je ťažké určiť, kto a akú zodpovednosť nesie za rozhodnutia odvolanej vlády, ktoré urobila s predchádzajúcim súhlasom prezidenta, resp. najskôr možno konštatovať, že takúto zodpovednosť nenesie nik.¹²

Markantný ústavný rozdiel za čas fungovania poverenej, tzv. dočasnej vlády, a vlády majúcej dôveru parlamentu je práve v právomociach, ktoré poverenej vláde ústava zveruje. Tieto možno deliť do troch skupín, pričom prvú skupinu tvoria právomoci, ktoré vláda môže aj naďalej vykonávať, rovnako ako ich vykonávala pred svojím odvolaním (čl. 119 písm. a), b), e), f) n), o), p) ústavy). Druhú skupinu tvoria právomoci, ktoré môže vykonávať len s predchádzajúcim súhlasom prezidenta v každom jednotlivom prípade [čl. 119 písm. m) a r) ústavy] a napokon sú tú ostatné právomoci, ktoré do svojho odvolania mohla vykonávať a tieto jej ústava použitím čl. 115 ods. 3 vzala [čl. 119 písm. c), d), g), h), i), j), k), l) ústavy].

Uvažujúc o ústavnom vymedzení kompetencií poverenej vlády bez dôvery parlamentu sa naskytá otázka, prečo ústavodarca vôbec umožnil pôsobenie vlády bez materiálnej legitimacy len na základe formálnej legitimacy danej prezidentom. Možno súhlasiť s B. Balogom, že doplnenie čl. 115 ods. 3 Ústavy predstavuje zásah do jadra parlamentného ústavného systému. Súčasne B. Balog uvádza, že

Dostupné na : <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2023/10/20/ako-je-to-vlastne-s-vymenovanim-nekompletnej-vlady/>>.

¹¹ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 276.

¹² OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava : Wolters Kluwer, s. 328 – 329.

čl. 115 ods. 3 ústavy však predstavuje aj určitú poistku, resp. nepriamo možno aj výstrahu pre aktérov politického života v tom, že ak nenájdu systémové riešenie možného ústavného sporu, resp. ústavnej krízy, najmä, ale nielen vo vzťahuoch medzi národnou radou a vládou, umožňuje ústava riešenie v extrémnej situácii aj netradičným a nesystémovým spôsobom, ktorému je potrebné sa vyhnúť.¹³ Nemožno opomenúť, že súčasne s vyslovením nedôvery, resp. nevyslovením dôvery dochádza súčasne k ukončeniu kontrolného vzťahu národnej rady voči vláde, a to aj napriek formálne zachovanému právu národnej rady podľa čl. 86 písm. a) ústavy vysloviť poverenej vláde nedôveru. Národná rada už nedisponuje nástrojom na vymožiteľnosť svojej kontroly, pretože tento už nemôže byť spojený s následkom jej odvolania, príp. definitívneho ukončenia jej výkonu, ktorý vo vzťahu k poverenej vláde už raz nastal. L. Orosz v spojení s vládou, ktorá bola odvolaná a pôsobí na ústavnom základe čl. 115 ods. 3 uvádza, že národná rada voči vláde už nedisponuje žiadnymi efektívnymi kontrolnými oprávneniami.¹⁴ Režim obmedzeného fungovania poverenej vlády bez možnosti ústavnej kontroly parlamentu tak nastoľuje také riešenie ústavného zabezpečenia riadneho chodu ústavných orgánov, ktoré tvoria v modeli parlamentnej formy vlády nesystémový prvok.

Vzhľadom na načrtnuté problémy rozoberanej ústavnoprávnej úpravy sa naskytá ako legitímna otázka, či právomoci, ktorými poverená vláda v čase svojho fungovania disponuje aj dokáže efektívne vykonávať. V nasledujúcich riadkoch považujeme teda za potrebné upriamiť pozornosť na právomoci poverenej vlády bez dôvery parlamentu a následne tieto podrobiť skúmaniu ich praktickej uplatniteľnosti v praxi. Na základe získaných poznatkov bude možné zhodnotiť efektívnosť fungovania obmedzenej vlády v režime čl. 115 ods. 3 ústavy a ponúknuť možnosti riešenia nastolenej ústavnopolitickej krízy.

3 „Koľko moci vláda bez dôvery má?“ alebo zákonodarná iniciatíva a vlastná normotvorná činnosť poverenej vlády bez dôvery parlamentu

V rámci úvah o zostatku právomocí, ktorej režim čl. 115 ods. 3 ústavy poverenej vláde dovoľuje, je nutné pomenovať tie, ktoré už nemôže vykonávať ako aj tie, na ktorých realizáciu potrebuje súhlas prezidenta.

¹³ BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 97.

¹⁴ OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 327.

Ústavodarca poverenej vláde bez dôvery parlamentu odňal mnohé významné právomoci. V predchádzajúcich riadkoch sme opísali, že poverenej vláde už nepatrí právomoc rozhodovať o programe vlády a jeho plnení, či o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky. Vo vzťahu k dojednávaniu medzinárodných zmlúv, poverená vláda nemôže viac uplatniť svoju aktívnu legitimáciu vo vzťahu k ústavnej kontrole ústavnosti v prípadoch, kde sa vyžaduje súhlas národnej rady.

Rovnako vláde nepatrí viac rozhodovať o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky [čl. 119 písm. i) ústavy], čím je takmer plne znemožnená jej hlavná úloha nielen vo vzťahu k vnútorným záležitostiam štátu ale aj úloha medzinárodného reprezentanta a arbitra vo vzťahu k zahraničiu.

Ďalej vláda nemôže vyvolať verejnú diskusiu o podaní návrhu zákona alebo iného závažného opatrenia [čl. 119 písm. j) ústavy], či udeľovať amnestiu vo veciach priestupkov.

Pri výpočte právomocí, ktoré poverená vláda môže vykonávať, ale na ich výkon potrebuje predchádzajúci súhlas prezidenta spomenieme právo menovať a odvolávať štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom a troch členov Súdnej rady Slovenskej republiky. Vo vzťahu k tomuto obmedzeniu právomoci vlády možno uvažovať len o menovaní či odvolávaní tých štátnych funkcionárov, vo vzťahu ku ktorým vznikne akútna potreba súvisiaca so zabezpečením riadneho fungovania dotknutého úradu. Poverená vláda fakticky stráca právo rozhodovať o dosadzovaní a odvolávaní svojich straníckych funkcionárov napriek tomu, že je stále v pozícii vrcholného orgánu výkonnej moci. Navyiac, povinnosť získať predchádzajúci súhlas prezidenta ústava vyžaduje aj v prípade rozhodovania o ďalších otázkach ustanovených zákonom. Akákoľvek vláde zverená rozhodovacia právomoc vo veciach upravených zákonom v najširšom zmysle¹⁵ je tak významne limitovaná a kontrolovaná hlavou štátu.

Ústava ponecháva poverenej vláde v režime čl. 115 ods. 3 ústavy právomoc zákonodarnej iniciatívy. Vláda síce môže predkladať návrhy zákonov či rozhodovať o prijatí nariadení vlády, avšak ústavodarca jej vzal právomoc predkladať tie návrhy, ktoré by predstavovali napĺňanie jej programového vyhlásenia ako aj tie, ktoré by predstavovali zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky štátu. Tu ústava limituje vládu v praktickej realizácii

¹⁵ Napríklad vláda schvaľuje systém riadenia finančných nástrojov podľa zákona č. 323/2015 Z. z. o finančných nástrojoch financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov; vláda môže odňať správu nehnuteľného majetku štátu správcovi, ak sa preukáže, že nehnuteľný majetok štátu je pre správcu prebytočným majetkom štátu v zmysle zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu; vláda rozhoduje, ktorý investičný projekt sa považuje za významnú investíciu podľa zákona č. 371/2021 Z. z. o významných investíciách a pod.

politicko-strategického dokumentu, ktorým je programové vyhlásenie vlády. Jej legislatívna kompetencia v najširšom zmysle sa tak obmedzuje len na zabezpečovanie obvyklého chodu výkonnej moci v oblasti ekonomickej, hospodárskej, rozpočtovej a sociálnej politiky. Jej legislatívna iniciatíva má vychádzať z aktuálnych potrieb spoločnosti dotýkajúcich sa verejného záujmu na prijatí takej legislatívy, avšak vzhľadom na vyslovenú nedôveru nemôže viac naplňať programové ciele, ku ktorým sa voličom zaviazala. Táto vláda sa stáva politicky oslabenou, „malomocnou“.

Naproti tomu ústavodarca ponechal vláde právo predkladať návrh zákona o štátnom rozpočte a štátnom záverečnom účte, uvedomujúc si exkluzívnu zákonodarnú iniciatívu vlády v oblasti rozpočtovej politiky. Súčasne vláde ponechal zákonodarnú iniciatívu na predloženie návrhu na prerokovanie návrhu zákona v skrátrenom legislatívnom konaní, pričom toto oprávnenie ostáva vláde tak vo vzťahu k vládnomu návrhu zákona, ako aj návrhu zákona predloženého poslancami alebo výborom národnej rady. Ústavodarca teda počíta s tou kompetenciou poverenej vlády, ktorú môže realizovať iba vláda v súvislosti s potrebou akútnej legislatívnej reakcie na aktuálne potreby verejného záujmu. Tu je možné ústavodarcovi vyčítať nekorešpondujúcu ústavnú úpravu v kolízii s právomocami, ktoré poverená vláda v režime čl. 115 ods. 3 ústavy nemôže vykonávať. Predloženie návrhu zákona o štátnom rozpočte možno rozhodne označiť ako nástroj realizácie vnútornej politiky a súčasne zásadné opatrenie v oblasti hospodárskej politiky štátu, ktoré však súčasne ústava poverenej vláde odníma.

Vo vzťahu k legislatívnej iniciatíve predkladania, rokovania a schvaľovania nariadení vlády, možno konštatovať, že právomoc vlády vydávať nariadenia na vykonanie zákona a v jeho medziach, nie je pre poverenú vládu nijak obmedzená. Rovnako však ako v prípade návrhov zákonov, v procese prijímania nariadení je vláda limitovaná stratou dôvery parlamentu, v dôsledku čoho nemôže realizáciou čl. 120 ods. 1 ústavy presadzovať svoj politický program, ani prostredníctvom nariadení realizovať zásadné otázky na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky štátu.

Ponúka však ústava mechanizmus na kontrolu dodržiavania uvedených obmedzení? Súčasne, uvažujúc o legislatívnej iniciatíve poverenej vlády nemožno opomenúť otázku, kto má právo kontrolovať vládu pre prípadný exces z jej právomocí v režime čl. 115 ods. 3 ústavy?

Vo vzťahu k zákonodarnej iniciatíve vlády, je potrebné upriamiť pozornosť na samotné rokovanie národnej rady. Pokiaľ sa rozhodne schváliť taký návrh zákona, ktorý odporuje zákonodarnej iniciatíve vlády v zmysle čl. 115 ods. 3 ústavy, ústava ponúka ešte možnosť ústavnej kontroly súladu zákona predloženého z iniciatívy vlády, či nariadenia prijatého vládou, a to Ústavným súdom Slovenskej

republiky (ďalej len „ústavný súd“), v zmysle č. 125 ods. 1 písm. a) a b) ústavy. Nemožno opomenúť, že zákonodarný zbor za čas fungovania poverenej vlády nie je obmedzený ústavou v procese schvaľovania legislatívnych návrhov poverenej vlády vo vzťahu k ich materiálnemu obsahu. Zákonodarný zbor má plnú právomoc rozhodovať o akomkoľvek návrhu zákona. Schválenie zákona národnou radou by teda v tomto ohľade dalo legitimitu materiálnemu obsahu prijatej právnej normy, aj keď vzišla z pera vlády. Domnievame sa, že ústavný súd by v prípade následnej kontroly ústavnosti mohol poukázať len na porušenie ústavy vládou pri rokovaní o takomto návrhu a jeho následnom predložení národnej rade, t. j. porušenie ústavy by muselo vyplývať z porušenia zákazu zákonodarnej iniciatívy, ktorým poverená vláda explicitne realizuje svoj politický program. V prípade, ak by samotná vláda taký návrh neodôvodnila ako splnenie legislatívneho zámeru, ku ktorému sa zaviazala, bolo by zložité zo strany ústavného súdu preukázať také porušenie ústavy pri realizácii zákonodarnej iniciatívy zo strany vlády, ktorého intenzita by vyvolala potrebu zrušiť zákon medzitým legitimizovaný riadnym legislatívnym procesom v národnej rade s výsledným schválením. Určite by sa ústavný súd ocitol v zložitom postavení, kedy by musel skúmať, či verejný záujem na zrušení zákona realizujúceho určitý cieľ programového vyhlásenia vlády bez dôvery parlamentu prevažuje nad záujmom na zachovaní právnej istoty a kľúčovou otázkou by bolo, či parlament realizáciou riadneho legislatívneho procesu nezhojil protiústavný postup vlády bez dôvery parlamentu tým, že parlament vyslovil „dôveru“ takému návrhu zákona. V praxi takéto excesy môžu vyvstať aj v prípadoch, kedy poverená vláda bude takýmto návrhom zákona reagovať na aktuálne potreby verejného záujmu, hoci ním súčasne plní ciele svojho programového vyhlásenia.

V prípade poverenej vlády E. Hegera bola nastolená otázka, či v rámci existujúceho vojenského konfliktu pomoc Slovenskej republiky Ukrajine vo forme darovania vojenských lietadiel MiG-29 je rozhodovaním o zásadných otázkach zahraničnej politiky, ktoré poverená vláda už nemôže realizovať, keďže táto kompetencia jej z ust. čl. 115 ods. 3 ústavy už nevyplýva.¹⁶ Navyše k darovaniu došlo na základe medzivládnej dohody poverenej vlády Slovenskej republiky a vlády Ukrajiny.¹⁷

¹⁶ Bližšie pozri Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta: *Právna analýza právomocí vlády Slovenskej republiky, ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády*. Dostupné na: <https://uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2023/2023-03-16_Analyza_k_Hegerova_vlada.pdf>.

¹⁷ Medzivládnu dohodu podpísali v marci 2023 dočasne poverený minister obrany Jaroslav Naď a veľvyslanec Ukrajiny na Slovensku Myroslav Kastran. Pozri online. [citované 2025-03-16].

Počas poverenej vlády Ľ. Ódora napríklad rezonovala otázka, či navrhovanými opatreniami vlády v oblasti daní na konsolidáciu verejných financií v dôsledku vysokej inflácie nedochádza k porušovaniu obmedzenej zákonodarnej iniciatívy, keďže daňová politika predstavuje rozhodujúci nástroj legitímnej vlády majúcej dôveru parlamentu.¹⁸ Národná rada v danom čase nezasadala vzhľadom na predčasné voľby konané 30. septembra 2023, a teda návrhy takýchto opatrení ostali na rozhodnutie národnej rady, ktorá sa sformuje z výsledkov predčasných volieb. Tieto návrhy, hoci v rozpore s čl. 119 písm. d) ústavy môžeme označiť ako aktívnu snahu získania politickej dôveryhodnosti, ktorými poverená vláda sformovaná ako politická strana uchádzajúca sa o priazeň voličov v predčasných voľbách, priamo a preemptívnym spôsobom realizovala svoj predvolebný program. Domnievame sa, že takýto postup nie je v súlade s ústavou, pretože výkon vládnych právomocí nemožno zneužívať na prospech novej politickej strany kandidujúcej vo voľbách. Uvedený postup súčasne fakticky znevýhodňuje ostatné kandidujúce subjekty. Zdá sa, že zneužitím právomocí v intenciách čl. 115 ods. 3 ústavy by mala utpieť politická kredibilita poverenej vlády ako kandidáta vo voľbách. V uvedenej situácii sa tak nestalo. Vzhľadom na to, že zákon o rokovanom poriadku umožňuje návrhy zákonov predložené v jednom volebnom období prerokovať v nasledujúcom volebnom období iba, ak boli podané ako nové návrhy,¹⁹ muselo byť dosluhujúcej poverenej vláde zrejmé, že o jej legislatívnych opatreniach bude možné v legislatívnom procese rokovať výlučne za podmienky získania poslaneckého mandátu, ktorý by umožnil ich opätovné predloženie v novom volebnom období. Zároveň je potrebné uviesť, že prieskum ústavnej súladnosti pre prípad návrhu zákona s ústavou je vylúčený (čl. 125 ods. 4 ústavy).

V prípade schválenia nariadenia vládou by nastala komplikovanejšia situácia. Ústavný súd by sa samotným nariadením zaoberal z hľadiska legislatívneho, obsahového nesúladu s vyššími referenčnými normami, ale aj z hľadiska kompetenčného, pričom by mohol postup vlády vyhodnotiť ako excesívny, t. j. v rozpore s jej kompetenciami podľa čl. 115 ods. 3 ústavy. V prípade vydania nariadenia predstavujúceho zásadné opatrenie na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky štátu by pre ústavný súd bola vytvorená komplikovaná situácia, kedy by sa musel zaoberať či dané opatrenie možno vyhodnotiť ako zásadné, a preto vydané

Dostupné na: <<https://www.mosr.sk/52653-sk/prve-styri-stihacie-lietadla-mig-29-su-uz-na-ukrajine/>>.

¹⁸ Pozri online. [citované 2025-03-16]. Dostupné online na: <<https://www1.pluska.sk/rady-a-tipy/uradnicka-vlada-odora-navrhuje-vytiahnut-viac-penazi-aj-tychto-ludi-pozrite-tie-sumy>>.

¹⁹ Ustanovenie § 96 ods. 5 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

vládou bez kompetenčnej právomoci. Tak v ústave ako aj v judikatúre ústavného súdu však absentuje komplexné zadefinovanie, čo možno pod zásadnými opatreniami hospodárskej a sociálnej politiky rozumieť.

Pri pokuse o výklad, si môžeme pomôcť názorom vysloveným v náleze ústavného súdu, sp. zn. PL. ÚS 1/96, ktorý uviedol, že „*Ústava neustanovuje taxatívne, ani demonštratívne, ktoré z opatrení v uvedených oblastiach sú natoľko závažné, že ich možno charakterizovať ako zásadné. Pomocou výkladu, za zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky možno považovať všetky opatrenia, ktoré majú mimoriadny význam pre hospodársku a sociálnu politiku Slovenskej republiky z hľadiska jej dlhodobého rozvoja. Okrem toho za zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky možno označiť aj také opatrenia, ktoré majú zásadný význam pre riešenie konkrétnej situácie dôležitej pre hospodársku alebo sociálnu politiku Slovenskej republiky. Rozsah, hĺbku a stupeň konkrétnosti opatrení, ktorými vláda uplatní svoju pôsobnosť rozhodovať o zásadných otázkach hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky, nemožno vymedziť so všeobecnou platnosťou pre všetky opatrenia zásadnej povahy. Len podľa povahy spoločenského vzťahu, ktorý je predmetom rozhodovania, možno ustanoviť, či pre uplatnenie pôsobnosti, ktorú vláde priznáva ústava, stačí, aby vláda rozhodla o koncepcii opatrenia zásadného významu, alebo či treba, aby vláda rozhodovala aj o konkrétnych otázkach uskutočnenia prijatého opatrenia.*“²⁰

V zmysle uvedeného ústavný súd kladie dôraz na mimoriadny význam takéhoto opatrenia pre hospodársku a sociálnu politiku Slovenskej republiky, čo podmieňuje dlhodobým charakterom vplyvu opatrenia na rozvoj. Navyiac uvažuje o opatrení ako o zásadnom aj z hľadiska jeho významu pre riešenie konkrétnej situácie, ktorá je dôležitá pre hospodársku alebo sociálnu politiku Slovenskej republiky. Súčasne s ohľadom na sledovaný dopad posudzuje kritériá zásadnosti aj vo vzťahu ku schválenej koncepcii, nielen vo vzťahu k samotným opatreniam schváleným poverenou vládou. Kritériá definované ústavným súdom pre posúdenie zásadnosti opatrenia prijatého v podobe nariadenia vlády, je teda potrebné posudzovať *ad hoc*. Vzhľadom na uvedené, v každom prípade je potrebné v zmysle prezumpcie ústavnosti vydaného nariadenia počkať do rozhodnutia ústavného súdu. Možno však zároveň uviesť, že takýmto postupom by mohla poverená vláda obchádzať svoju obmedzenú normotvornú pôsobnosť a vydávať akékoľvek nariadenia, aj tie ktoré by dosahovali intenzitu zásadných opatrení. Pre ich schválenie by postačovalo najst' vhodnú zákonnú normu, v ktorej medziach by

²⁰ Nález Ústavného súdu SR z 21. novembra 1996, sp. zn. PL.ÚS 1/96.

bolo možné vydať takéto nariadenie podľa čl. 120 ods. 1 ústavy.²¹ Kým by o jej ústavnosti rozhodol ústavný súd, je pravdepodobné, že toto nariadenie by už istý čas bolo zavedené v praxi.

Domnievame sa, že vydávaním takýchto nariadení by vláda mohla efektívne realizovať aj svoje programové vyhlásenie, pokiaľ by jeho realizáciu bola schopná zabezpečiť podzákonnými normami na vykonanie zákonov, napríklad nariadeniami vlády môže ustanoviť najvyššiu prípustnú výšku odplaty bankových a nebankových subjektov pri poskytnutí peňažných prostriedkov spotrebiteľovi²², do r. 2020 ustanovovala nariadením výšku minimálnej mzdy,²³ a pod. Napriek uvedenej úvahe o reálnych možnostiach poverenej vlády vydávaním nariadení realizovať sociálnu a hospodársku politiku štátu, sa domnievame, že opatrenia významnejšieho vplyvu poverená vláda nemôže realizovať iba vydávaním nariadení, keďže tu nevyhnutne môže a musí dochádzať ku kolízii so zákonnou úpravou. V podmienkach slovenskej parlamentnej demokracie v takých prípadoch bude mať posledné slovo národná rada, ktorej poslanci môžu iniciovať konanie o prieskum ústavnosti takého nariadenia, príp. rýchlejšim, efektívnejším spôsobom môžu prijať zákon, ktorým také nariadenie vlády prelomí a nahradí zákonnou úpravou. Poverená vláda bez dôvery parlamentu je si vedomá tohto významného limitu zo strany národnej rady, preto si dovoľíme tvrdiť, že ani v praxi k vydávaniu nariadení v zásadnejších otázkach hospodárskej a sociálnej politiky doposiaľ nedošlo.

4 „Posledné zvyšky úcty“ vláde navonok alebo právomoci vlády v medzinárodných vzťahoch

Poverenej vláde ostáva v režime čl. 115 ods. 3 ústavy právomoc dojednávať medzinárodné zmluvy v súlade s čl. 119 písm. f) ústavy, ktorých dojednávanie na vládu preniesol v rámci svojej primárnej ústavnej kompetencie prezident.

²¹ „Vláda má širšiu normotvornú kompetenciu, pretože ústava v čl. 120 ju oprávňuje vydať nariadenie vlády na vykonanie zákona aj bez výslovného dovolenia udeleného v zákone. Rozsah normotvornej právomoci vyplývajúcej zo splnomocnenia vlády je však obmedzený nielen podmienkami uvedenými v čl. 120 ods. 1, ale aj ďalšími ustanoveniami ústavy.“ Vid' nálež Ústavného súdu SR z 27. februára 1997, sp. zn. PL. ÚS 7/96.

²² Ustanovenie § 1a nariadenia vlády č. 87/1995 Z. z., ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia Občianskeho zákonníka.

²³ V súčasnosti zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov ponecháva možnosť dohodnúť sumu minimálnej mzdy medzi zástupcami zamestnávateľov a zástupcami zamestnancov a v prípade ich nedohodnutia na dohode s Hospodárskou a sociálnou radou SR.

V súčasnosti tak ostáva vláde právomoc dojednávať medzinárodné zmluvy v súlade s rozhodnutím prezidenta.²⁴ V jeho intenciách môže vláda (i) pripraviť a prerokovať návrhy takýchto medzinárodných zmlúv, kde je potrebný súhlas národnej rady. V prípadoch medzinárodných zmlúv, kde sa tento súhlas nevyžaduje, je vláda kompetentná (ii) dojednávať takéto zmluvy sama, tieto schváliť, či vyjadriť súhlas, že Slovenská republika bude nimi viazaná podpisom, prijatím, schválením, prístupom alebo iným dohodnutým spôsobom. Napokon v treťom prípade prezident priamo preniesol (iii) kompetenciu dojednávať medzinárodné zmluvy, na ktoré nie je potrebný súhlas národnej rady a ktoré nepresahujú rámec pôsobnosti ústredného orgánu štátnej správy ustanovený zákonom, na člena vlády Slovenskej republiky povereného riadením príslušného ministerstva.

V praxi nastávajú situácie, kedy samotná národná rada vzhľadom na obsahovú rôznorodosť medzinárodných zmlúv má problém zadefinovať medzinárodnú zmluvu, či spadá do režimu medzinárodných zmlúv s tzv. doložkou prednosti (čl. 7 ods. 5, čl. 7 ods. 2, čl. 154c ods. 1 ústavy), alebo patrí medzi tzv. „prezidentské“ medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 4 ústavy, alebo medzinárodné zmluvy ratifikované pred 1. 7. 2001 a spadajúce pod režim čl. 154c ods. 2 ústavy.²⁵ Ústavodarca nám v tomto ohľade ponúkol preventívnu kontrolu ústavnosti podľa čl. 125a v podobe konania o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv s ústavou alebo ústavným zákonom. Ústavný súd však môže posudzovať ústavnú súladnosť len tých medzinárodných zmlúv, kde ústava vyžaduje súhlas národnej rady podľa čl. 7 ods. 4 ústavy. Vzhľadom na dikciu čl. 7 ods. 4 ústavy sa súhlas národnej rady vyžaduje pre tie medzinárodné zmluvy, ktoré sú tak politickej, vojenskej, ako aj hospodárskej všeobecnej povahy. Rovnako ústava požaduje súhlas národnej rady aj v prípade tých medzinárodných zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva a povinnosti fyzických či právnických osôb. Aktívnu procesnú legitímáciu na podanie návrhu na konanie o súlade majú výlučne prezident a vláda, ktorí sú súčasne jedinými dvoma subjektmi spôsobilými danú medzinárodnú zmluvu dojednať a medzinárodne ratifikovať. Doposiaľ nebol ústavnému súdu na predbežnú kontrolu ústavnosti predložený takýto návrh, avšak v prípade existencie poverenej vlády bez dôvery, ktorá by dokonca mohla v neprítomnosti prezidenta podľa čl. 105 ods. 1 ústavy disponovať jeho plnými kompetenciami podľa čl. 102 písm. a) ústavy, t. j. nielen dojednávať a ratifikovať medzinárodné zmluvy, ale ich dojednávanie preniesť aj na jednotlivých členov vlády, by bola poverená vláda bez dôvery jediným orgánom oprávneným na aktiváciu tejto kontroly

²⁴ Rozhodnutím prezidenta SR č. 250/2001 Z. z. o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy.

²⁵ BALOG, B., TRELOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*. 2024, č. 4, s. 414.

zo strany ústavného súdu. Aj v prípade, ak by to nevyužila a dojednaná zmluva by spadala do rámca tzv. prezidentských zmlúv podľa čl. 7 ods. 4, národná rada by pred jej ratifikáciou bola plne oprávnená sa touto zmluvou zaoberať, vyjadriť nespokojnosť, pripomienky, príp. nesúhlasiť a tým jej záväznosť pre Slovenskú republiku zastaviť.

Vláda bez dôvery tak má možnosť realizovať dojednávanie tých medzinárodných zmlúv, ktoré fakticky majú podobu politických vyhlásení o nadviazaní hlbšej spolupráce bez identifikácie záväzkov, ktoré by priamo zakladali práva a povinnosti fyzickým a právnickým osobám, ako aj tých, na ktorých vykonanie nie je potrebné prijať zákon (čl. 86 písm. d) ústavy). Aj v prípade tých medzinárodných zmlúv majúcich podobu memoranda o porozumení, či hlbšej spolupráce, pokiaľ by národná rada mala zato, že spadajú do rámca medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 4, má právo rozhodovať o tom, či spadajú do rámca čl. 7 ods. 5 ústavy, alebo nie, t. j. či zakladajú určité záväzky právnickým alebo fyzickým osobám, či sa týkajú práv a slobôd, či bude potrebné prijať zákon na ich vykonanie. Domnievame sa, že v prípade uzatvorenia medzivládnej dohody o darovaní stíhačiek ako formy vojenskej pomoci Ukrajine, bola namieste otázka kontrolnej právomoci národnej rady pri preskúmaní, či spadá do režimu obmedzených právomocí vlády. Považujeme za málo presvedčivé, že národná rada sa ústavnosťou samotnej medzivládnej dohody nezaoberala a politicky ju bez osobitného rokovania podporila.

Z ústavnoprávnej úpravy podmienok pre uzatvorenie medzinárodných zmlúv jednoznačne vyplýva vzájomná koordinácia najvyšších ústavných orgánov, nakoľko tieto zmluvy majú po úspešnom zavŕšení procesu ich dojednania a ratifikácie prednosť pred vnútroštátnou zákonnou úpravou. V tomto ohľade postavenie poverenej vlády bez dôvery parlamentu ostáva výrazne oklieštené „brzdou“, ktorou je predovšetkým súhlas parlamentu pred jej ratifikáciou.

Kým za podpory parlamentu vláda môže prostredníctvom dojednávania medzinárodných zmlúv plne realizovať ciele zahraničnej politiky, efektívnosť jej medzinárodného dojednávania záväzkov stojí a padá na súhlase národnej rady, ktorá jej už nedôveruje.

5 Ostatné právomoci poverenej vlády

Pre úplnosť je potrebné spomenúť, že vláda má právo rokovať aj o otázkach vo veciach obrany a bezpečnosti štátu, ako aj o vyslaní ozbrojených síl mimo územia Slovenskej republiky na účel humanitárnej pomoci, vojenských cvičení alebo mierových pozorovateľských misií a o súhlase s prechodom zahraničných

ozbrojených síl cez územie Slovenskej republiky. Rovnako jej ústavodarca ponechal kompetenciu rozhodovať o vyslaní ozbrojených síl mimo územia Slovenskej republiky, ak ide o plnenie záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu, a to najdlhšie na čas 60 dní.

Uvedené právomoci zabezpečujú realizáciu výkonnej moci z hľadiska najvýznamnejších funkcií štátu, a to obrany, vnútornej bezpečnosti a vzájomnej vojenskej či humanitárnej pomoci. Ide o právomoci imanentne spojené nie s realizáciou hospodárskej a sociálnej politiky víťaza volieb, ale o nutnosť ich ponechania, pretože v prípade znefunkčnenia poverenej vlády by tieto právomoci ostali v ústavnoprávnom vákuu až do vymenovania novej vlády. Nemožnosťou ich využitia by došlo k paralýze Slovenskej republiky v okamžitej reakcieschopnosti v prípade stavu ohrozenia bezpečnosti štátu, či inej krízovej situácie. Uvedené právomoci možno označiť ako nevyhnutné a podstatné pre riadne fungovanie štátu. Ich ponechanie poverenej vláde bez dôvery parlamentu možno označiť ako plne legitímne.

6 Komparatívny pohľad ústavnoprávnej udržateľnosti režimu čl. 115 ods. 3 Ústavy s ústavami vybraných parlamentných demokracií

Ústavnoprávne ukotvenie inštitútu vyslovenia nedôvery vláde parlamentom síce nájdeme v ústavách európskych parlamentných demokracií ako tradičný model pre vyvodenie ústavnopolitickej zodpovednosti vlády parlamentu, avšak model následného fungovania vlády sa v parlamentných demokraciách líši. V Českej republike nachádzame ústavnoprávnu povinnosť vlády bez dôvery parlamentu podať demisiu prezidentovi republiky.²⁶ Pre prípad, že si vláda túto povinnosť nesplní, má prezident republiky právo vládu odvolať a v tom prípade ju môže dočasne poveriť vykonávaním jej funkcií až do vymenovania novej vlády.²⁷ V súlade s ústavnou zvyklosťou poverená vláda nemôže prijímať zásadné politické rozhodnutia a má sa obmedziť len na zabezpečenie obvyklého chodu riadenia štátu vo svojej pozícii. Rovnako by nemala robiť personálne zmeny v štátnej správe. V českej nedávnej histórii je známy prípad dočasnej vlády po podaní demisie premiérom P. Nečasom v júni 2013 po jeho korupčnej afére. Vtedajšie

²⁶ Pozri čl. 73 ods. 2 Ústavy Českej republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.): „*Vláda podá demisi, jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry nebo jestliže ji vyslovila nedůvěru.*“

²⁷ Čl. 75 v spojení s čl. 62 písm. d) Ústavy Českej republiky.

koaličné strany (ODS, TOP 09 a LIDEM) sa snažili zostaviť novú vládu pod vedením M. Němcovej, ale vtedajší prezident Českej republiky M. Zeman, to odmietol a menoval do funkcie predsedu vlády J. Rusnoka, ktorý zostavil vládu nepolitickú, zloženú z odborníkov (tzv. vládu „*priateľov Miloša Zemana*“).

V Českej republike sa situácia opakovala po **parlamentných voľbách v októbri 2017**, kedy víťazná politická strana A. Babiša, Hnutie ANO, síce zostavila vládu, ale nezískal dôveru Poslaneckej snemovne, v dôsledku čoho ju prezident Zeman 7. januára 2018 poveril dočasným výkonom funkcie. Nakoniec sa situácia vyriešila až v **júli 2018**, keď bola vymenovaná jeho druhá vláda s podporou ČSSD a tichej tolerance KSČM, a táto získala dôveru Poslaneckej snemovne.

V Poľskej republike síce doposiaľ nedošlo k situácii úspešného vyslovenia nedôvery vláde zo strany parlamentu, avšak aj poľská ústava upravuje proces vyslovenia nedôvery vláde.²⁸ Zároveň zakotvuje inštitút konštruktívneho vyslovenia nedôvery, podľa ktorého môže dolná komora poľského parlamentu, Sejm, vysloviť nedôveru vláde tvorenej Radou ministrov väčšinou hlasov svojich členov, pričom zo strany Sejmu musí byť súčasne podaný návrh nového predsedu vlády. Ak Sejm vysloví nedôveru vláde, prezident je povinný prijať demisiu Rady ministrov a vymenovať nového predsedu vlády spolu s členmi vlády navrhnutými novým predsedom. Po prijatí demisie Rady ministrov prezident poverí doterajšiu vládu vykonávaním jej funkcií až do vymenovania novej vlády. Počas tohto obdobia má dočasná vláda obmedzené právomoci a nemôže prijímať rozhodnutia, ktoré by zásadne ovplyvnili politiku štátu. Ide však o relatívne krátke časové obdobie až do vyslovenia dôvery parlamentom.

V Maďarsku je proces vyslovenia nedôvery vláde upravený v ústave rovnako prostredníctvom mechanizmu tzv. konštruktívneho vyslovenia nedôvery.²⁹ Tento mechanizmus umožňuje parlamentu vysloviť nedôveru úradujúcemu predsedovi vlády iba vtedy, ak zároveň navrhne a schváli nového kandidáta na túto pozíciu. Predseda vlády tak môže byť odvolaný len v prípade, že existuje nástupca legitimizovaný parlamentom.³⁰

V uvádzaných parlamentných republikách vláda v demisii, resp. dočasná vláda, má oklieštené právomoci len na základe ústavnej zvyklosti, nie na základe

²⁸ Čl. 158 ústavy Poľskej republiky z 2. apríla 1997. Dostupné na: <<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

²⁹ K tomu bližšie LENTO, T., HAZAN, R. Y. The vote of no confidence: towards a framework for analysis. In *West European Politics*, 45(3), 2021, s. 502 – 527. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1888519>>.

³⁰ Článok 20 ods. 2 písm. c) v spojení s čl. 21 ods. 1 a 2 Základného zákona Maďarska z 18. apríla 2011. Pozri online. [citované 2025-03-16]. Dostupné na: <<https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>>.

ústavne vymedzených právomocí. Kým k otázke právomocí poverenej vlády bez dôvery parlamentu vo vzťahu k normotvorbe jednotlivých ministerstiev sa Ústavný súd SR doposiaľ nevyjadril, k tejto téme nachádzame zaujímavé rozhodnutie Ústavného súdu ČR, ktorý sa zaoberal normotvornou činnosťou ministerstiev v čase dočasného pôsobenia poverenej vlády, a to z hľadiska ústavnej zvyklosti.³¹ Ústavný súd Českej republiky v náleze sp. zn. Pl. ÚS 6/07³² poukázal na oslabenú legitimitu vlády keď vyslovil, že poverená vláda nenesie plnú ústavnú zodpovednosť a nevystavuje sa hlavnej sankcii zo strany Poslaneckej snemovne, ktorou je vyslovenie nedôvery. V dôsledku uvedeného sa hlavný inštrument systému brzd a protiváh stal nepoužiteľný a rovnako spochybnil politický mandát vlády vzhľadom na tú skutočnosť, že v prípade poverenej vlády nemožno hovoriť o reflexii politických záujmov väčšiny voličov na podklade rozloženia politických síl v Poslaneckej snemovne. Načrtol však dôležitú otázku, že nemožno opomenúť obavy z účelových krokov dočasnej vlády, ktoré pri zneužití jej právomocí by mohli potenciálne viesť k predlžovaniu jej vlastnej existencie.³³

³¹ Nález Ústavného súdu Českej republiky z 9. februára 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07, v ktorom konkrétne na základe návrhu poslancov posudzoval, či Ministerstvo zdravotníctva Českej republiky neprekročilo svoje zákonné oprávnenie pri vydaní vyhlášky č. 618/2006 Sb., ktorá sa týkala úhrad liekov z verejného zdravotného poistenia. Vyhláška sa zaoberala úpravou podmienok pre uzatváranie zmlúv v oblasti zdravotnej starostlivosti medzi poskytovateľmi (ako nemocnice, kliniky, lekári) a zdravotnými poisťovňami. Rámcové zmluvy, ktoré vyhláška upravovala, mali definovať podmienky a pravidlá pre poskytovanie a úhradu zdravotnej starostlivosti, spornou sa stala otázka doby trvania rámcových zmlúv, ktorú Ústavný súd ČR neposúdil ako protiústavnú. Dostupné na: <<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-6-07>>.

³² Vyhláška sa zaoberala úpravou podmienok pre uzatváranie zmlúv v oblasti zdravotnej starostlivosti medzi poskytovateľmi (ako nemocnice, kliniky, lekári) a zdravotnými poisťovňami. Rámcové zmluvy, ktoré vyhláška upravovala, mali definovať podmienky a pravidlá pre poskytovanie a úhradu zdravotnej starostlivosti, spornou sa stala otázka doby trvania rámcových zmlúv, ktorú Ústavný súd ČR neposúdil ako protiústavnú. Pozri online. [citované 2025-03-17]. Dostupné online na: <<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-6-07>>.

³³ Tamže, odsek 52: Ústavný súd ČR v rámci ústavného prieskumu podrobil návrh na nesúlad spornej vyhlášky s ústavou aj testu naliehavosti z dôvodu zásahu do už nadobudnutých práv v dobrej viere, napriek tomu, že táto nebola v návrhu nijak odôvodnená, bola načrtnutá ako veľmi všeobecná a posúdenie individuálnych nárokov nemohlo byť predmetom prieskumu ústavnej kontroly. V závere však Ústavný súd ČR konštatoval, že Ministerstvo zdravotníctva ČR pri vydaní uvedenej vyhlášky neprekročilo svoju ústavnú ani zákonnú kompetenciu vyplývajúcu z čl. 79 ods. 3 Ústavy ČR a § 17 ods. 3 zákona č. 48/1997 Sb., o verejnom zdravotnom poistení. *Pro futuro* pripomenul, že prístup k výkonu právomocí dočasnej vlády, a to pri vydávaní nariadení podľa čl. 78 Ústavy ČR sa má prejavovať reštriktívne, najmä pokiaľ by takéto právne normy so sebou niesli zásadné a nezvratné dôsledky. V závere poukázal na to, že namietaný nedostatok legitimacy pri vydaní vyhlášky už v čase podania návrhu nebol päťročným problémom, keďže 9. januára 2007 bola menovaná nová vláda Mirka Topolánka, ktorá následne 19. januára 2007 aj získala dôveru Poslaneckej snemovne. Táto vláda sa vyjadrila, že vydanie spornej vyhlášky nepovažuje za ústavný „presah“ kompetencií dočasnej vlády, naopak tieto obhajovala.

Napriek ústavnej zvyklosti tzv. minimálnych zásahov zo strany poverenej vlády, Ústavný súd ČR ústavnú zvyklosť nevykladal, ale zameral sa na priamy rozpor s Ústavou Českej republiky, kde mohol konštatovať prakticky len súladnosť. Tým načrtnol jeden z najdôležitejších problémov právomocí vlády v demisii poverenej výkonom jej funkcií až do menovania novej vlády majúcej dôveru parlamentu. Vidíme, že problém právomocí nie je problémom už riešeným, ale skôr problémom aktuálnym vzhľadom na politické dianie posledných rokov doma i v zahraničí.³⁴

Ústavnoprávne riešenie obmedzených právomocí poverenej vlády podľa čl. 115 ods. 3 ústavy vykazuje známky nesystémovosti. Vidíme tu známky porušenia princípu delby moci (súhlas prezidenta pre určité rozhodnutia vlády) a narušenia vzájomných „brzd a protiváh“ (nemožnosť vyvedenia ústavnopolitickej zodpovednosti voči poverenej vláde) medzi ústavnými orgánmi oproti ich vzájomnému fungovaniu v štandardnom ústavnom režime. Je však takýto prístup ústavne udržateľný? Dovoľme si zhodne tvrdiť s B. Balogom, že ústavnoprávna úprava čl. 115 ods. 3 ústavy je v tomto ohľade zásahom do materiálneho jadra ústavy. Domnievame sa, že uvedená úprava by mala byť podrobená prieskumu ústavnej kontroly to strany ústavného súdu, nakoľko súčasné znenie čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 vyvoláva zásadné interpretačné a aplikačné problémy.

7 Ústavnoprávny diskurz k načrtnutým problémom obmedzeného fungovania vlády bez dôvery parlamentu

Vyslovenie nedôvery vláde parlamentom je vážnym signálom politickej nestability a nespokojnosti so smerovaním krajiny. Z nami skúmaných prípadov vyplýva, že najčastejšími príčinami vyslovenia nedôvery vláde sú ekonomické problémy štátu, nedostatočné zvládnutie riešenia krízových situácií, či neschopnosť reagovať na ne, nekompetentné riadenie v radoch ministrov, ako aj korupčné škandály. Vyslovenie nedôvery vláde tak predstavuje dôležitý mechanizmus pre

³⁴ V Spolkovej republike Nemecko došlo koncom roku 2024 k pádu vlády kancelára Olafa Scholza v dôsledku vážnych sporov v koalícii týkajúcich sa hospodárskej politiky. Hlavné nezhody vznikli medzi sociálnymi demokratmi (SPD) a liberálnymi demokratmi (FDP) ohľadom rozpočtu na rok 2025. FDP, vedená ministrom financií Christianom Lindnerom, požadovala výrazné škrtky vo výdavkoch a znižovanie daní, čo bolo v rozpore s cieľmi SPD, ktoré uprednostňovali zachovanie sociálnych výdavkov a stimuláciu priemyslu. Tieto nezhody viedli k vysloveniu nedôvery vláde Spolkovým snemom a k vyhláseniu predčasných volieb na 23. februára 2025. Pozri online. Dostupné online na: <https://www.thetimes.com/world/europe/article/german-election-results-2025-afd-cdu-csu-35m72dl5b?utm_source=chatgpt.com®ion=global>.

vyvodenie ústavno-politickej zodpovednosti voči štátnym funkcionárom stojacim v čele exekutívy.

Pri úvahe o ústavných kompetenciách poverenej vlády v Slovenskej republike možno vysloviť, že tieto sú značne oklieštené. Zároveň tejto úprave možno vyčítať nedôslednosť, keď naráža tak na prípady sporného využitia obmedzených právomocí, ako aj na možné prípady obchádzania kompetencií. Je nesporné, že národná rada po prvotnom vyslovení nedôvery vláde už využila ústavou predvídaný sankčný mechanizmus, v dôsledku čoho vláda bez dôvery získala na obdobie do konania najbližších volieb právomoc zabezpečovať riadny chod základných exekutívnych funkcií štátu. Empirická skúsenosť nás však učí, že ani zákonodarný orgán nemusí nutne dospieť k dohode o predčasných voľbách, čo umožňuje poverenej vláde fungovať v obmedzenom režime relatívne dlhé obdobie.

Zároveň nemožno opomenúť, že vláda nemôže len „kúriť a svietiť“, ale musí byť schopná aktívne a promptne reagovať na aktuálne spoločenské dianie a potrebu s tým súvisiacich opatrení aj za čas svojho poverenia. V tomto ohľade nemôže byť obmedzená v zákonodarnej iniciatíve ako to predvída čl. 115 ods. 3 ústavy vo veciach vnútornej a zahraničnej politiky či iných zásadných opatreniach, ale táto by jej podľa nášho názoru mala ostať zachovaná. Rozhodnutie ostane na strane národnej rady, ktorá môže tak vládne návrhu v tejto otázke vyhovieť jeho schválením, ako ho aj pozmeniť, či neschváliť, čím návrh hoci z pera vlády získava punc legitimacy v zastupiteľskej parlamentnej demokracii.

V prípadoch, kedy vláda rozhoduje samostatne bez akejkoľvek ingerencie národnej rady, ústava neponúka viac možnosť vyvodenia ústavnopolitickej zodpovednosti, ako ani iný účinný nástroj kontroly a vynútenia dodržiavania obmedzeného režimu fungovania zo strany národnej rady. Rovnako z pozície prezidenta ako hlavy štátu ústava neupravuje žiaden postup, ktorým by mal právo na úplné pozbavenie moci za podmienky konania poverenej vlády v rozpore s ústavnými kompetenciami. Ústava tak neponúka žiadny sankčný mechanizmus priamo postihujúci vládu za prípadné zneužívanie jej moci. Kontrola ústavného súladu podzákonných právnych noriem vydaných poverenou vládou či jednotlivými ministerstvami sa síce môže plne uplatňovať, avšak doposiaľ v podmienkach Slovenskej republiky nebola realizovaná, a to aj napriek vážnym pochybnostiam verejnosti nastoleným v nedávnej minulosti v súvislosti s aktmi poverenej vlády.

V našom príspevku si dovoľíme zamerať našu pozornosť na inštitút konštruktívnej nedôvery, ktorý pozná ústava Maďarska, Poľskej republiky, či Spolkovej republiky Nemecko a ktorý sa z hľadiska efektivity fungovania vlády javí ako vhodný pre zavedenie aj v slovenských podmienkach. Vychádzame z premisy, že poverenie vlády, ktorá už dôveru parlamentu nemá, je pre ďalší výkon jej

funkcie v rozpore s legitimizačným základom jej fungovania. Inštitút konštruktívnej nedôvery totiž počíta súčasne nielen s vyslovením nedôvery jednej vláde, ale so súčasným vyslovením dôvery novému predsedovi vlády, a to jedným aktom. Tento inštitút kladie bremeno zodpovednosti za akt vyslovenia nedôvery vláde na členov parlamentu, od ktorých súčasne požaduje povedať nielen „A“ ale aj „B“, tzn. neponechať štát bez vlády, ktorá by mohla v plnom rozsahu vykonávať výkonnú funkciu v plnej zbroji kompetencií, ale súčasne prevziať politickú zodpovednosť voči voličom a napomôcť kreovať novú vládu cez osobu predsedu vlády, ktorému vysloví jedným a tým istým aktom dôveru. Domnievame sa, že práve tento inštitút by posilnil úlohu zákonodarného orgánu v jeho zodpovednom prístupe pri vyslovení nedôvery vláde, keď by mu zároveň ukladal povinnosť hľadať riešenie rekonštruovanej vlády, ktorá bude schopná efektívne za podpory parlamentu vládnuť. Tu môže implikovane dochádzať k situácii, kedy parlament nebude schopný vysloviť dôveru osobe nového predsedu vlády, v dôsledku čoho nevysloví ani nedôveru súčasnej vláde. Vláda tak stráca podporu parlamentu, hoci jej nedôveru nevyslovil a ostáva v pozícii tzv. menšinovej vlády neschopnej efektívne presadzovať svoje programové vyhlásenie v parlamente. Menšinová vláda však nebude pracovať v režime oklieštených právomocí, ale za plných právomocí a situácia v parlamente ju bude nútiť hľadať riešenie získania potrebnej podpory parlamentu, napr. vlastnou rekonštrukciou. V prípade, kedy vláda nebude schopná efektívne vládnuť, jej návrhy v parlamente neprejdú, bude ústavne konformná cesta viesť k skráteniu volebného obdobia uznesením národnej rady a k realizácii predčasných volieb. K takému následku však dôjde v súlade s princípom kreačnej a politickej závislosti vlády od parlamentu a súčasne k významnému skráteniu obdobia fungovania menšinovej vlády, ktorú parlament nebol schopný rekonštruovať v podobe takej vlády, ktorej by bol schopný vysloviť dôveru. Zhrnúc úvahu možno vysloviť, že ak niet dôvery parlamentu k žiadnej alternatívnej vláde podľa pomeru rozloženia politických síl v parlamente, ako ústavne udržateľný prostriedok *ultima ratio* sa javí riešenie v podobe predčasných volieb do parlamentu.

V tomto ohľade by došlo súčasne k eliminácii takého stavu, ktorý poverenej vláde v režime čl. 115 ods. 3, umožňuje robiť kroky k nastoleniu stavu disponovať výkonnou mocou bez legitimizačného základu čo najdlhšie obdobie. Takýto jav je nutné označiť za nežiadúci. Zavedenie inštitútu konštruktívnej nedôvery by po vzore spomínaných štátov mohlo priniesť efektívnejšie a úspornejšie rekonštrukcie vlád majúcich podporu parlamentu za čas jeho menšinovej podpory. Domnievame sa, že v prípade vládnych kríz menšieho rozsahu, by inštitút konštruktívnej nedôvery bol zmysluplným mantinelom proti rýchlym zmenám nálad v parlamente sledujúcich o. i. parciálne individuálne záujmy. V opačnom garde

by v prípade vážnych vládnych kríz, resp. nezávládnutého vládneho manažmentu bol parlament nútený dosiahnuť za spoločného rokovania rekonštrukciu vlády, príp. jej úplnú zmenu, ktorá by s dôverou parlamentu riešila vzniknutú situáciu promptne. V prípade, že by nenašiel jediného predsedu vlády, ktorému dôveru vysloviť dokáže, sú voľby legitímnym prostriedkom kreácie nového rozloženia politických síl v parlamente.

8 Záver

Zastávame názor, že súčasné ústavnoprávne zakotvenie obmedzenej pôsobnosti poverenej vlády má ďaleko k ideálu. Nastoľuje tak problém týkajúci sa nemožnosti vyvodenia akejkolvek politickej zodpovednosti poverenej vlády, hoci fungujúcej v obmedzenom režime právomocí, ale stále vlády, ako aj problém neexistencie priameho ústavného sankčného mechanizmu pre prípad hrubého porušovania právomocí poverenou vládou. V danej situácii nemožno opomenúť úlohu ústavného súdu, ktorý by v prípade prieskumu ústavnej súladnosti právnych noriem vydaných poverenou vládou nevyhnutne musel riešiť otázku, či mala vláda právomoc riešiť danú otázku formou prijatia nariadenia vlády, či nepostačovala, napr. iná nelegislatívna forma a súčasne či takéto opatrenie nespadá do rámca zásadných opatrení hospodárskej a sociálnej politiky, resp. vnútornej a zahraničnej politiky, alebo či v dlhodobom hľadisku sa takéto opatrenie neukázalo ako zásadné až *ex post*. Domnievame sa však, že ingerencia ústavného súdu napomáhajúca výkladu čl. 115 ods. 3 ústavy by neprinesla riešenie aktuálneho problému opakovaných vládnych kríz ukončených vo väčšine prípadov až konaním predčasných volieb.

Súčasná ústavnoprávna úprava vyslovenia nedôvery vláde vytvára v podmienkach Slovenskej republiky neželateľný stav fungovania vlády v obmedzenom režime a čakania na predčasné voľby, a to napriek skutočnosti, že ústava nespája vyslovenie nedôvery vláde s povinnosťou skrátiť prebiehajúce volebné obdobie alebo so zánikom mandátu zvolených poslancov. V praxi preferovaný pád vlády majúci za následok ukončenie mandátov poslancov vyvolaním predčasných volieb je len odrazom parlamentného modelu, ktorý sa opiera o kontinúálnu podporu vlády parlamentnou väčšinou poslancov založenou na lojalite politickej strany, resp. koalície politických strán.³⁵ Pokiaľ teda však v parlamentnej forme vlády poslanci naďalej požívajú dôveru svojich voličov, avšak

³⁵ BROSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I. *Základy štátovedy*. Košice: UPJŠ, 2007, s. 87 – 88.

sú to poslanci, ktorí sú nespokojní s fungovaním vlády, nezdá sa ako logické automaticky sa uchýľovať k predčasným voľbám a ponechať vládu bez dôvery parlamentu dočasne pri „obmedzenej“ moci. Takáto situácia nepomáha vnútornej politickej stabilite štátu, ani jeho hospodárskemu rozvoju. Dožadovanie sa predčasných volieb dôvodiac politickou nestabilitou vlády je možné označiť nielen ako nekoncepčný ústavný prvok, ale aj ako vlastné spochybnenie mandátu a žiadanie o vyslovenie dôvery ľuďom, o ktorú zvolení poslanci nikdy neprišli. Takýto prístup postráda racionálne ústavné riešenie.

Ak však vychádzame z toho, že ústredným znakom parlamentnej demokracie je politická zodpovednosť vlády voči zákonodarnému zboru, potom najdôležitejším nástrojom, ktorým môže parlament vyjadriť nedostatok podpory vláde, je vyslovenie nedôvery. V článku poukazujeme na existujúci model a jeho systémové aplikačno-právne nedostatky. Práve praktická nedokonalosť tohto mechanizmu a jeho medzery zdôrazňuje potrebu, aby doktrína venovala systematickú pozornosť tejto otázke. Jedným z možných modelov riešenia je zväžiť zavedenie inštitútu konštruktívnej nedôvery do slovenského ústavného systému. Ide o pomerne inovatívny prvok, ktorý by mal zrejme výrazný dopad na celý systém. Inštitút konštruktívnej nedôvery, ktorý sme vyššie rozobrali, by podľa nášho názoru výrazne posilnil zodpovednosť parlamentu za svoje politické rozhodnutie vysloviť nedôveru vláde, ktorá jeho dôveru počas svojho vládnutia stratila. Súčasne by posilnil postavenie parlamentu a nadviazal na legitímnu konštrukciu kreačnej závislosti vlády od parlamentu. Nebol by tak nutný nekoncepčný prvok posilnených právomocí prezidenta, ktorého súhlasom sú podmienené akty poverenej vlády či režimu poverenia vlády a obmedzenia jej kompetencií podľa čl. 115 ods. 3 ústavy. Rovnako by zavedenie tohto inštitútu významne eliminovalo prípady menovania tzv. nepolitických vlád prezidentom, ako aj významne skrátilo obdobie trvania vlády bez dôvery parlamentu, keď by nútilo parlament a vládu kooperovať pri kreácii novej legitímnej a rekonštruovanej vlády v krátkom čase alebo pristúpiť k skráteniu volebného obdobia a k predčasným voľbám ako riešeniu *ultima ratio*.

Zoznam použitej literatúry

BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*. 2024, č. 4, s. 405 – 422.

BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015.

BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, 2007.

DOMIN, M. Povolený pat a ústavné mechanizmy na jeho riešenie. Príklad Slovenskej republiky. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 1, s. 139 – 156.

GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.

LENTO, T., HAZAN, R. Y. The vote of no confidence: towards a framework for analysis. In *West European Politics*, 2021, č. 45 s. 502 – 527. Dostupné online na: <<https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1888519>>.

OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 327.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, 2021.

TRELLOVÁ, L., BALOG, B. *Ako je to vlastne s vymenovaním „nekompletnej“ vlády?* 20.10. 2023. Dostupné online na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2023/10/20/ako-je-to-vlastne-s-vymenovanim-nekompletnej-vlady/>>.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta: *Právna analýza právomocí vlády Slovenskej republiky, ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády*. Dostupné online na: <https://uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2023/2023-03-16_Analyza_k_Hegerova_vlada.pdf>.

ZELENAJOVÁ, Z. Postavenie vlády v procese jej utvárania. In *Justičná revue*. 2017, č. 8 – 9, s. 953 – 963.

Použité právne predpisy a ďalšie právne akty:

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. 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.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

livia.trellova@flaw.uniba.sk

JUDr. Eva Čelková, PhD.

eva.celkova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

PÁD VLÁDY: A ČO ĎALEJ?*

THE FALL OF THE GOVERNMENT: AND WHAT NEXT?

Stanislav Gaňa

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Abstract: In the paper the author analyses the possibilities of dealing with the situation when the government loses the trust of the parliament, which is the primary source of its legitimacy in the Slovak Republic as a parliamentary republic. In this context he talks about the fall of the government. He points out the possibilities of solving this situation, which were contained in the Constitution of the Slovak Republic before October 2011 and the change brought about by the amendment to the Constitution – Constitutional Act No. 356/2011 Coll. – the authorization of the dismissed government in a limited scope. It also focuses on the problematic points of the current constitutional regulation, as well as on a specific option for dealing with the fall of the government – the appointment of a caretaker government and presents considerations de constitutione ferenda.

Abstrakt: Autor v príspevku analyzuje možnosti riešenia situácie, keď vláda stratí dôveru parlamentu, ktorá je primárnym zdrojom jej legitimacy v Slovenskej republike ako parlamentnej republike. V tomto kontexte hovorí o páde vlády. Poukazuje na možnosti riešenia tejto situácie, ktoré obsahovala Ústava Slovenskej republiky pred októbrom 2011 a na zmenu, ktorú priniesla novela Ústavy – ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. – poverenie odvolanej vlády v obmedzenom rozsahu. Dôraz kladie aj na problematické miesta platnej ústavnej úpravy, ako aj na špecifickú možnosť riešenia pádu vlády – vymenovanie úradníckej vlády a prezentuje úvahy de constitutione ferenda.

Keywords: The government; fall of the government; limited government; caretaker government; the President.

Kľúčové slová: Vláda; pád vlády; obmedzená vláda; úradnícka vláda; prezident.

* Príspevok je čiastkovým výstupom v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0331/24 „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ riešeného na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

1 Úvod

Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) v čl. 108 definuje vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) ako vrcholný orgán výkonnej moci, ktorej postavenie a právomoci sú spolu s postavením a právomocami prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) ako hlavy štátu upravené v spoločnej šiestej hlave Ústavy nadpisanej **Výkonná moc**. Celkovú koncepciu deľby moci musíme vnímať v kontexte Slovenskej republiky ako parlamentnej republiky reflektujúcej vzájomné vzťahy medzi parlamentom a vládou i dualizmus výkonnej moci. Vzťah medzi vládou a Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) ako jediným ústavodárnym a zákonodárnym orgánom Slovenskej republiky je založený na otázke dôvery parlamentu smerom k vláde, čo vyplýva z deľby moci v parlamentnej forme vlády. Kým otázka zastupiteľnosti prezidenta je ústavne riešená v čl. 105 základného zákona štátu, tak otázka zastupiteľnosti vlády riešená ústavne nie je v tom smere, že by štát mohol reálne fungovať bez existencie vlády ako orgánu vládnej moci. Preto si právom môžeme položiť otázku: Čo v prípade, ak vláda padne, teda stratí dôveru parlamentu, prípadne ju ani nezíska? Kto bude reálne vykonávať vládnu moc? Aké teoretické koncepcie riešenia takejto situácie nám ponúka slovenské ústavné právo? O akých riešeniach by sme de lege/constitutione ferenda mohli prípadne uvažovať?

Slovenské ústavné právo nám v súvislosti s legitimitou vlády uvádza päť ústavných základov pôsobenia vlády. V kontexte spomínaných vzájomných vzťahov parlamentu a vlády v parlamentnej republike je logicky prvým ústavným základom dôvera parlamentu smerom k vláde. Čo však v prípade, ak vláda túto dôveru stratí, prípadne ju ani nezíska? Ústava v čl. 115 ods. 1 hovorí o odvolaní takej vlády bez dôvery Národnej rady prezidentom. Už sme však vyššie zmienili, že štát bez funkčnej vlády existovať nemôže. Tu sa dostávame v súvislosti so stratou dôvery vlády zo strany parlamentu, respektíve ani jej prvotnému získaniu podľa čl. 113 Ústavy, k pojmu, ktorý sme zakomponovali do názvu tohto príspevku – Pád vlády. Podľa Krátkeho slovníka slovenského jazyka pád v prípade vlády znamená stratu moci, vplyvu, významu, postavenia, zánik, rozpad.² Ak to teda „premeníme na drobné“ tak pod pojmom pád vlády rozumieme stratu moci respektíve postavenia vlády. Teraz sa dostávame k druhej časti názvu príspevku – A čo ďalej? Je platná a účinná ústavnoprávna úprava riešenia pádu vlády efektívna či dlhodobou udržateľná? Alebo je potrebné, ba priam nevyhnutné, zamyslieť

² Krátky slovník slovenského jazyka. Bratislava : VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1987, s. 276.

sa nad jej zefektívnením tak, aby vláda v každom momente jej pôsobenia disponovala všetkými právomocami, ktoré vyplývajú z jej ústavného zakotvenia v Slovenskej republike? Odpoveď na otázku z názvu príspevku i odpovede na ďalšie položené otázky sa pokúsime načrtnúť na nasledujúcich stranách.

2 Vláda ako vrcholný orgán moci

V intenciách slovenského ústavného systému má vláda postavenie vrcholného orgánu výkonnej moci, je orgánom kolegiátnym rozhodujúcim v zbore.³ Už sme spomenuli, že vzájomné vzťahy medzi parlamentom a vládou sú založené na pôsobení vlády odvodzujúcom štandardne svoju legitimitu od dôvery Národnej rady. To predstavuje prvý a kľúčový ústavný základ pôsobenia vlády v Slovenskej republike. Veda slovenského ústavného práva opierajúc sa aj o judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“)⁴ pozná ďalšie štyri ústavné základy pôsobenia vlády,⁵ resp. legitimacy vlády, ktorými je priamo Ústava pri obligatórnej demisii vlády podľa čl. 117 Ústavy⁶ alebo poverenie prezidentom pri fakultatívnej demisii vlády (resp. prijatí fakultatívnej demisie vlády hlavou štátu) podľa čl. 115 ods. 2 Ústavy, pri vymenovaní novej vlády

³ Článok 109 ods. 1 v spojení s čl. 118 a 119 Ústavy.

⁴ Uznesenie Ústavného súdu z 31. januára 1995, sp. zn. I. ÚS 58/94 – výklad Ústavy: „I. Nevyhnutnou podmienkou výkonu funkcie vlády Slovenskej republiky a jej jednotlivých členov po ich vymenovaní a poverení riadením ministerstiev prezidentom Slovenskej republiky podľa článkov 110 a 111 Ústavy Slovenskej republiky je vyslovenie dôvery Národnou radou Slovenskej republiky vláde Slovenskej republiky, a tým aj jej jednotlivým členom, podľa článku 113 Ústavy Slovenskej republiky. 2. Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí podľa článku 86 písm. g) Ústavy Slovenskej republiky oprávnenie kontrolovať, s možnosťou uplatnenia dôsledkov upravených v článku 114 ods. 1 druhej vete a v článku 116 ods. 3, znenie vety pred bodkočiarkou Ústavy Slovenskej republiky, činnosť tej vlády Slovenskej republiky a jej jednotlivých členov, ktorej vyslovila dôveru podľa článku 113 Ústavy Slovenskej republiky. 3. Prezident Slovenskej republiky má ústavnú povinnosť odvolať podľa článku 116 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky člena tej vlády Slovenskej republiky, ktorej Národná rada Slovenskej republiky vyslovila dôveru podľa článku 113 Ústavy Slovenskej republiky. 4. Vykonávanie funkcie vládou Slovenskej republiky a jej jednotlivými členmi podľa článku 117 Ústavy Slovenskej republiky, znenie vety za bodkočiarkou nie je založené na vyslovení dôvery novozvolenou Národnou radou Slovenskej republiky vláde Slovenskej republiky podľa článku 113 Ústavy Slovenskej republiky. Táto vláda a jej jednotliví členovia vykonávajú svoje funkcie priamo na základe Ústavy Slovenskej republiky, a preto prezident Slovenskej republiky nemôže člena tej vlády Slovenskej republiky, ktorá podala demisiu podľa článku 117, znenie vety pred bodkočiarkou odvolať podľa článku 116 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.“

⁵ Blížšie GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 274 a nasl.

⁶ Článok 117 Ústavy: *Vláda podá demisiu vždy po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady Slovenskej republiky; vláda však vykonáva svoju funkciu až do utvorenia novej vlády.*

(obdobie od vymenovania vlády po získanie dôvery od Národnej rady) alebo po odvolaní vlády, ktorá nemá dôveru parlamentu, podľa čl. 115 ods. 1 v spojení s čl. 115 ods. 3 Ústavy. Vychádzajúc z konštrukcie ústavnej úpravy pôsobenia vlády v prípade poverenia odvolanej vlády podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy (čo predstavuje piaty a najmladší ústavný základ pôsobenia vlády) hovoríme o tzv. obmedzenej vláde, resp. vláde, ktorej rozsah pôsobnosti je limitovaný v kontexte čl. 115 ods. 3 Ústavy. Práve na pôsobenie vlády v tomto režime chceme poukázať detailnejšie.

Ak sa historicky vrátime do obdobia československej štátnosti, môžeme konštatovať, že zodpovednostný vzťah vlády smerom k parlamentu bol príznačný práve pre ústavné zriadenie spoločného štátu, samozrejme zohľadňujúc špecifikum existencie totalitného režimu počas väčšiny existencie Československa. Po vzniku nástupníckych štátov po Českej a Slovenskej Federatívnej Republike – samostatnej Slovenskej republiky a samostatnej Českej republiky oba tieto štáty ústavne upravili zodpovednostný vzťah vlády k zákonodarnému zboru podľa princípov parlamentnej formy vlády. Logické usporiadanie moci v takomto štáte vychádza z kreovania vlády opierajúcej sa o parlamentnú väčšinu vychádzajúcu z výsledkov volieb do zákonodarného zboru resp. príslušnej komory zákonodarného zboru, ak sa jedná o viackomorový parlament. Vytvorenie parlamentnej koalície resp. vlády jednej strany, ktorá disponuje väčšinou v parlamente (resp. jeho príslušnej komore), je predpokladom riadneho fungovania nielen parlamentu, ale aj vlády, ktorá sa o jeho dôveru opiera. Ak vláda stráca dôveru parlamentu, potom by mala existovať alternatíva inej parlamentnej väčšiny, ktorá bude podporovať vládu v inom zložení. Ako však ukázal historickoprávny vývoj od vzniku Slovenskej republiky, nie vždy takýto logický postup prichádzal do úvahy.

Keď sa chronologicky pozrieme na jednotlivé vlády, ktoré stratili dôveru parlamentu, môžeme uviesť, že iba v prípade pádu vlády Vladimíra Mečiara v marci 1994 existovala alternatíva parlamentnej väčšiny, ktorá bola schopná vysloviť dôveru novej vláde – vláde Jozefa Moravčíka. V marci 1994 vyslovila Národná rada nedôveru predsedovi vlády Vladimírovi Mečiarovi, čo malo v súlade s čl. 116 ods. 6 Ústavy za následok odvolanie predsedu vlády a odstúpenie vlády ako takej.⁷ Na základe dohody vtedajšieho opozičného spektra parlamentných strán sa okamžite sformovala parlamentná väčšina, ktorá deklarovala vôľu podporovať vládu Jozefa Moravčíka, ktorá mala Slovensko priviesť k prvým predčasným parlamentným voľbám, ktoré sa uskutočnili na jeseň v roku 1994. Táto

⁷ Článok 116 ods. 6 Ústavy: *Ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví nedôveru predsedovi vlády, prezident Slovenskej republiky ho odvolá. Odvolanie predsedu vlády má za následok odstúpenie vlády.*

vláda získala dôveru Národnej rady a časovo obmedzene pôsobila ako plnohodnotná vláda⁸ až do vymenovania tretej vlády Vladimíra Mečiara na jeseň 1994.

V októbri 2011 nastáva špecifická situácia, keď vnútorné rozpory vo vládnej koalícii súvisiace s otázkou podpory tzv. Eurovalu dospeli do takého stavu, že hlasovanie o Eurovale bolo spojené s hlasovaním o dôvere vláde podľa čl. 114 ods. 3 Ústavy. Nejednotnosť vládnej koalície mala za následok, že vláde nebola vyslovená dôvera, čím vznikla povinnosť prezidenta postupovať podľa čl. 115 ods. 1 Ústavy, teda vládu odvolať. Ak sme pri páde vlády Vladimíra Mečiara videli alternatívu inej vládnej väčšiny, tu takáto alternatíva nebola. Vláda sa rozpadla práve na základe názorových nezhôd medzi politickými stranami tvoriacimi vládnu koalíciu, ale na druhej strane neexistovalo také riešenie, ktoré by znamenalo vznik novej parlamentnej väčšiny, ktorá by vyslovila novej vláde dôveru. Najsilnejšia opozičná parlamentná strana SMER síce podporovala Euroval, ale logicky nepodporovala koaličnú vládu Ivety Radičovej, ktorá práve nepodporením Eurovalu dostatočnou parlamentnou väčšinou,⁹ stratila dôveru parlamentu. Prezident Ivan Gašparovič tak mal postupovať podľa už spomínaného čl. 115 ods. 1 Ústavy a vládu odvolať. To je nepochybné. Aké riešenie smerom k novej vláde prichádzalo do úvahy? Ak by prezident bol odvolal vládu, musel by zároveň vymenovať vládu novú. Taká vláda by však podľa čl. 113 Ústavy musela do 30 dní od vymenovania predstúpiť pred Národnú radu so svojím vládnyim programom a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Z povahy veci vyplýva, že by takúto dôveru, aj keď by na jej získanie ad minimum stačilo 39 poslancov parlamentu,¹⁰ nezískala. Síce mal prezident v tom okamihu silnú pozíciu vymenovať predsedu novej vlády podľa svojho uváženia, zrejme by však nenaplnil ústavnú povinnosť svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov.¹¹ Ako riešenie tejto situácie sa ponúkla novela Ústavy, ktorá umožní vládnúť aj vláde, ktorá nemá dôveru parlamentu, a bola odvolaná. Samozrejme spojená s predčasnými parlamentnými voľbami. 13. októbra 2011 Národná rada prijala

⁸ Poznámka: Tu poukazujeme na tú skutočnosť, že každá vláda je časovo obmedzená, štandardne od jedných parlamentných volieb do ďalších parlamentných volieb. Zdôrazniť však chceme ten fakt, že dohoda o podpore vlády Jozefa Moravčíka bola spojená práve s dohodou na časovo krátkom pôsobení tejto vlády, cca trištvrte roka. Plnohodnotnosť vnímame ako výkon pôsobnosti vlády v plnom – neobmedzenom rozsahu, čo, ako si ďalej ukážeme, bola jediná vláda, ktorá pôsobila na Slovensku po odvolaní vlády, ktorá stratila resp. ani nezískala dôveru parlamentu, v plnom rozsahu jej pôsobnosti.

⁹ Za Euroval a teda aj dôveru vláde Ivety Radičovej hlasovalo 55 poslancov zo 124 prítomných poslancov.

¹⁰ Článok 84 ods. 1 a 2 Ústavy.

¹¹ Článok 101 ods. 1 druhá veta Ústavy.

ústavný zákon o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky¹² a 21. októbra 2011 novelu Ústavy,¹³ ktorá doplnila čl. 102 ods. 1 písmenom u) a čl. 115 odsekom 3¹⁴ (ďalej len „Novela Ústavy“). Práve táto Novela Ústavy, ktorá bola prijatá ako núdzové ústavnoprávne riešenie vzniknutej ústavnopolitickej situácie v skrátenom legislatívnom konaní,¹⁵ a ktorá sa javila ako ad hoc riešenie „na jedno použitie“, otvorila viacero otázok, na ktoré nám ani doterajšia viac ako 13-ročná existencia tejto ústavnej úpravy nedala odpovede.¹⁶ Zároveň však musíme konštatovať, že Novela Ústavy priniesla do vedy slovenského ústavného práva nový – v poradí piaty ústavný základ pôsobenia vlády – poverenie odvolanej vlády prezidentom v obmedzenom rozsahu. Ak sme v októbri 2011 vnímali Novelu Ústavy ako účelovú s víziou akútneho riešenia vnútropolitckej situácie, tak po viac ako desiatich rokoch (2022 a 2023) sa k uplatneniu tohto ústavného základu pôsobenia vlády dvakrát vraciame.¹⁷

3 Poverená vláda podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy

Pred 25. októbrom 2011 jediným ústavnoprávnym riešením situácie, ktorá vzniká v dôsledku straty dôvery vlády zo strany parlamentu, bolo vymenovanie novej vlády, čo na jednej strane dalo silnú pozíciu prezidentovi pri výbere nového premiéra a kreovaní novej vlády, na strane druhej však prezidenta postavilo do pozície, v ktorej sa nemusel cítiť komfortne v kontexte jeho ústavnej povinnosti zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 druhej vety Ústavy. Vymenovať predsedu novej vlády a na jeho

¹² V Zbierke zákonov Slovenskej republiky bol publikovaný 18. októbra 2011 pod číslom 330/2011, čím nadobudol účinnosť.

¹³ Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov. Účinný od 25. októbra 2011.

¹⁴ Článok 102 ods. 1 písm. u): *Prezident rozhoduje o poverení vlády a dáva súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3.*

Článok 115 ods. 3: *Ak prezident Slovenskej republiky odvolá vládu podľa odseku 1, rozhodnutím, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r); výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky.*

¹⁵ § 89 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

¹⁶ Poznámka: Na základe Novelý Ústavy prezident Ivan Gašparovič rozhodnutím č. 357/2011 Z. z. poveril odvolanú vládu Ivety Radičovej vykonávaním pôsobnosti vlády podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy až do vymenovania novej vlády, ktorou sa na jar 2012 stala druhá vláda Roberta Fica.

¹⁷ V prípade vlády Eduarda Hegera (december 2022) a vlády Ľudovíta Ódora (jún 2023).

návrh ostatných členov novej vlády bez predpokladanej podpory Národnej rady by bolo politickým hazardom, nakoľko takáto vláda musela postupovať podľa čl. 113 Ústavy a požiadať parlament o vyslovenie dôvery, čo sme už spomínali. Ako sme už uviedli, alternatíva inej parlamentnej väčšiny na vyslovenie dôvery novej vláde, než bola väčšina podporujúca na základe výsledku parlamentných volieb v roku 2010 vládu Ivety Radičovej, neexistovala. Teoreticky bolo možné vymenovať prvú úradnícku vládu v histórii samostatnej Slovenskej republiky, čo by však bolo rovnako spojené s jej povinnosťou požiadať zákonodarný zbor o vyslovenie dôvery.

Ako vyplýva z Novelu Ústavy,¹⁸ tá posilnila postavenie prezidenta v situácii, keď si splnil ústavnú povinnosť odvolať vládu, ktorej Národná rada vyslovila nedôveru alebo ktorej Národná rada zamietla návrh na vyslovenie dôvery. Ak bezprostredne po odvolaní takej vlády prezident nevymenuje vládu novú, odvolanú vládu poverí vykonávaním jej pôsobnosti v obmedzenom rozsahu, pričom na výkon niektorých pôsobností sa vyžaduje v každom jednotlivom prípade predchádzajúci súhlas hlavy štátu. Z uvedeného ústavného textu vyplýva, že sa posilnilo postavenie prezidenta smerom k vláde a zároveň sa oslabilo postavenie Národnej rady k vrcholnému orgánu výkonnej moci. Ak pri parlamentnej republike hovoríme o dualizme výkonnej moci (prezident a vláda), pričom v podmienkach Slovenskej republiky je prezident priamo volenou hlavou štátu nezodpovednou parlamentu, tak vláda svoju legitimitu primárne odvodzuje od dôvery zo strany parlamentu, ktorý jej alebo jej jednotlivému členovi môže kedykoľvek vysloviť nedôveru. Pojem *kedykoľvek* však v kontexte judikatúry Ústavného súdu¹⁹ nadobúda iný rozmer, nakoľko vysloviť nedôveru je možné len tomu, kto doteraz dôveru má. Stratiť je možné len to, čo mám, nemôžem stratiť niečo, čo nemám. Ak sme spomenuli, že piaty ústavný základ pôsobenia vlády založený Novelou Ústavy je postavený na poverení prezidentom, nie na dôvere parlamentu, potom nemôže Národná rada vysloviť nedôveru tomu, kto jej dôveru nemá, napríklad preto, lebo mu už raz nedôvera vyslovená bola.²⁰ Z uvedeného môžeme vyvodiť dva závery: Po prvé, vláda odvolaná podľa čl. 115 ods. 1 Ústavy a poverená podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy, má obmedzený rozsah svojej pôsobnosti s posilnením postavenia prezidenta smerom k takejto vláde. Po druhé, kontrolná pôsobnosť Národnej rady k takejto vláde je vylúčená v tom smere, že vláde ako celku ani

¹⁸ Dôvodová správa k Novele Ústavy (parlamentná tlač 548, V. volebné obdobie Národnej rady), dostupná na webovom sídle Národnej rady a Kancelárie Národnej rady (www.nrsr.sk) je veľmi stručná a obsahuje len prerazprávanie normatívneho textu.

¹⁹ Bližšie: Uznesenie Ústavného súdu z 31. januára 1995, sp. zn. I. ÚS 58/94 – výklad Ústavy v poznámke pod čiarou k odkazu 3.

²⁰ Rovnako to platí aj pri druhom až štvrtom ústavnom základe pôsobenia vlády, okrem prvého založeného na dôvere parlamentu smerom k vláde.

žiadnemu jej členovi nemôže parlament vysloviť s právnou relevanciou nedôveru. V tejto súvislosti sa, vychádzajúc z konštrukcie parlamentnej republiky ako formy vlády, mierne odkláňame od typického prvku vzťahu parlamentu a vlády – inštitútu kontroly a dôvery. Položiť si môžeme otázku, či sa v tomto období čiastočne nemodifikuje parlamentná forma vlády na Slovensku na poloprezident-skú formu vlády?

Ak sme už naznačili, že schválením Novely Ústavy sa riešil vzniknutý vnútropolitický problém, tak zároveň musíme pripustiť, že schválené ústavnoprávne riešenie nastolilo viacero aplikačných problémov, na ktoré v kontexte doteraz troch vlád, ktoré pôsobili v súlade s čl. 115 ods. 3 Ústavy, poukážeme. Chronologicky hovoríme o vláde Ivety Radičovej (október 2011), vláde Eduarda Hegera (december 2022) a vláde Ľudovíta Ódora (jún 2023).

Prvým je otázka personálnych zmien v poverenej vláde. Ako výkladovo z čl. 115 ods. 3 Ústavy vyplýva, ak prezident postupuje podľa tohto článku Ústavy, potom poveruje odvolanú vládu ako celok, bez možnosti nejakého zásahu do jej personálneho zloženia. Po prvotnom úkone poverenia odvolanej vlády však môže nastať situácia, ktorá si z určitých dôvodov bude vyžadovať nejakú personálnu zmenu v zložení takejto vlády. Jedným z takýchto dôvodov môže byť nezáujem člena takejto vlády ďalej pôsobiť v ústavnej funkcii – vzdanie sa funkcie/demisia. Aj keď Ústava v prípade demisie člena vlády neukladá prezidentovi povinnosť demisiu prijať, zdá sa nám logické a ľudské, ak hlava štátu nebude nútiť nejakého člena vlády zotrvať vo funkcii, ak o to nemá ďalší záujem. Rovnako je potrebné zaoberať sa situáciou, ak návrh na personálnu zmenu vo vláde príde od jej predsedu. Tu musíme zdôrazniť obsah čl. 2 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého *štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon*. Prezident ako štátny orgán je tak pri svojom rozhodovaní limitovaný práve týmto ustanovením. Ústava v čl. 102 ods. 1 písm. g) ustanovuje, že *prezident vymenúva a odvoláva predsedu a ostatných členov vlády Slovenskej republiky, poveruje ich riadením ministerstiev a prijíma ich demisiu; predsedu a ostatných členov vlády odvoláva v prípadoch uvedených v čl. 115 a 116*. Nikde v tomto ani v inom ustanovení Ústavy nie je upravené právo prezidenta odňať alebo zrušiť poverenie udelené podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy, či už voči vláde ako celku (tú však môže kedykoľvek nahradiť ako celok vymenovaním vlády novej) alebo voči konkrétnemu členovi takej vlády. Práve tu sa naskytol problém už v prípade poverenej vlády Ivety Radičovej, ktorá navrhla prezidentovi odňať poverenie pre Ľubomíra Galka, vtedajšieho povereného ministra obrany Slovenskej republiky. Prezident Ivan Gašparovič vtedy návrhu premiérky vyhovel, poverenie Ľubomírovi Galkovi odňal a poveril Ivetu Radičovú ako predsedníčku vlády riadením ministerstva obrany. Otvorila sa vtedy

otázka, či tak prezident konať mohol a či neporušil už spomínané ustanovenie čl. 2 ods. 2 Ústavy.²¹ Obdobne postupovala aj Zuzana Čaputová napríklad pri odňatí poverenia ministrovi financií Igorovi Matovičovi, ktorého nahradil ako člen poverenej vlády v decembri 2022 jej predseda Eduard Heger, alebo pri Ivanovi Šimkovi, ministrovi vnútra, ktorého nahradil premiér Ľudovít Ódor. Postupovala tak rovnako ako jej predchodca Ivan Gašparovič pri vláde Ivety Radičovej. Na tomto mieste si dovoľíme súhlasiť so správnosťou postupu oboch prezidentov v prípade všetkých troch vlád, ktoré pôsobili v režime čl. 115 ods. 3 Ústavy. Súhlasíme s tým, že výslovná ústavná úprava zrušenia alebo odňatia poverenia jednotlivého člena poverenej vlády v Ústave absentuje. Na strane druhej je potrebné riešiť situáciu, ktorá nastane v prípade, ak predseda poverenej vlády navrhne odňatie alebo zrušenie poverenia nejakému členovi takej vlády.²² V prípade poverenej vlády prezident nemôže uskutočňovať také personálne zmeny, ktoré by boli spojené s dopĺňaním takej vlády novým členom. Môže teda uskutočňovať na návrh premiéra len také zmeny v riadení ministerstiev, pri ktorých okrem odňatia/zrušenia poverenia členovi vlády poverí riadením príslušného ministerstva len iného člena poverenej vlády (vidíme z doterajšej praxe, že to býva premiér), nebude teda menovať nového člena vlády. Zjednodušene povedané: zmeny sa môžu uskutočňovať len v rámci vlády, nie nad jej rozsah. Aj keď je neželateľné a neefektívne, aby dlhodobo jeden člen vlády riadil viac ako jeden rezort. Ak to v tejto súvislosti zhrnieme, personálne zmeny môže na základe návrhu predsedu poverenej vlády alebo na základe demisie člena takej vlády uskutočňovať prezident len v rámci členov poverenej vlády, ktorú nemôže dopĺňať o nového člena vlády. Na jednej strane je tak prezident viazaný návrhom na personálnu zmenu vo vláde a limitovaný len členmi poverenej vlády, na strane druhej však oprávnenie na odňatie alebo zrušenie poverenia člena poverenej vlády má mať.

Druhým je vhodnosť ústavnej úpravy limitovania rozsahu pôsobnosti poverenej vlády tak, ako to vyplýva z čl. 115 ods. 3 Ústavy. Už sme uviedli, že piaty ústavný základ pôsobenia vlády je jediným ústavným základom, pri ktorom má vláda obmedzený rozsah pôsobnosti. Ústava tak de facto vytvára dve kategórie vlády, hoc pri oboch sa jedná o vládu ako vrcholný orgán výkonnej moci v súlade s čl. 108 Ústavy. Prvou kategóriou je neobmedzená vláda z hľadiska jej pôsobnosti, ktorou je každá vláda, okrem vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy. A druhou je obmedzená vláda – poverená podľa čl. 115 ods. 3

²¹ Ak by sme vzdanie sa funkcie jednotlivého člena poverenej vlády vnímali ako demisiu, čo považujeme za správne, potom by čl. 102 ods. 1 písm. g) Ústavy prijatie takej demisie prezidentom ústavnoprávne umožňoval.

²² Jednoduchšia situácia by nastala, ako sme už uviedli, v prípade podania demisie člena poverenej vlády a jej prijatia zo strany prezidenta.

Ústavy, ktorá v kontexte čl. 119 Ústavy niečo robiť môže, niečo robiť môže len s predchádzajúcim súhlasom prezidenta a niečo robiť nemôže vôbec. Osobitne na to poukazujeme pri rozhodovaní o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky a o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky. Tento problém nastal za poverenej vlády Eduarda Hegera, keď vláda darovala slovenské lietadlá MiG-29 Ukrajine. Okamžite sa rozprúdila diskusia o tom, či vláda nekonala nad rámec svojej pôsobnosti, ak sa jednalo o zásadnú otázku zahraničnej politiky. Minister obrany Jaroslav Naď argumentoval, že sa jednalo o medzinárodnú zmluvu uzavretú podľa čl. 119 písm. f) Ústavy, a nie o zásadnú otázku zahraničnej politiky. Nechceme na tomto mieste jednoznačne povedať, či pravda bola na strane poverenej vlády alebo na strane jej oponentov. Chceme poukázať na to, že ak vláda má vládnuť, je nevyhnutné, aby disponovala plným rozsahom právomocí, ktoré jej priznáva Ústava, nakoľko aj v čase, keď je ako odvolaná vláda poverená výkonom vládnej moci, môžu nastať nepredvídateľné situácie, ktoré je nevyhnutné riešiť zo strany vlády v plnom rozsahu jej ústavného postavenia. Zároveň sa napríklad naskytá otázka, či predloženie vládneho návrhu zákona do Národnej rady, ktorým sa podstatným spôsobom bude meniť nejaká významná právna úprava, napríklad v oblasti pracovného práva alebo trestného práva, a na ktoré je poverená vláda podľa čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. a) Ústavy oprávnená, nie je rozhodovaním o zásadných otázkach vnútornej, hospodárskej alebo sociálnej politiky podľa čl. 119 písm. d) a i) Ústavy, na čo poverená vláda podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy oprávnenie nemá.

4 Úradnícka vláda na Slovensku alebo od Hegera k Ódorovi

Ako sme už načrtli, v októbri 2011 sa ako jedno z možných riešení spojení s pádom vlády Ivety Radičovej a v kontexte vtedajšej ústavnej úpravy, ponúkla možnosť vymenovania úradníckej vlády alebo vlády odborníkov. Situácia sa nakoniec vyriešila prijatím Novely Ústavy, ktorá je súčasťou nášho ústavného poriadku dodnes. Problematike úradníckych vlád sa podrobne venujú českí

politológovia Vít Hloušek, Lubomír Kopeček²³ a Miloš Brunclík,²⁴ ktorí v kontexte českého ústavného vývoja majú viacero skúseností s úradníckymi vládami.²⁵

Čo to však úradnícka vláda je? Tento pojem nepoužíva ústavný text ani iný prameň nášho ústavného práva. V teórii slúži na označenie vlády, ktorá bola v období, keď nie je možné zostaviť vládu „štandardným“ väčšinovým spôsobom vychádzajúcim zo stranického princípu,²⁶ vymenovaná ako „núdzové“ riešenie hlavou štátu. Ako synonymom k pojmu „úradnícka vláda“ sa používa aj označenie vláda odborníkov a v kontexte miery zásahu prezidenta do personálneho zloženia takej vlády aj označenie prezidentská vláda.

Ústavná poistka riešenia politickej krízy v októbri 2011 prostredníctvom poverenia odvolanej vlády sa opäť aktivovala v VIII. volebnom období Národnej rady, pre ktoré boli typické pandémie ochorenia COVID-19, vojenský konflikt na Ukrajine a inflačná kríza.

Politické nezhody medzi politickými stranami, ktoré po parlamentných voľbách v roku 2020 vytvorili vládnu koalíciu, vyvrcholili rozpadom vlády a vyslovením nedôvery vláde Eduarda Hegera Národnou radou 15. decembra 2022.²⁷ Tak ako v októbri 2011 sa však nejavilo ako reálne vytvorenie novej vlády, ktorá by svoju legitimitu mohla odvodzovať o dôveru Národnej rady. Hlava štátu preto v súlade s čl. 115 ods. 1 Ústavy vládu odvolala a nadväzne na to ju podľa čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. u) Ústavy poverila výkonom jej pôsobnosti v obmedzenom rozsahu. Po viac ako desiatich rokoch sa tak použila ústavná poistka z októbra 2011. V súlade s nálezom Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 Národná rada 25. januára 2023 prijala ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov,²⁸ ktorým sa umožnilo skrátenie prebiehajúceho volebného obdobia parlamentu uznesením Národnej rady prijatým ústavnou

²³ HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno : Barrister & Principal, 2012, s. 13 a nasl.

²⁴ BRUNCLÍK, M. *Úřednické kabinet v Evropě*. Brno : Book & Pipes, 2020.

²⁵ V Českej republike boli doteraz pri moci tri úradnícke vlády: vláda Josefa Tošovského, vláda Jana Fischera a vláda Jiřího Rusnoka.

²⁶ HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno : Barrister & Principal, 2012, s. 13 a nasl.

²⁷ Za vyslovenie nedôvery vláde hlasovalo 78 poslancov, teda Ústavou predpokladaná absolútna väčšina parlamentu. (čl. 88 ods. 2 Ústavy)

²⁸ Uverejnený bol v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 24/2023 26. januára 2023, kedy nadobudol aj účinnosť.

väčšinou.²⁹³⁰ V poradí štvrté predčasné parlamentné voľby na Slovensku³¹ tak prvýkrát neboli založené na ústavnom zákone o skrátení volebného obdobia Národnej rady (ako to bolo v rokoch 1994, 2006 a 2011), ale na uznesení Národnej rady č. 1958 z 31. januára 2023 publikovanom v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 42/2023, za ktoré hlasovalo 92 poslancov.

Politická situácia začiatkom roka 2023 spojená s pôsobením poverenej vlády Eduarda Hegera ani schválené predčasné parlamentné voľby však neboli dostatočným impulzom pre dočasnú stabilizáciu politického života na Slovensku. Pretrvávajúca politická nestabilita viedla prezidentku k využitiu oprávnenia vymenovať nového premiéra a jeho vládu – konkrétne prvú úradnícku vládu v histórii suverénnej Slovenskej republiky, ktorú nazvala vládou odborníkov. Predsedom tejto vlády sa stal dovtedajší viceguvernér Národnej banky Slovenska Ľudovít Ódor. Ako každá novovymenovaná vláda bola aj táto povinná podľa čl. 113 Ústavy do 30 dní od vymenovania predložiť Národnej rade svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. 15. júna 2023 Národná rada hlasovaním počtom hlasov 34 za zo 136 prítomných nevyslovila vláde Ľudovíta Ódora dôveru. Hlava štátu preto vládu odvolala a podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy ju poverila výkonom jej pôsobnosti v obmedzenom rozsahu. V tomto prípade sa jednalo o tretiu slovenskú vládu s obmedzenou pôsobnosťou odvodzujúcou svoje ústavné pôsobenie od poverenia prezidentom podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy. V tomto kontexte o nej môžeme hovoriť ako o *poverenej odvolanej úradníckej vláde*. Teoreticky sa môžeme zamyslieť nad tým, prečo z pohľadu vzťahu vláda a parlament nebola táto vláda odborníkov úspešná. Českí politológovia Hloušek a Kopeček podrobne poukazujú na charakteristiku jednotlivých typov úradníckych a polopolitických vlád. V tomto kontexte môžeme osobitne poukázať na vnímanie hlavy štátu ako „pôrodníka“ takej vlády³², čo platí aj v prípade Ódorovej vlády, ktorú môžeme oprávnené nazvať aj „prezidentskou vládou“ alebo „prezidentkinou vládou“, nakoľko sa na jej kreácii aktívne a iniciatívne podieľala prezidentka bez toho, aby bola vopred zabezpečená podpora takej vlády parlamentnou väčšinou (ergo

²⁹ Podľa čl. 73 ods. 3 Ústavy: „*prebiehajúce volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 možno skrátiť na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa určí čas vyhlásenia a konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky. Návrh uznesenia o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky môže predložiť najmenej pätina poslancov. Uznesenie o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky sa uverejní v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Skrátené volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky uplynie dňom konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky.*“

³⁰ Novelizované znenie čl. 84 ods. 4 Ústavy.

³¹ Uskutočnili sa 30. septembra 2023.

³² HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L. *Záchrana štátu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno : Barrister & Principal 2012, s. 16 – 18.

širokým spektrom politických strán a hnutí zastúpených v Národnej rade), ktorá umožní jej vládnutie spravidla do predčasných parlamentných volieb. Takouto podporou doteraz jediná slovenská úradnícka vláda nedisponovala.

5 Úvahy *de constitutione fereda*

Nadväzujúc na vyššie uvedené myšlienky sa pokúsime naformulovať niekoľko riešení, ktoré by alternatívne v súvislosti s pádom vlády mohli prichádzať do úvahy.

Prvým a logicky najvhodnejším sa javí, aby bezprostredne po odvolaní vlády, ktorá stratila dôveru parlamentu, prípadne ju ani nezískala, bola vymenovaná nová vláda, ktorá bude mať potenciál dôveru Národnej rady získať. Tu v zásade môžeme uvažovať alternatívne o straníckej vláde s parlamentnou väčšinou alebo o vláde úradníckej v jej najširšom poňatí. V oboch prípadoch je však nevyhnutné, aby taká vláda predstúpila do 30 dní od vymenovania pred Národnú radu so svojim programom a požiadala ju o vyslovenie dôvery.³³ V prípade straníckej vlády možno prezumovať politickú podporu takej vláde, čo vyplýva z kreovania väčšinovej alternatívy v parlamente k vláde, ktorého dôveru stratila alebo ani nezískala. V prípade úradníckej vlády bude závisieť, či má predrokovánú podporu naprieč širokým spektrom politických strán a hnutí zastúpených v Národnej rade. To bude závisieť od komunikácie medzi hlavou štátu a predstaviteľmi parlamentných strán a hnutí. Ako z doterajšej jedinej skúsenosti pôsobenia úradníckej vlády na Slovensku vyplýva, nie je to ani samozrejmé, ani jednoduché. Ak by novovymenovaná vláda nezískala dôveru parlamentu, do úvahy by mohlo prísť obligatórne rozpustenie Národnej rady (nevyhnutná by bola novelizácia Ústavy – osobitne čl. 102 ods. 1 písm. e)) a vyhlásenie predčasných parlamentných volieb.

Druhým je časovo obmedzené pôsobenie vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy vychádzajúc z platného a účinného znenia Ústavy ako vlády obmedzenej pri výkone jej pôsobnosti. Môžeme uvažovať o rôznej časovej dobe, počas ktorej by taká vláda mohla vykonávať Ústavou zverenú pôsobnosť, napríklad tri mesiace. Počas tejto doby by mohli prebiehať politické rokovania s cieľom vytvorenia takej vlády, ktorá by mohla získať dôveru parlamentu. Ak by k tomu neprišlo, potom by ako riešenie prichádzalo do úvahy obligatórne rozpustenie Národnej rady a vyhlásenie predčasných parlamentných volieb. Aj tu by bola nevyhnutná ústavná úprava, ako sme už uviedli vyššie.

³³ Článok 113 Ústavy.

V oboch načrtnutých situáciách by sme mohli vnímať určitý tlak na parlamentné politické strany a hnutia s cieľom vytvorenia väčšinovej vlády pod ústavnou hrozbou rozpustenia Národnej rady a vyhlásenia predčasných parlamentných volieb, čo by pre niektoré parlamentné strany a hnutia mohlo znamenať aj stratu budúceho zastúpenia v ústavodarnom a zákonodarnom zbore. Na strane druhej by to však mohlo viesť aj k zvýšeniu politickej kultúry na Slovensku. Pre efektívnosť predčasných parlamentných volieb by bola žiaduca aj novelizácia zákonov upravujúcich voľby³⁴ s cieľom skrátenia lehôt na ich uskutočnenie od ich vyhlásenia resp. od rozpustenia Národnej rady. Zároveň však musíme vyjadriť aj určité obavy, či by výsledky predčasných parlamentných volieb neskončili patom, ale priniesli reálne také rozloženie parlamentných síl, ktoré by umožnilo sformovanie vlády, ktorá by mohla odvodzovať svoju legitimitu od dôvery parlamentu.

6 Záver

Stabilita vlády v štáte je predpokladom naplňovania vládneho programu, ktorý nadväzuje na volebné programy strán tvoriacich vládnu koalíciu alebo na volebný program politickej strany či hnutia, ktorému sa podarilo zostaviť tzv. jednotfarebnú vládu. V našej ústavnoprávnej realite musíme vychádzať zo vzájomných vzťahov medzi vládou ako vrcholným orgánom výkonnej moci a Národnou radou ako jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky založených na kontrolnej úlohe parlamentu smerom k vláde a zodpovednostnom vzťahu vlády smerom k Národnej rade. V našom príspevku sme sa pokúsili prezentovať ústavne konformné riešenie situácie, keď vláda nedisponuje dôverou parlamentu, a to v kontexte súčasnej ústavnej úpravy. Poukázali sme na doterajší spôsob riešenia vládnych kríz – čo nasleduje, ak dôjde k pádu vlády na Slovensku, aké sú možnosti riešenia, ale aj aké úskalía a otázky sú so súčasnou právnou úpravou spojené, a to nielen z pohľadu právneho, ale aj politologického. Kriticky sme sa postavili k Novele Ústavy z októbra 2011, ktorá bola v čase jej prijímania vnímaná ako ad hoc riešenie spojené s pádom vlády Ivety Radičovej, ale ktorá je stále určitou ústavnou poistkou riešenia vládnej a parlamentnej krízy, využitou aj v prípade vlády Eduarda Hegera a vlády Ľudovíta Ódora. Novela Ústavy sa síce javí v kontexte troch vlád, ktoré v súlade s jej obsahom na Slovensku doteraz

³⁴ Najmä: Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

pôsobili, ako životaschopná, nastolila však aj viacero problémov, na ktoré sme poukázali, a ktoré mohli (a mali) byť za viac ako 13 rokov jej účinnosti odstránené (napríklad oprávnenie prezidenta odňať/zrušiť poverenie členovi vlády pôso-
biacej podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy).

Osobitne sme poukázali na prvý pokus so zostavením a fungovaním úradníckej vlády alebo vlády odborníkov na Slovensku, ktorá nemala politické krytie parlamentu, a preto ju označujeme za neúspešnú.

V poslednej kapitole sme prezentovali niektoré úvahy, ako by mohla byť efektívnejšie, podľa nášho názoru, riešená situácia spojená s pádom vlády. Samozrejme, úvahy de constitutione ferenda, ktoré sme načrtli, sú príspevkom do diskusie, ako zabezpečiť efektivitu výkonu vládnej moci v prípade, ak vláda nedisponuje dôverou parlamentu. Zároveň poukazujeme aj na riziká, ktoré uvedené riešenia sprevádzajú, a ktoré si, v kontexte slovenskej politickej kultúry a reality uvedomujeme.

Zoznam použitej literatúry

BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*. 2024, č. 4, s. 405 – 422.

BRUNCLÍK, M. *Úřednické kabinet v Evropě*. Brno : Book & Pipes, 2020.

GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019.

HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno : Barrister & Principal, 2012.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky – komentár. Zväzok II*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022.

Krátky slovník slovenského jazyka. Bratislava : VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1987.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Ústavný zákon Českej národnej rady č. 1/1993 Sb. Ústava Českej republiky.

Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (vrátane dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona).

Uznesenie Ústavného súdu z 31. januára 1995, sp. zn. I. ÚS 58/94 – výklad Ústavy.

Nález Ústavného súdu zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021 – referendum.

Kontaktné údaje:

JUDr. Stanislav Gaňa, PhD.

stanislav.gana@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

ODNÍMANIE A UDEĽOVANIE POVERENIA ČLENOM VLÁDY PREZIDENTOM V PODMIENKACH ODVOLANEJ VLÁDY

REMOVING AND GRANTING OF THE ASSIGNMENT TO MEMBERS OF THE GOVERNMENT BY THE PRESIDENT IN THE CONDITIONS OF THE DISMISSED GOVERNMENT

František Pažitný

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied

Abstract: The subject of the paper is the evaluation of the constitutional practice of removing the assignments of members of the dismissed government as well as the subsequent granting of the assignments by the president in the conditions of the dismissed government. The primary aim of the paper is to evaluate whether the mentioned practice is in accordance with the constitution, analyze its constitutional limits and justification by the constitutional authorities. The secondary aim of the paper is to assess the appropriateness of explicitly enshrining this practice in the constitution.

Abstrakt: Predmetom príspevku je zhodnotenie ústavnej praxe odnímania poverení členov odvolanej vlády ako aj následné udeľovanie poverení v podmienkach odvolanej vlády prezidentom. Primárnym cieľom príspevku je vyhodnotiť, či je uvedená prax súladná s Ústavou, analyzovať jej ústavné limity a zdôvodnenie ústavnými orgánmi. Sekundárnym cieľom príspevku je posúdiť vhodnosť explicitného zakotvenia tejto praxe do Ústavy.

Keywords: Assignment; dismissed government; president; member of the government; interpretation of the Constitution.

Kľúčové slová: Poverenie; odvolaná vláda; prezident; člen vlády; výklad Ústavy.

1 Úvod

Slovenská Ústava upravuje vo svojich článkoch 101 ods. 1 písm. g) a 111 postup, prostredníctvom ktorého je možné realizovať personálne zmeny vo vláde. V zmysle uvedených ustanovení Ústavy môže prezident na návrh predsedu vlády vymenovať člena vlády a poveriť ho riadením ministerstva ako aj odvolať člena vlády. Problém však môžeme identifikovať v prípade, keď vláda funguje na inom ústavnom základe akým je napríklad ten podľa čl. 113 Ústavy. Predovšetkým vidíme problém v prípade odvolanej vlády, ktorá funguje na ústavnom základe podľa čl. 115 ods. 3. V prípade vyslovenia nedôvery vláde alebo zamietnutia návrhu na vyslovenie dôvery Národnou radou je prezident podľa čl. 115 ods. 1 povinný vládu odvolať a v zmysle čl. 115 ods. 3 ju poveriť vykonávaním pôsobnosti až do vymenovania novej vlády avšak v rozsahu, ktorý v zmysle zmieneného článku môžeme vo všeobecnosti označiť za obmedzený.¹ Odvolanou vládou bude teda na účely tohto príspevku vláda pôsobiaca na ústavnom základe podľa čl. 115 ods. 3. Jedným z viacerých problémov, ktoré je možné pri odvolanej vláde identifikovať je teda aj problém personálnych zmien. Povedané inak, vynára sa otázka, či existuje ústavný spôsob ako člena takejto vlády dostať z funkcie a poveriť vykonávaním jeho pôsobnosti iného člena odvolanej vlády.²

Odpoveďou na vyššie zmienenú otázku môže byť ústavná prax odnímania poverenia a udeľovania poverenia členom vlády, ktorá bola realizovaná už v minulosti. Je však táto prax ústavné súladná? Aké sú jej ústavné limity? Akými ustanoveniami Ústavy túto prax ústavní aktéri zdôvodňujú a je toto zdôvodnené ústavne udržateľné? Malo by prísť k jej explicitnému zakotveniu do Ústavy? Toto sú otázky, na ktoré sa budeme snažiť nájsť odpoveď.

Jadro článku sme rozdelili na dve časti. V prvej nesúcej názov *1 Prax personálnych zmien v odvolanej vláde po prijatí ústavného zákona č. 356/2011 Z. z.* sa zameriame na deskripciu ústavnej praxe, ktorej predmetom bolo rušenie, resp. odnímanie a udeľovanie poverení členom odvolanej vlády. V druhej, ktorá je pomenovaná *2 Ústavnoprávne zhodnotenie praxe* sa zameriame na ústavnoprávnú analýzu danej praxe, predovšetkým však na jej ústavnosť a ústavné limity, ako aj na jej zdôvodnenie ústavnými aktérmi a možné ústavné riešenia.

¹ V zmysle ústavného základu pôsobenia vlády zakotveného v čl. 115 ods. 3 je možné kategorizovať právomoci vlády do troch kategórií. Prvou sú tie, ktoré vláda môže vykonávať v plnom rozsahu bez akýchkoľvek obmedzení. Druhou sú tie, ktoré vláda môže vykonávať len so súhlasom prezidenta. Poslednou treťou kategóriou sú tie, ktoré nemôže vláda vykonávať vôbec. K tomu bližšie pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022, s. 329 – 330.

² Na existenciu tejto problematickej otázky upozorňuje aj právnická literatúra. Pozri GIBA, M. a kol. *Ústavné právo.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 281.

2 Prax personálnych zmien v odvolanej vláde po prijatí ústavného zákona č. 356/2011 Z. z.

Na úvod tejto časti je potrebné zdôrazniť prečo sme za míľnik, ktorý je významný pre nami posudzovanú prax zvolili práve ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. Je to tak z dvoch dôvodov. Prvým je skutočnosť, že do prijatia tohto ústavného zákona, ak nerátame ústavné udalosti, ktoré jeho prijatiu bezprostredne predchádzali a boli príčinou jeho prijatia, nedošlo k situácii, ktorá by predpokladala potrebu personálnych zmien v odvolanej vláde. Druhým dôvodom je fakt, že až predmetný ústavný zákon zakotvil v Ústave ústavný základ pôsobenia vlády podľa čl. 115 ods. 3. Zhrňujúc povedané do prijatia daného ústavného zákona posudzovaná prax neprebiehala a ani na ňu neexistoval dôvod.

Prax, ktorú v tomto príspevku posudzujeme bola realizovaná v prípade troch vlád. Zo systematického hľadiska sme túto časť rozdelili na dve podkapitoly. Toto rozdelenie zdôvodňujeme skutočnosťou, že najvýznamnejším aktérom danej praxe je prezident z dôvodu pôsobenia čl. 115 ods. 3 Ústavy. V prvej podkapitole rozoberáme prax personálnych zmien v odvolanej vláde v roku 2011, kedy bol prezidentom I. Gašparovič. V druhej podkapitole sa zaoberáme personálnymi zmenami v odvolaných vládach v rokoch 2022 a 2023, keď bola prezidentkou Z. Čaputová.

2.1 Personálne zmeny v odvolanej vláde v roku 2011

Situácia, kedy vôbec prvýkrát prišlo k potrebe personálnych zmien v odvolanej vláde, vznikla novembri 2011. Tejto situácii však predchádzal rad udalostí, ktoré je potrebné zmieniť na lepšie porozumenie ústavného vývoja ako aj posudzovanej praxe. Prvou takouto udalosťou bolo zamietnutie návrhu na vyslovenie dôvery vláde I. Radičovej. Tá spojila hlasovanie o vyslovení dôvery vláde s hlasovaním o tzv. eurovale. V zmysle vtedy platného a účinného znenia Ústavy, ústavná úprava ukladala prezidentovi povinnosť vládu v zmysle článku 115 ods. 1 odvolať. Neexistovala však explicitná úprava postupu, ktorá by upravená ďalší postup po odvolaní vlády.³ Tejto ústavnej medzery sa chytil vtedajší

³ V roku 1994 došlo k vysloveniu nedôvery predsedovi vlády Vladimírovi Mečiarovi, čo malo za následok v súlade s článkom 116 ods. 6 odstúpenie celej vlády, resp. odvolanie celej vlády prezidentom. Táto udalosť je dôležitá aj z pohľadu otázok týkajúcich sa postupu prezidenta po odvolaní vlády. Obdobie medzi samotným odvolaním vlády a vymenovaním novej trvalo len približne deň, z ústavného hľadiska je však zaujímavé oboznámiť sa s postupom v tom čase úradujúceho prezidenta. Prezident M. Kováč potom ako vládu odvolal, chcel ju poveriť plnením ústavných povinností do vymenovania novej vlády. Predseda vlády V. Mečiar sa vyjadril,

prezident I. Gašparovič, ktorý konštatoval, že Ústava mu neumožňuje poveriť vládu vykonávaním jej pôsobností až do vymenovania novej vlády a uviedol, že vláda skončila vyslovením nedôvery Národnou radou.⁴ Uprednostnil teda jazykový výklad článku 115 ods. 1, a ods. 2 Ústavy a prinajmenšom navonok nevidel ústavnoprávnu možnosť vyriešiť vzniknutú ústavnú situáciu aj bez explicitnej ústavnej úpravy.⁵ Vzhľadom na prezidentov výklad Ústavy, s ktorým sa následne stotožnila aj ústavná väčšina v Národnej rade, došlo k zmene Ústavy prostredníctvom ústavného zákon č. 356/2011 Z. z. Ten doplnil článok 115 o ods. 3 a článok 102 ods. 1 o písm. u), ktoré určujú rozsah právomocí prezidenta a vlády po tom, čo ju prezident odvolá. Na základe tejto ústavnej úpravy prezident I. Gašparovič po odvolaní vlády Ivety Radičovej, ju poveril vykonávaním jej pôsobností v obmedzenom rozsahu 25. októbra 2011.⁶

Od 25. októbra 2011, teda prvý krát v ústavnom vývoji Slovenska, existovala vláda pôsobiaca na ústavnom základe podľa čl. 115 ods. 3 – odvolaná vláda. Keďže vzhľadom na vnútropolitickú situáciu bolo zrejmé, že táto vláda bude pôsobiť niekoľko mesiacov bola otázka vzniku potreby personálnych zmien len otázkou času. Práve takáto potreba sa objavila v novembri 2011. V tomto období prenikli na verejnosť informácie o údajnom odpočúvaní novinárov vojenským spravodajstvom, ktoré sa mali diať s vedomím vtedajšieho ministra obrany Ľ. Galka. Práve on ako osoba stojaca na čele ministerstva obrany, pod ktoré spadá vojenské spravodajstvo mal za uvedené konanie niesť politickú zodpovednosť. Politickým následkom uvedeného bola zjavná strata dôvery k ministrovi obrany u vtedajšej predsedníčky vlády I. Radičovej, ako aj volanie po jeho odchode zo strany prezidenta I. Gašparoviča, ktorý konštatoval, že by mal Ľ. Galko ako

že ministri neprijmú takéto poverenie. Bližšie pozri KOVÁČ, M. *Pamäti. Môj príbeh občana a prezidenta*. Dunajská Lužná : MilaniuM, 2010, s. 190. Vzhľadom na uvedené je zrejmé, že prezident M. Kováč na rozdiel od prezidenta I. Gašparoviča videl ústavnú možnosť poveriť vládu po jej odvolaní vykonávaním jej pôsobností až do vymenovania novej vlády bez nutnosti explicitnej ústavnej úpravy, a to dokonca v čase, keď v Ústave neexistovala ani súčasná formulácia o povinnosti prezidenta zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov. Aj z uvedeného príkladu je zrejmé, že okrem neexistencie čl. 115 ods. 3, nevznikla ani potreba personálnych zmien v odvolanej vláde a to z dôvodu veľmi krátkeho pôsobenia odvolanej vlády.

⁴ JANCOVÁ, D. Ústavní právnicki nie sú jednotní. In *Pravda.sk*. Správa z 16. 10. 2011 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/172117-ustavni-pravnici-nie-su-jednotni/>>.

⁵ Podľa niektorých doktrínálnych názorov bolo možné poveriť vládu aj bez explicitného ústavného vyjadrenia. Bližšie pozri GIBA, M. Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2011, č. 4, s. 110.

⁶ SME.SK. *Gašparovič odvolal Radičovú a poveril ju dovládnutím*. Správa z 25.10.2011 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/6112793/gasparovic-odvolal-radickou-a-poveril-ju-dovladnutim.html>>.

minister obrany odísť.⁷ Nastala teda zhoda medzi predsedníčkou vlády a prezidentom, ktorí boli skôr politickými oponentmi ako spojencami. Následkom tejto zhody bol postup, ktorý sa započal podaním návrhu I. Radičovej prezidentovi, ktorým malo prísť k zrušeniu poverenia ministra obrany. Na základe tohto návrhu prezident I. Gašparovič zrušil poverenie ministrovi obrany Ľ. Galkovi 23. novembra 2011. O päť dní neskôr, 28. novembra 2011, došlo k povereniu predsedníčky vlády dočasným riadením ministerstva obrany.

2.2 Personálne zmeny v odvolaných vládach v roku 2022 a 2023

Po 11 rokoch došlo opäť k ústavnému pôsobeniu odvolanej vlády. V decembri 2022 došlo k vysloveniu nedôvery vláde E. Hegera. Po vyslovení nedôvery vláde Národnou radou prezidentka Z. Čaputová vládu E. Hegera odvolala následne ju poverila vykonávaním pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy. Pozadím vyslovenia nedôvery bol predchádzajúci rozpad koalície politických strán, ktorá vláde zabezpečovala väčšinu v Národnej rade. Dôvodom tohto rozpadu a v konečnom dôsledku aj samotného vyslovenia nedôvery bola osoba predsedu najsilnejšieho koaličného politického hnutia a ministra financií I. Matoviča, ktorého neraz kritizovala aj samotná prezidentka za spôsob vládnutia. Pre neudržateľnosť funkcie ministra financií a z dôvodu dohody na schválení štátneho rozpočtu⁸ sa opakoval postup, ktorý sme mohli vidieť aj v novembri roku 2011. Najskôr predseda vlády E. Heger podal návrh na zrušenia poverenia ministrovi financií prezidentke Z. Čaputovej. Na rozdiel od roku 2011 bol súčasťou návrhu predsedu vlády na zrušenie poverenia aj návrh na poverenie jeho samotného vykonávaním pôsobnosti ministra financií po odchádzajúcom ministrovi. Prezidentka následne rozhodla o zrušení tohto poverenia, a rovnako aj poverila riadením ministerstva financií E. Hegera 23. decembra 2022.

Odvolaná vláda E. Hegera však existovala aj naďalej, čo so sebou mohlo priniesť ďalšiu potrebu personálnych zmien v nej. Prešli dva mesiace od poslednej personálnej zmeny a situácia si opäť vyžiadala zrealizovanie posudzovanej praxe. Tento krát sa postup týkal ministra zdravotníctva V. Lengvarského.

⁷ SME.SK. *Dokumenty naznačujú, že novinárov skutočne odpočúvali*, Správa z 21. 11. 2011 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/6147989/dokumenty-naznacuju-ze-novinarov-skutocne-odpocuvali.html>>.

⁸ Podmienkou schválenia štátneho rozpočtu bývalej koaličnej strany SaS bol odchod Igora Matoviča z funkcie ministra financií. K tomu pozri KERN, M., OSVALDOVÁ, L., ONUFEROVÁ, M. Heger sa so Sulíkom dohodol na rozpočte a na odchode Matoviča, na novej vláde dohodu nemajú. In *Denník N*. Správa z 20.12.2022 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://e.dennikn.sk/3160781/heger-sa-dohodol-so-sulikom-na-rozpocte-matovic-opat-ponukol-demisiu/>>.

Minister Lengvarský dal najavo svoju nespokojnosť s pomermi vo vláde a pre médiá sa vyjadril nasledovne: „...*nebudem ďalej pracovať pod tlakom v takomto prostredí, ktoré je v súčasnosti škodlivé, plné politickej korupcie a politickej nekusúsenosti.*“⁹ Predseda vlády E. Heger vyjadrenie ministra Lengvarského poprel a na tlačovej konferencii uviedol: „... *v dôsledku zlyhání sme spustili režim krízových opatrení v rámci rezortu, no keďže som nezaregistroval žiadne zlepšenia zo strany manažmentu ministerstva zdravotníctva, musíme urobiť nápravu.*“ Podľa jeho slov práve tieto okolnosti mali viesť k tomu, že podal návrh na zrušenie poverenia ministrovi zdravotníctva.¹⁰ Rovnako ako v decembri 2022 došlo zo strany predsedu vlády E. Hegera k podaniu návrhu na zrušenie poverenia konkrétnemu ministrovi spolu s návrhom na poverenie jeho samotného vykonávaním pôsobnosti ministra zdravotníctva po odchádzajúcom ministrovi prezidentke Z. Čaputovej. Prezidentka rozhodla o odňatí tohto poverenia a poverila riadením ministerstva zdravotníctva E. Hegera 3. marca 2023.

Odvolaná vláda E. Hegera neprestala existovať ani po tejto personálnej zmene. Jej definitívny koniec započal podozreniami o korupčnom správaní ministra pôdohospodárstva, pokračoval sporom medzi predsedom vlády a ministrom zahraničných vecí a vyvrcholil až samotným aktom vrátenia poverenia zo strany E. Hegera.¹¹ To už sa z pohľadu hlavy štátu javilo ako neudržateľné a preto 15. mája 2023 vymenovala novú vládu. Išlo o tzv. úradnícku vládu, označovanú aj ako vládu odborníkov na čele s predsedom vlády, ktorým bol Ľ. Ódor.¹²

Táto úradnícka vláda však nemala dostatočnú podporu v Národnej rade, čo malo za následok to, že sa nenašiel dostatočný počet poslancov na vyslovenie dôvery aj napriek tomu, že si vláda splnila v súlade s Ústavou svoju ústavnú povinnosť po vymenovaní predstúpiť pred Národnú radu a spolu s tým predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Z. Čaputová tak musela túto vládu odvolať a poveriť ju vykonávaním pôsobnosti spôsobom podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy. V rámci slovenského ústavného vývoja tak šlo už v poradí o tretiu odvolanú vládu. O niečo vyššie dvoch mesiacov neskôr však vzišla potreba

⁹ TASR. Prezidentka akceptovala žiadosť Lengvarského o odchod z čela rezortu. In *Teraz.sk*. Správa z 2.3.2023 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://www.teraz.sk/slovensko/prezidentka-akceptovala-ziadost-vleng/698163-clanok.html>>.

¹⁰ TASR. Heger: Zdravotníctvo povedie krízový manažment vedený M. Palkovičom. In *Teraz.sk*. Správa z 2.3.2023 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://www.teraz.sk/slovensko/rezort-zdravotnictva-povedie-krizovy/698183-clanok.html>>.

¹¹ KERN, M. *Heger končí, prezidentka vymenuje za premiéra viceguvernéra NBS Ódora*. In *Denník N* [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/3359056/heger-pred-stretnutim-s-prezidentkou-oznamil-svoj-koniec/?ref=titl>>.

¹² PREZIDENT.SK. *Prezidentka vymenovala novú vládu odborníkov*. Správa z 19. 7. 2023 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/prezidentka-vymenovala-novu-vladu-odbornikov/>>.

realizovať personálnu zmenu aj v tejto vláde. Minister vnútra I. Šimko sa dostal do politického sporu ohľadom riadenia policajného zboru s predsedom vlády a prezidentkou. Výsledkom týchto udalostí bolo zo strany Ľ. Ódora podanie návrhu na odňatie poverenia ministromi vnútra I. Šimkovi spolu s návrhom na poverenie jeho samotného vykonávaním pôsobnosti ministra vnútra po odchádzajúcom ministromi prezidentke. Prezidentka rozhodla o odňatí tohto poverenia a poverila riadením ministerstva vnútra Ľ. Ódora 19. júla 2023.¹³

3 Ústavnoprávne zhodnotenie praxe

V rámci tejto podkapitoly prejdeme na ústavnoprávne zhodnotenie ústavnými aktérmi realizovanej praxe. Najskôr sa pozrieme na to ako predmetnú prax zhodnotila doktrína, ďalej budeme analyzovať ústavnoprávne zdôvodnenie praxe dotknutými ústavnými aktérmi a napokon sa budeme zaoberať ústavnoprávnymi riešeniami, v rámci ktorých sa pokúsime načrtnúť ústavné limity a možnosti ďalšieho vývoja.

3.1 Doktrína a personálne zmeny v odvolanej vláde

Doktrína sa zaoberala praxou odnimaní či udeľovania poverenia členom vlády v podmienkach odvolanej vlády už od začiatku realizovania tejto praxe. Ako o ústavne nesúladnej praxi písal Boris Balog, ktorý konštatoval: „*členovia vlády podľa čl. 115 ods. 3 už odvolaní sú a toto odvolanie predchádza vydaniu rozhodnutia prezidenta o poverení. Preto už nikoho z nich odvolať nie je možné. ... V prípade vlády poverenej podľa čl. 115 ods. 3 ústavy ústava výslovne zrušenie poverenia neupravuje a toto oprávnenie prezidenta nie je možné vyvodit' z textu ústavy ani implicitne, pretože by to narážalo na čl. 2 ods. 2 ústavy.*“¹⁴ Jeho argumentáciu je možné rozdeliť na dve časti. Predmetom prvej je chápanie člena odvolanej vlády ako už raz odvolaného, pričom po poverení vlády podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy už ďalšie odvolanie nie je možné. Druhú tvorí princíp legality, ktorý je chápaný v tomto prípade striktno formalisticky. Zhrňujúc povedané, pokiaľ Ústava daný postup výslovne neupravuje, takýto postup nie je ústavne

¹³ TERAŽ.SK. *Prezidentka poverí popoludní riadením rezortu vnútra premiéra Ódora*. Správa z 19. 7. 2023 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://www.teraz.sk/slovensko/prezidentka-poveri-popoludni-riadenim/729143-clanok.html>>.

¹⁴ BALOG, B. Odvolanie odvolaného člena vlády. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae. Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy*. 2012, č. 1, s. 44 – 45.

možný. Na Balogov článok nadviazal aj najnovší komentár k Ústave a pri otázke o možnosti, resp. nemožnosti zrušenia či odňatia poverenia sa prikláňa skôr k nemožnosti, pričom uvádza, že pri súčasnom znení Ústavy „je ťažké dospieť ku kladnej odpovedi bez toho, aby to narážalo na zásadné logické problémy“.¹⁵

Je možné však natrafiť aj na doktrínálne názory, podľa ktorých Ústava umožňuje zrušiť poverenie členovi vlády, ktorá funguje v režime článku 115 ods. 3. Predstaviteľom tohto názorového prúdu je Ján Drgonec, ktorý konštatuje: „V tejto súvislosti čl. 115 ods. 3 nemožno vytrhnúť z kontextu s ustanovením prvej vety čl. 1 ods.1 v rozsahu formulácie o demokratickom štáte. S demokratickým štátom je nezlučiteľné aj zriadenie ústavného orgánu vyňatého spod akejkoľvek kontroly uplatňovania zverenej právomoci. Ak by naozaj malo platiť, že člena dočasnej vlády SR nemožno zbaviť poverenia udeleného mu prezidentom SR na pôsobenie v dočasnej vláde z dôvodu, že v minulosti bol z funkcie odvolaný, došlo by k hrubému porušeniu účelu demokratického štátu. (...) Platná právna úprava interpretovaná bez príčinnej súvislosti s prvou vetou čl. 1 ods.1 Ústavy je spôsobilá privodiť absurdný stav. Dokonca ani v prípade, ak by sa člen dočasnej vlády dopustil trestného činu, napríklad zneužitia právomoci verejného činiteľa a bol by právoplatne odsúdený, nemal by ho kto a ako 'poslať preč' z dočasnej vlády.“¹⁶ Z jeho argumentácie je možné vyvodiť záver, že zásadným pri výklade rozsahu právomoci prezidenta po aktivácii článku 115 ods. 3 má byť práve účel demokratického štátu, ktorého porušenie by nastalo v prípade, že by sa pripustil striktný výklad článku 2 ods. 2 Ústavy.

V prípade právomoci prezidenta poveriť iného člena odvolanej vlády vykonávaním pôsobností po odchádzajúcom členovi odvolanej vlády je taktiež možné odkázať na kritický prístup Baloga. Tu však treba dodať, že Balog reagoval na ústavné zdôvodnenie prezidenta Gašparoviča v roku 2011. Ten svoj postup v zásade opieral o článok 116 ods. 7 Ústavy. Podľa Baloga nie je možné toto ustanovenie spájať s postupom po aktivácii článku 115 ods. 3 Ústavy. Podľa neho je postup v čl. 116 ods. 7 Ústavy následkom úplne iných ústavných skutočností.¹⁷

Je nutné dodať, že obdobie po aplikácii článku 115 ods. 3 by malo trvať krátko, nanajvýš niekoľko dní či týždňov. No prax ukázala, že takéto obdobie môže vzhľadom na nízku politickú kultúru a ďalšie okolnosti trvať niekoľko mesiacov a do budúcnosti sa nedá vylúčiť ani dlhšie trvanie. Rovnako sa nedá vylúčiť, že

¹⁵ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 329 – 330.

¹⁶ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár.* 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1391.

¹⁷ BALOG, B. Odvolanie odvolaného člena vlády. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae. Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy.* 2012, č. 1, s. 45.

aj krátkom časovom období vznikne nevyhnutnosť nejakému členovi odvolanej vlády odňať poverenie a poveriť výkonom jeho pôsobností iného člena vlády, pričom sa na takejto nevyhnutnosti zhodnú predseda vlády a prezident. To, že sa takáto nevyhnutnosť už objavila, len odôvodňuje to, že potreba existencie takéhoto postupu tu je.

3.2 Ústavnoprávna argumentácia ústavných aktérov

Na to aby sme správne uchopili konanie dotknutých ústavných aktérov, sa musíme pozrieť na obsah konkrétnych rozhodnutí, v rámci ktorých subsumovali svoje kroky pod konkrétne ústavné články. Predovšetkým sa pozrieme na obsah nasledujúcich dokumentov: návrh predsedníčky vlády I. Radičovej na zrušenie poverenia ministrovi obrany Ľ. Galkovi; zrušenie poverenia ministrovi obrany Ľ. Galkovi prezidentom I. Gašparovičom, poverenie udelené prezidentom I. Gašparovičom predsedníčke vlády I. Radičovej na vykonávanie pôsobností ministra obrany; návrh predsedu vlády E. Hegera na zrušenie poverenia ministrovi financií I. Matovičovi a jeho návrh udeliť poverenie vykonávať pôsobnosť ministra financií jemu samotnému; odňatie poverenia ministrovi financií I. Matovičovi prezidentkou Z. Čaputovou; poverenie udelené prezidentkou Z. Čaputovou predsedovi vlády E. Hegerovi vykonávať pôsobnosť ministra financií; návrh predsedu vlády E. Hegera na zrušenie poverenia ministrovi zdravotníctva V. Lengvarskému a jeho návrh udeliť poverenie vykonávať pôsobnosť ministra zdravotníctva jemu samotnému; odňatie poverenia ministrovi zdravotníctva V. Lengvarskému prezidentkou Z. Čaputovou; udelenie poverenia prezidentkou Z. Čaputovou predsedovi vlády E. Hegerovi vykonávať pôsobnosť ministra zdravotníctva; návrh predsedu vlády Ľ. Ódora na zrušenie poverenia ministrovi vnútra I. Šimkovi a jeho návrh udeliť poverenie vykonávať pôsobnosť ministra vnútra jemu samotnému; odňatie poverenia ministrovi vnútra prezidentkou Z. Čaputovou; udelenie poverenia prezidentkou Z. Čaputovou predsedovi vlády Ľ. Ódorovi vykonávať pôsobnosť ministra vnútra. Všetky uvedené dokumenty nám boli poskytnuté Kanceláriou prezidenta Slovenskej republiky prostredníctvom žiadosti o sprístupnenie informácií na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.

Pokiaľ ide o návrh predsedníčky vlády I. Radičovej na zrušenie poverenia, ten obsahoval nasledovnú formuláciu: „*podľa článku 111 v spojitosti s ustanovením článku 115 Ústavy Slovenskej republiky a v súlade s Rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky zo dňa 25. októbra 2011 č. 357/2011 Z. z. Vám podávam návrh na uvoľnenie z poverenia na výkon funkcie člena vlády povereného riadením ministerstva obrany Slovenskej republiky*“. Na uvedený návrh reagoval prezident

I. Gašparovič a rozhodol o zrušení poverenia ministrovi obrany, pričom v rozhodnutí len stručne uviedol skutkové a právne dôvody, pre ktoré ministra obrany odvolal a poveril dočasným vykonávaním pôsobností, no právne odôvodnenie na základe čoho mu poverenie zrušil v rozhodnutí absentuje. Stručne povedané, k zrušeniu poverenia je uvedené len to, že sa poverenie zrušuje. Pri následnom poverení Ivety Radičovej nedošlo z jej strany k formálnemu návrhu. Aj napriek tomu sa pri ich vzájomných rozhovoroch vytvoril konsenzus na tom, že ju môže poveriť, resp. určiť, aby vykonávala pôsobnosť ministra obrany.

Na oficiálnej webovej stránke bolo toto poverenie zdôvodnené článkom 116 ods. 7 Ústavy,¹⁸ pokiaľ sa však pozrieme na oficiálny dokument, ktorým došlo k povereniu predsedníčky vlády I. Radičovej, nenájdeme v ňom explicitný odkaz na konkrétny článok Ústavy, podľa ktorého prezident toto poverenie udelil. Nachádza sa tu len formulácia, ktorá nasleduje po stručnom opísaní skutkového a právneho stavu, ktorý predchádzal povereniu. Táto formulácia je nasledovná: „*V nadväznosti na toto zrušenie určujem, aby ste s účinnosťou od 28. novembra 2011 až do vymenovania novej vlády dočasne spravovali veci člena vlády, ktorého poverenie som zrušil.*“

V prípade druhého odňatia poverenia došlo opäť k návrhu na zrušenie poverenia zo strany predsedu vlády. Obsah a zdôvodnenie návrhu úradujúceho predsedu vlády E. Hegera je vo väčšej miere totožný s návrhom z roku 2011. Rozdiel spočíva v tom, že súčasťou návrhu na zrušenie poverenia je aj návrh na udeľenie poverenia vykonávať pôsobnosť odchádzajúceho člena inému členovi vlády, konkrétne navrhovateľovi odňatia poverenia – predsedovi vlády. Tento návrh už nie je explicitne zdôvodnený, no keďže priamo nadväzuje na návrh na zrušenie poverenia, tak je možné implicitne usúdiť, že je zdôvodnený článkom 111 a článkom 115 ods. 3 Ústavy. Prezidentka na základe tohto návrhu rozhodla a odňala poverenie ministrovi financií. Svoje rozhodnutie, na rozdiel od prezidenta pôsobiaceho v roku 2011, zdôvodnila nasledovným spôsobom: „*podľa čl. 102 ods. 1 písm. g) v spojení s čl. 115 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a na základe návrhu predsedu vlády vykonávajúcej svoju pôsobnosť v zmysle čl. 115 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky podaného podľa čl. 111 v spojení s čl. 115 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky Vám, vážený pán podpredseda vlády a minister financií, odnímam poverenie...*“ V tomto rozhodnutí o zrušení poverenia nájdeme zdôvodnenie práve v extenzívnom ponímaní spojenia článku 102 ods. 1 písmena g) a článku 115 ods. 3 Ústavy, ktoré boli aplikované na základe návrhu podaného predsedom vlády podľa článku 111 v spojení s článkom 115 ods. 3 Ústavy.

¹⁸ PREZIDENT SR. *Ústavné právomoci. Poverenia*. [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://archiv.prezident.sk/gasparovic/index2a84.html?vlada-sr-2>>.

Tretí a štvrtý prípad odňatia poverenia členovi odvolanej vlády boli po formálnej stránke úplne identické s odňatím poverenia z decembra roku 2022. Opäť došlo k podaniu návrhu zo strany predsedu vlády na zrušenie poverenia a prezidentka ho na základe tohto návrhu ministromi odňala. Právne zdôvodnenie a formulácie textu vo všetkých dokumentoch z roku 2023 týkajúce sa odnímania poverenia sú totožné s tými z roku 2022.

Rovnako ako v roku 2011 aj v rokoch 2022 a 2023 došlo aj k následnému udeleniu poverenia vykonávať pôsobnosť odchádzajúceho člena vlády. Podmienkou na realizovanie daného postupu bol formálny návrh predsedu vlády, čo je rozdiel oproti roku 2011. Ak sa pozrieme na samotné poverenia, vidíme subsumciu pod konkrétne ústavné články len v povereniach v rokoch 2022 a 2023. Prezidentka v nich udelenie poverenia subsumuje pod čl. 102 ods. 1 písm. g) v spojení s čl. 115 ods. 3, pričom je zrejmé, že s realizáciou svojho postupu začala na základe návrhu predsedu vlády.

Vzhľadom na doposiaľ prezentované skutočnosti je zrejmé, že je možné identifikovať zásadné rozdiely v ústavnoprávnej argumentácii dotknutých ústavných aktérov. Na jednej strane je to absencia konkrétnych ústavných noriem, o ktoré sa prezident v roku 2011 pri niektorých svojich krokoch opieral, na druhej strane je to úplne rozdielny pohľad na to, ktoré poverenie sa malo rušiť a následne udeľovať. Prezident I. Gašparovič vnímal poverenie odvolanej vlády podľa článku 115 ods. 3 aj ako individuálne poverenie konkrétneho člena odvolanej vlády. Je evidentné, že práve toto individuálne poverenie chcel svojim rozhodnutím zrušiť. Prezidentka Z. Čaputová však vnímala, že poverenie, ktoré sa vydáva na základe článku 115 ods. 3 Ústavy je adresované vláde ako celku a ruší sa poverenie, ktoré bolo udelené ešte podľa článku 111 Ústavy pri samotnom vymenovaní vlády, resp. jej členov. Vzhľadom na doposiaľ uvedené je však možné konštatovať, že u všetkých zúčastnených ústavných aktérov panoval konsenzus, že Ústava takýto postup umožňuje, ale ústavno-právna argumentácia zdôvodňujúca tento postup bola rozdielna.

3.3 Riešením výslovné zakotvenie v Ústave, extenzívny ústavný výklad či ústavná zvyklosť?

Aké riešenia prichádzajú do úvahy v prípade ústavnej situácie, ktorou je potreba personálnej zmeny v odvolanej vláde. Domnievame sa, že je možné hovoriť o troch riešeniach. Ide o výslovné zakotvenie praxe odnímania a udeľovania poverení členom odvolanej vlády, extenzívny ústavný výklad či ústavná zvyklosť.

Výslovné zakotvenie či zhmotnenie praxe odnίmania a udeľovania poverení členom odvolanej vlády by podľa zástancov formalistického prístupu celkom jednoznačne rozptýlilo pochybnosti o ústavnosti tejto praxe pokiaľ ide o narážanie na princíp legality obsiahnutý v čl. 2 ods. 2 Ústavy. Rovnako by nebolo možné namietnuť, že po odvolaní vlády už nie je možné disponovať s poverením členov odvolanej vlády. Zástancovia formalistického prístupu by rovnako argumentovali právnou istotou, ktorý by sa podľa nich mala taktiež posilniť. V podmienkach výslovného zakotvenia odnίmania a udeľovania poverení členom odvolanej vlády by dotknuté subjekty mohli legitímne očakávať postup vyplývajúci priamo z ústavného textu.

V načrtnutom riešení sú však riziká, ktoré je potrebné spomenúť. V prvom rade ide o to, ako by sa daná prax včlenila do ústavného textu. To prináša riziko narušenia systematiky Ústavy ako aj zásah do doteraz formovanej nepísanej ústavnej normy, ktorá umožňovala predsedovi vlády a prezidentovi postupovať pomerne flexibilne. Okrem toho by existovalo riziko, že sa novo-zakotvená prax stane predmetom nesprávnej aplikácie Ústavy, čo by mohlo priniesť následok v podobe negatív, ktoré by mala explicitná ústavná úprava odstrániť. Tými sú paradoxne väčšia právna neistota či zvýšené riziko ústavnej krízy.

Druhou možnosťou je prikloniť sa k extenzívnemu ústavnému výkladu, ktorý si osvojila prezidentka Z. Čaputová. Domnievame sa, že toto riešenie je rozumnejšie a ústavne udržateľnejšie ako explicitné zakotvenie predmetnej praxe do Ústavy. Okrem vyššie spomenutých rizík je potrebné sa opäť vrátiť k argumentácii prezentovanej Balogom. Pokiaľ ide o jeho argumentáciu, je nevyhnutné v prvom rade upozorniť na skutočnosť, že si taktiež nemyslíme, že zmena Ústavy, ktorá priniesla doplnenie článku 102 ods. 1 o písmeno u) a článku 115 o ods. 3 bola zo systematického hľadiska správna, je však nevyhnutné tento stav rešpektovať a zohľadniť ho pri ďalšom posudzovaní. Tu sa však názorová zhoda končí a je podľa nás potrebné zaujať odlišné stanovisko. Myslíme si, že je správnejšie teleologické a systematické vnímanie článku 2 ods. 2 Ústavy. Povedané inak, to že Ústava určitý postup výslovne neupravuje automaticky neznamená, že takýto postup nie je možný či ústavne udržateľný, a to najmä vzhľadom na celkovú systematiku, účel, zmysel, ako aj dôvody ústavnej úpravy.

Vo svetle vyššie uvedeného je teda potrebné upozorniť, že ústavná zmena priniesla určité zosilnenie postavenia prezidenta potom, ako príde k odvolaniu vlády.¹⁹ Ak teda došlo k takémuto posilneniu prezidenta, mal by sa vyžadovať aj väčší dôraz na článok 101 ods. 1 Ústavy, na základe ktorého má prezident svojim

¹⁹ Orosz konštatuje, že išlo o premietnutie prvkov poloprezidentského systému do Ústavy. Bližšie pozri OROSZ, L. Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme delby moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie) In JIRÁSEK, J. (ed.) *Delba moci. Zborník príspevkov*

rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov,²⁰ pričom tento dôraz by sa mal premietnuť na extenzívnom výklade a následnej aplikácii článku 102 ods. 1 písmena g) v spojení s článkom 115 ods. 3 Ústavy. Na druhej strane, predseda vlády má v zmysle článku 111 Ústavy ako aj z titulu svojej funkcie nad členmi vlády určitú „disciplinárnu právomoc“,²¹ ktorá podľa nás nezaniká ani samotným aplikovaním článku 115 ods. 3. Spojením týchto dvoch faktorov je možné dospieť k záveru, že prezident by mal mať na základe návrhu predsedu vlády možnosť odňať poverenie členovi vlády. V neposlednom rade je možné sa čiastočne obrátiť aj na argumentáciu Drgonca, ktorá však dáva akcent na princípy demokratického štátu. Prikláňame sa k tomu, že by nebolo správne pristúpiť na výklad, ktorý ponecháva člena odvolanej vlády bez akejkoľvek kontroly zo strany iných ústavných orgánov alebo ich predstaviteľov.²² Avšak väčší akcent dávame práve na článok 101 ods. 1 Ústavy, prostredníctvom ktorého prezident svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. V zmienenom kontexte je práve formulácia o zabezpečení riadneho chodu ústavných orgánov v čl. 101 ods. 1 Ústavy v súlade so slovami Pavla Holländera, podľa ktorého má mať prezident v systéme parlamentnej republiky také postavenie, „*ktoré mu umožňuje pôsobiť ako reálna ústavná inštitúcia s možnosťou ingerovať a zladzovať účasti ústavného systému.*“²³

Pri predchádzajúcej argumentácii je možné namietat', že prezident má v rukách ústavne nespochybniteľné možnosti v prípadoch problémov v odvolanej vláde. Takouto možnosťou je vymenovanie novej vlády podľa čl. 102 ods. 1 písm. g) v spojení s čl. 111 Ústavy. Týmto postupom sa vyriešia problémy v predošlej už odvolanej vláde a navyše bude takáto vláda fungovať na ústavnom základe, v rámci ktorého nemá obmedzené právomoci. Z tohto pohľadu sa zdá, že by došlo lepšiemu naplneniu ústavnej normy v čl. 101 ods. 1 – k zabezpečeniu riadneho chodu ústavného orgánu – vlády. Aj tu však vznikajú problémy, ktoré

sekcie ústavného práva, prednesených na medzinárodnej vedeckej konferencii Olomoucké právnické dni 2013. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2014, s. 175.

²⁰ Formulácia o zabezpečovaní riadneho chodu ústavných orgánov v druhej vete čl. 101 ods. 1 podľa Ústavného súdu spresňuje znenie Ústavy a potvrdzuje skutočnosť, že prezidenta má byť garantom toho, „*že ústavou predpokladaná štruktúra štátnych orgánov bude riadnym spôsobom fungovať a bude tak môcť slúžiť v prospech všetkých občanov.*“ Pozri bod 45 Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012.

²¹ Tento koncept je možné vyvodit' zo samotného postavenia predsedu vlády, ktorý stelesňuje dôveru v akcieschopnosť vlády, keďže má výrazný vplyv na nominovanie a zotrvanie členov vlády vo funkcii. RESCHOVÁ, J., KINDLOVÁ, M., GRINC, J., PREUSS, O., ANTOŠ, M. *Státověda Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 271.

²² Bližšie pozri DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár.* 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1391.

²³ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy.* 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 386.

môžu byť za istých okolností väčšie či invazívnejšie ako otázka ústavnosti poverovania či odnímania poverení členov odvolanej vlády.

Prvým príkladom môže byť situácia, kedy väčšina Národnej rady vysloví nedôveru vláde, pre zlyhanie konkrétneho člena vlády. V rámci Národnej rady je väčšinová zhoda na dočasnej tichej podpore návrhov zákonov zo strany odvolanej vlády za podmienky odňatia poverenia problémového člena vlády. Na druhej strane však väčšina v Národnej rade deklaruje nulovú podporu potencionálnej vláde, ktorú by mal vymenovať prezident. Je teda zrejmé, že v konečnom dôsledku môže za istých okolností odvolaná vláda fungovať dočasne lepšie ako vláda menovaná prezidentom, ktorej na konci dňa bude zamietnutý návrh na vyslovenie dôvery a taktiež sa stane odvolanou vládou fungujúcom v režime podľa čl. 115 ods. 3.

Druhým príkladom sú problémy týkajúce jedného či dvoch ministrov v tzv. úradníckej vláde, ktorá už bola odvolaná. V takomto prípade by pôsobilo skôr zvláštne ak by prezident, ktorý by bol spokojný s väčšinou členov vlády, pristúpil k vymenovaniu vlády v takmer identickom zložení, pričom by v skutočnosti len vymenil problémového ministra. Takáto prax by však skôr podľa nášho názoru vzbudzovala podozrenie o motivácii prezidenta aspoň na určitý čas získať pre vládu plné právomoci. To predovšetkým v prípade, ak by bolo opäť zrejmé, že väčšina Národnej rady nevysloví dôveru žiadnej ním zostavenej vláde. Nedá sa teda poprieť, že za istých okolností bude na naplnenie čl. 101 ods. 1 lepšie vymenovať novú vládu. Myslíme si však, že minimálne v dvoch zmienených prípadoch to tak nie je.

Extenzívny ústavný výklad danej praxe je taktiež postavený na tvrdení, že poverenie, ktoré sa zrušuje, resp. odníma nie je poverením, ktoré je udelené vláde podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy, ale ide o poverenie udelené už pri vymenovaní jednotlivých členov vlády podľa čl. 111. Toto východisko umožňuje taktiež okrem možnosti odňatia poverenia aj možnosť poveriť iného člena odvolanej vlády vykonávaním pôsobnosti po odchádzajúcom členovi odvolanej vlády.²⁴ Toto

²⁴ Pre úplnosť je potrebné dodať, že podľa článku 111 Ústavy aj v normálnej situácii môže byť návrh predsedu vlády na poverenie či zrušenie poverenia realizovaný bez toho, aby súčasne bol podaný návrh na odvolanie člena vlády z funkcie. Ako príklad môžeme uviesť prípad z obdobia marca – apríla 2020. V tomto čase sa po parlamentných voľbách kreovala nová vláda a vznikla otázka, ako vyriešiť situáciu ohľadom kandidáta na ministra zahraničných vecí Ivana Korčoka, ktorý bol v tom čase veľvyslancom v Spojených štátoch amerických. V čase prepuknutia pandémie vírusu Covid-19 musel Ivan Korčok po návrate zo zahraničia absolvovať 14 dňovú karanténu, čo znemožňovalo jeho vymenovanie a poverenie riadením ministerstva spolu s ostatnými členmi vlády. Situácia sa vyriešila tak, že počas karantény Ivana Korčoka bol Richard Sulík ako novovymenovaný člen vlády poverený súčasne riadením ministerstiev hospodárstva a zahraničných vecí. Po tom ako Ivanovi Korčokovi skončila karanténa, bolo poverenie riadiť ministerstvo zahraničných vecí na návrh predsedu vlády zrušené. Následne bol menovaný za člena vlády

východisko je ústavne udržateľnejšie na rozdiel od východiska, z ktorého vzišiel postup prezidenta v roku 2011. Na jednej strane priamo z Ústavy vyplýva, že čl. 115 ods. 3 hovorí o poverení vlády ako celku, čo by nemalo mať vplyv na poverenia jednotlivých členov vlády podľa čl. 111 Ústavy, ktorých účelom je poveriť člena vlády riadením konkrétneho ministerstva. Na druhej strane zdôvodnenie následného postupu udeľovania poverenia čl. 116 ods. 7 Ústavy nedáva zmysel, keďže, ako v tomto prípade správne poznamenáva Balog, predmetný článok je následkom iných ústavných situácií. Práve vnímanie a pretrvávajúca existencia individuálneho poverenia môže koncipovať možnosť jeho manažovania. To zvýrazňuje aj fakt, že Ústava neurčuje aký je limit ministerstiev, ktorými môže byť jeden člen vlády poverený. Pokiaľ teda člen vlády pôsobí v odvolanej vláde a príde k odňatiu jeho poverenia, jeho funkcia sa definitívne končí, následné však v dôsledku uvoľnenia poverenia je ústavné možné ale aj nutné poveriť iného člena vlády.

V neposlednom rade je možné ako o ústavné riešenie personálnych zmien v odvolanej vláde spomenúť ústavnú zvykosť. O možnosti sformovania ústavnej zvyklosti v prípade ústavného postupu, ktorým je odnímanie a udeľovanie poverení v odvolanej vláde sme detailne písali v našej dizertačnej práci. Nebudeme sa preto podrobne zaoberať touto možnosťou, ale len všeobecne zhrnieme to, čo bolo v kontexte k ústavnej zvyklosti k predmetnej ústavnej praxi napísané v rámci dizertačnej práci.²⁵ Vzhľadom na všetky kritéria, ktoré musia byť naplnené na sformovanie ústavnej zvyklosti, je podľa nás možné túto prax označiť ako ústavnú zvykosť. V prvom rade, existuje tu viacero prípadov aplikovania tejto praxe, realizovali ju ústavní aktéri z rôznorodého politického spektra, prejavy všetkých zúčastnených ústavných aktérov svedčia v prospech presvedčenia o ústavnosti tohto postupu, resp. jeho záväznosti a existuje tu ústavná relevancia tohto postupu, ktorou je zabezpečenie riadneho fungovania ústavného orgánu – vlády. Ak by sme mali zhmotniť posudzovanú prax do ústavných zvyklostí, tak by nimi boli: (1) dispozičná právomoc prezidenta odňať poverenie členovi vlády po jeho odvolaní na návrh predsedu vlády a (2) dispozičná právomoc poveriť iného odvolaného člena vlády vykonávaním pôsobností odchádzajúceho člena vlády taktiež na základe návrhu predsedu vlády.

a poverený riadením ministerstva zahraničných vecí Ivan Korčok. K Informácii o prípade pozri SITA. *Korčok si od Sulika prevezme ministerstvo zahraničných vecí, doteraz bol v karanténe*. Správa z 7.4.2020 [cit. 2025-03-21]. Dostupné na: <<https://sita.sk/korcok-si-od-sulika-prevezme-ministerstvo-zahranicnych-veci-doteraz-bol-v-karantene/>>. Ak teda môže predseda vlády „prerozdeľovať“ agendu v štandardnom móde, prečo by nemohol pri odvolanej vláde.

²⁵ K podrobnostiam pozri PAŽITNÝ, F. *Ústavná zvykosť v slovenskom právnom poriadku*. Dizertačná práca. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva/Ústav štátu a práva SAV, v. i., 2023, s. 115 – 127.

V každom jednom z predchádzajúcich riešení však musia platiť zhodné ústavné mantinely, ktoré sú dané samotným účelom posudzovaného ústavného postupu. Týmto účelom je zabezpečenie riadneho chodu ústavných orgánov. Z toho vyplýva, že k personálnej zmene v odvolanej vláde prostredníctvom odňatia a následného udelenia poverenia by malo dochádzať za mimoriadnych okolností. Okrem toho je možné tento postup využiť raz, nanajvýš dva krát v rámci jednej a tej istej odvolanej vlády. Opodstatnenie týchto limitov spočíva práve v sledovaní vyššie zmieneného účelu. Prvý mantinel, ktorým sú mimoriadne okolnosti, má pôsobiť ako vyvažujúce kritérium, ktoré dáva odpoveď na to, kedy je pôsobenie člena odvolanej vlády vhodnejšie nahradiť iným členom tejto vlády.²⁶ Ak vychádzame zo skutočnosti, že odňatie poverenia a následné udelenie poverenia inému členovi odvolanej vlády môže narúšať riadne pôsobenie tohto ústavného orgánu, potom musia na samotné odňatie a následné poverenie existovať mimoriadne okolnosti, ktoré riadnosť jej fungovania narúšajú ešte viac. Limitácia personálnych zmien na jednu až dve má zas zabrániť prílišnej koncentrácii riadenia rezortov v rukách iných členov odvolanej vlády. Nedodržanie tejto limitácie by pravdepodobne viedlo k popretiu samotného účelu posudzovanej praxe.

4 Záver

V rámci úvodu príspevku sme si kládli viacero otázok, na ktoré sme chceli nájsť odpoveď prostredníctvom analýzy ústavnoprávnej argumentácie ústavných aktérov a ústavného textu. Ako sa aj v rámci príspevku potvrdilo, prax odnimaní a udeľovania poverení členov v odvolanej vláde so sebou prináša množstvo úskalí. Vyriešenie týchto úskalí tvorilo vo svojej podstate cieľ nášho príspevku. Prvotným úskalím je samotná ústavnosť a ústavné limity daného postupu. Ak aplikujeme formalistický prístup k Ústave je možné mať pochybnosti o ústavnosti predmetnej praxe. Ak však realizujeme hlbšiu analýzu argumentácie ústavných aktérov a ústavného textu a pristúpime k Ústave inými interpretačnými metódami, potom prax odnimaní a udeľovania poverení v rámci odvolanej vlády možno hodnotiť ako súladnú s Ústavou. Za základný ústavný limit, ktorý má rámcovať a prežarovať celú prax sme stanovili ústavnú formuláciu zakotvenú v čl. 101 ods. 1, ktorou je zabezpečenie riadneho chodu ústavných orgánov prezidentom.

Ďalším úskalím, ktorého sme sa dotkli bolo riešenie prípadných pochybností o ústavnosti danej praxe. Týmto riešením malo byť zakotvenie explicitnej úpravy

²⁶ Doposiaľ to bol vždy predseda vlády, ktorému bolo udelené poverenie vykonávať pôsobnosť uvoľneného rezortu.

postupu do Ústavy. Prezentovali sme argumenty, že explicitné zakotvenie tejto praxe do Ústavy nie je len nadbytočné, ale so sebou môže priniesť väčšie riziká. Myslíme si, že existujú vhodnejšie riešenia ako je explicitné zakotvenie tejto praxe do Ústavy. Sú nimi extenzívny ústavný výklad príslušných ústavných noriem či ponechanie priestoru na formovanie ústavnej zvyklosti. Obe riešenia rešpektujú doterajšiu prax a tým z nášho pohľadu pôsobia viac systémovo.

Z textu nášho príspevku je zrejmé, že vnímame samotnú prax odnimaní a udeľovania poverení v odvolanej vláde ako ústavne súladné, ale stále krajné riešenie, ktorého aplikácia môže byť za istých okolností vhodná. Ústavní aktéri by však mali konať tak, aby ani nevznikla potreba realizovať personálne zmeny v odvolanej vláde. Základným krokom smerom k minimalizácii pravdepodobnosti vzniku takejto potreby je obmedzenie časového pôsobenia odvolanej vlády. Už pri rešpektovaní princípov parlamentného republikanizmu a politickej kultúry by malo byť zrejmé, že vláda, ktorá stratila či nezískala dôveru v Národnej rade by mala trvať len veľmi obmedzený čas. Ako však ukázala prax, realita je iná, a reakciou na ňu, ale aj jej riešením je práve tento príspevok.

Zoznam použitej literatúry

GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.

GIBA, M. Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2011, roč. 58, č. 4, s. 101 – 113.

HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecnej štátovedy*. 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012.

BALOG, B. Odvolanie odvolaného člena vlády. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae. Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy*. 2012, č. 1, s. 40 – 47.

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019.

KOVÁČ, M. *Pamäti. Môj príbeh občana a prezidenta*. Dunajská Lužná : MilaniuM, 2010.

OROSZ, L. Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme delby moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie). In JIRÁSEK, J. (ed.) *Delba moci. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva, prednesených na medzinárodnej vedeckej konferencii Olomoucké právnické dni 2013*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2014, s. 165 – 180.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022.

PAŽITNÝ, F. *Ústavná zvyklosť v slovenskom právnom poriadku.* Dizertačná práca. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva/Ústav štátu a práva SAV.

RESCHOVÁ, J., KINDLOVÁ, M., GRINC, J., PREUSS, O., ANTOŠ, M. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019.

Kontaktné údaje:

JUDr. František Pažitný, PhD.

frantisek.pazitny@flaw.uniba.sk

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, v. v. i.

Klemensova 19

813 64 Bratislava

Slovenská republika

OBMEDZOVANIE ÚČASTI NA POLITICKOM ŽIVOTE AKO RIEŠENIE NESTABILITY PARLAMENTNEJ FORMY VLÁDY*

RESTRICTING PARTICIPATION IN POLITICAL LIFE AS A SOLUTION TO THE INSTABILITY OF THE PARLIAMENTARY FORM OF GOVERNMENT

Samuel Cibik

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied

Abstract: The instability of the parliamentary form of government can have several reasons and manifest itself in various ways. Instability weakens the trust of citizens in the functioning of the state and state bodies, and can have an adverse impact on their lives if, as a result, it is not possible to legislatively regulate those areas of social life where circumstances require it. For these reasons, instability can be considered as a phenomenon that is undesirable, and it is necessary to take steps to eliminate it. According to politicians, tightening the conditions for a political party to enter parliament after elections could eliminate instability. This would reduce the number of political parties, as well as the opinions represented in parliament. This paper analyzes what conditions exist for political parties to enter parliament in EU countries, and what impacts such a restriction would have on the Slovak Parliament and its composition.

Abstrakt: Nestabilita parlamentnej formy vlády môže mať viacero dôvodov a môže sa prejavovať rôznymi spôsobmi. Nestabilita oslabuje dôveru obyvateľov vo fungovanie štátu a štátnych orgánov, a súčasne môže mať nepriaznivý vplyv na ich životy v prípade, ak v jej dôsledku nie je možné legislatívne upravovať tie oblasti spoločenského života, pri ktorých si to okolnosti vyžadujú. Z týchto dôvodov je možné nestabilitu považovať za jav, ktorý je neželaný, a je potrebné spraviť kroky k jeho odstráneniu. Odstrániť nestabilitu by podľa názorov politikov mohlo sprísnenie podmienok na vstup politickej strany do parlamentu po parlamentných voľbách. Tým by sa znížil počet politických strán, ale aj názorov zastúpených v parlamente. Tento príspevok analyzuje, aké podmienky na vstup

* Príspevok je čiastkovým výstupom v rámci riešenia grantu VEGA č. 2/0008/25 „Interpretácia v práve“.

politických strán do parlamentu existujú v iných štátoch Európskej únie, a aké dopady by takéto obmedzenie malo na Slovenský parlament a jeho obsadenie.

Keywords: Instability; restriction of rights; parliament; political parties.

Kľúčové slová: Nestabilita; obmedzovanie práv; parlament; politické strany.

1 Úvod

Pri pohľade na politickú situáciu na Slovensku a predovšetkým na jej vývoj a smerovanie od roku 2020 sa naskytá otázka – Čo sa stalo? Jeden otáznik na konci vety však pravdepodobne dostatočne nevyjadruje rozhorčenie, ktoré by táto otázka mala vyjadrovať. Od daného roku je totiž miera nestability na takej úrovni, že pre právnych vedcov je nevyhnutné spochybňovať samotnú parlamentnú formu vlády. Nie v zlovôli a s úmyslom zapríčiniť zmenu formy vlády na iný druh, prípadne dospieť až do štádia zmeny formy štátu vrátane štátneho režimu, ale z dôvodu zistenia príčin, ktoré túto nestabilitu spôsobujú. Jedine kritické hodnotenie súčasných procesov totiž môže prispieť k ich triezvemu hodnoteniu a identifikácii problému. A o tom, že súčasná forma vlády v Slovenskej republike má problém, zrejme nie je potrebné príliš diskutovať.

Toto je jeden pohľad na problematiku neustále sa meniacich pomerov vo výkonnej moci, resp. na neustálu nestabilitu výkonnej moci, ktorá pramení a súčasne sama spôsobuje nestabilitu aj v zákonodarnom zbore. Nestabilitu parlamentnej formy vlády možno vnímať aj ako prejav jej funkčnosti. Znamená totiž, že v parlamente a vo vláde sú zastúpené rôzne názory, ktoré sú v konflikte. Áno, rôzne názory sú aj vyjadrením rozdelenia parlamentu na parlamentnú väčšinu a parlamentnú opozíciu. Avšak viacero názorov na riešenie jedného problému sa môže objaviť aj mimo štandardného delenia na koalíciu a opozíciu. Názorový konflikt môže vzniknúť aj vnútri koalície, prípadne vnútri politickej strany. Riešenie tohto konfliktu by malo byť výsledkom odbornej a vecnej diskusie, ktorá prinesie spravodlivé a správne riešenie pre štát a jej obyvateľov. To, či je takáto aj aplikačná prax, nie je predmetom tohto príspevku.

Predmetom a hlavným cieľom tohto príspevku je zaoberať sa možným riešením nestability parlamentnej formy vlády, ktoré bolo na Slovensku prezentované v posledných mesiacoch. Hoci je na nestabilitu možné nazerať aj ako na negatívum a rovnako tak aj ako na pozitívum, faktom zostáva, že prílišná nestabilita nie je želaným stavom a je dôležité, aby sa nestala novým štandardom.

2 Nestabilita ako nový štandard

Z laického pohľadu v Slovenskej republike nestabilita v legislatívnej a exekutívnej moci pretrváva relatívne dlhé obdobie. Túto nestabilitu nevyriešili ani parlamentné voľby, tie len zmenili účastníkov hádok z opozičných na koaličných poslancov a naopak. Dôležité je však uvedomiť si, čo pod pojmom nestabilita máme na mysli. Je nestabilitou neschopnosť vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) dovládnuť do konca funkčného obdobia, alebo až potreba nových parlamentných volieb? Alebo stačí ako nestabilitu parlamentnej formy vlády označiť stav, keď v parlamente nedokážu koaličné strany presadiť zákony, ktoré predložila parlamentu vláda? V tejto kapitole budeme hľadať odpoveď na otázku, čo je nestabilitou parlamentnej formy vlády a aké má príčiny.

Zameriavať sa budeme na formálne a materiálne príčiny nestability parlamentnej formy vlády. Ešte predtým je však dôležité odlíšiť pojem politická nestabilita. Pod pojmom politická nestabilita budeme pre účely tohto príspevku rozumieť stav, v ktorom dochádza k nízkej miere nestability medzi politickými stranami vládnej koalície, avšak bez ústavnoprávnych dôsledkov.

2.1 Formálne príčiny nestability

Parlamentná opozícia v parlamentnej forme vlády vykonáva činnosti, ktoré hrajú nezastupiteľnú úlohu v procese kontroly strán, ktoré sú súčasťou vládnej koalície. Medzi tieto činnosti je možné zaradiť napr. možnosť interpelácie členov vlády v preventívnej fáze kontroly, alebo podávanie návrhov na vyslovenie nedôvery jednotlivému členovi vlády, alebo vláde ako celku v prípade, ak sa parlamentná opozícia domnieva, že člen vlády, resp. vláda ako celok, nekoná v najlepšom záujme obyvateľov. Vzhľadom na to, že v tomto prípade hovoríme o vyvodzovaní politickej zodpovednosti, parlamentná opozícia v skutočnosti nemusí preukazovať existenciu žiadneho dôvodu, ktorý by mal odôvodňovať vyslovenie nedôvery členovi vlády, alebo vláde ako celku.²

Absencia povinnosti podložiť návrh na vyslovenie nedôvery dôvodom, ktorého závažnosť by odôvodňovala takýto zásah do výkonnej moci, sa môže na prvý pohľad javiť ako sám o sebe ľahko zneužiteľný spôsob destabilizácie parlamentnej formy vlády. Nemôžeme však zabúdať na skutočnosť, že čl. 88 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava“) zakotvuje podmienku súhlasu nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov parlamentu, aby bola vláde

² CIBULKA, Ľ. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : PraF UK, 2014, s. 26.

vyslovená nedôvera. Základným znakom parlamentnej väčšiny (koalície) však za štandardných okolností je, že má minimálne 76 poslancov. Z tohto dôvodu by návrh na vyslovenie nedôvery členovi vlády alebo vláde ako celku nemal destabilizovať formu vlády v štáte.

Okrem kontroly má parlamentná opozícia aj kritickú, resp. alternatívnu funkciu.³ Prejavuje sa predovšetkým kritikou krokov vlády a strán vládnej koalície v parlamente, pričom zároveň ponúka a poskytuje suverénovi alternatívu k súčasnej exekutive v nasledujúcich parlamentných voľbách. Túto alternatívu môže ponúkať buď všeobecne, teda ako riešenie na všeobecnú nespokojnosť s predstaviteľmi vládnej koalície, alebo ako konkrétne alternatívne návrhy riešenia určitej spoločenskej otázky.

Opozícia teda má dôležitú úlohu a postavenie v parlamentnej forme vlády, ktoré má nielen kontrolovať predstaviteľov vlády a poslancov strán vládnej koalície v parlamente, ale aj voči nim vystupovať kriticky a ponúkať voličom alternatívu v nasledujúcich voľbách. Toto postavenie opozície však rovnako ako jej predchádzajúca úloha nemá silu destabilizovať parlamentnú formu vlády.

Čo však možno zaradiť medzi formálne príčiny nestability je zloženie parlamentu a súčasne čl. 73 ods. 2 Ústavy. Ten zakotvuje voľný mandát, teda žiadneho poslanca nemožno nútiť, aby v parlamente hlasoval inak, než ako podľa svojho svedomia a presvedčenia, a nemožno ho viazať príkazmi. Nemožno ho viazať príkazmi suveréna, no ani príkazmi politickej strany.⁴ Práve toto môže byť jedným z hlavných formálnych dôvodov nestability parlamentnej formy vlády. Poslanci totiž nemusia byť stotožnení s politikou, ktorú presadzuje vláda, kvôli čomu môžu „vypovedať poslušnosť“ v parlamente s tým, že nebudú ďalej podporovať vládne návrhy zákonov v parlamente. Takáto situácia sa napr. stala vo veľmi nedávnej minulosti⁵, no príklady by bolo možné nájsť aj v dávnejšej minulosti.

Voľný mandát však nemusí byť samozrejmosťou. Práve v súčasnosti sa objavujú názory, že stabilite parlamentnej formy vlády by pomohlo, ak by bol na Slovensku zavedený imperatívny mandát.⁶ S týmto tvrdením sa môžeme stotožniť,

³ K funkciám opozície pozri napr. CHOVANCOVÁ, K. *Načo nám je opozícia? : Inštitucionálne práva parlamentnej opozície v Česku a na Slovensku*. Brno : Masarykova univerzita, 2019.

⁴ CIBULKA, L. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : PraF UK, 2014, s. 225.

⁵ Pozri napríklad Huliakovci nebudú hlasovať za koalíčné návrhy, chcú aj zmeny rozpočtu. *Fico ho môže spojiť s dôverou vláde*. 20. november 2024 [cit. 2025-03-04]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/4316979/huliakovci-nebudu-hlasovat-za-koalicne-navrhy-chcu-aj-zmeny-rozpocetu-fico-ho-moze-spojiti-s-doverou-vlade/>>.

⁶ Pozri *Systém prekrížkovania je hlúpy, hovorí Danko a prináša zmenu. Prepočítali sme, že by to SNS nepomohlo*. 11. marec 2025 [cit. 2025-03-12]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/4513085/>>

pretože ak poslanec nemá slobodnú vôľu pri hlasovaní, tak hlasovanie dopadne vždy tak, ako sa dohodli predsedovia politických strán, a teda miera nestability sa zníži. Nedomnievame sa však, že by toto mal byť spôsob riešenia nestability parlamentnej formy vlády. Ak by sa totiž na Slovensku, ako v jednom z veľmi mála štátov (ak nie ako v jedinom demokratickom), zaviedol imperatívny mandát, voľba 150 poslancov je zbytočná. Stačí, ak budú zvolení predsedovia strán, ktorí budú disponovať určitým počtom hlasov, čím by sa v rámci konsolidácie verejných financií ušetrili nemalé prostriedky štátnemu rozpočtu. Zavedenie imperatívneho mandátu v Slovenskej republike nepovažujeme za správne.

Zabrániť nestabilite parlamentnej formy vlády v minulosti mali tzv. poslanecké reverzy. Teda v prípade, ak by poslanec nebol počas volebného obdobia parlamentu spokojný s politikou vlády a nechcel by ju ďalej podporovať a rozhodol by sa vystúpiť z poslaneckého klubu, poslanecký reverz by mal zabrániť destabilizácii vlády spôsobom, že daný poslanec sa vzdá svojho poslaneckého mandátu. Poslanec, ktorý nastúpi na jeho miesto, by mal následne podporovať vládnu koalíciu, a tá by nemala stratiť väčšinu v parlamente. Tieto praktiky z 90tych rokov 20. storočia však zastavil Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“), keď vo svojom rozhodnutí⁷ konštatoval, že zmluvy medzi politickými stranami a poslancami, v ktorých prijímajú záväzok vzdať sa mandátu v prípade vystúpenia z poslaneckého klubu, je protiústavný.

Poslanecké reverzy teda je možné vnímať ako prostriedok, ktorý má potenciál zabrániť nestabilite parlamentnej formy vlády prameniacej z „neposlušnosti“ poslancov koaličných strán, ktorých podpora v parlamente je pre stabilitu a existenciu vlády kľúčová, avšak v podmienkach Slovenskej republiky, v ktorej sa uplatňuje voľný mandát, resp. zákaz imperatívneho mandátu, je to súčasne prostriedok protiústavný.

2.2 Materiálne príčiny nestability

Keďže sme v predchádzajúcej časti konštatovali, že najčastejšou príčinou nestability parlamentnej formy vlády je „neposlušnosť“ poslancov strán vládnej koalície, resp. strán vládnej koalície ako celku – teda príčinou nestability parlamentnej formy vlády je politická nestabilita. V tejto časti bude pozornosť venovaná predovšetkým materiálным príčinám tejto nestability. Táto časť sa pokúsi zodpovedať za otázku, prečo je práve v súčasnosti prítomná taká miera

system-prekruzkovania-je-hlupy-hovori-danko-a-prinasa-zmenu-prepocitali-sme-mu-ze-by-to-sns-nepomohlo/>.

⁷ Nález Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 8/97.

nestability. Nestabilita totiž bola, je a bude prítomná v parlamentnej forme vlády vždy, a to predovšetkým z dôvodu názorovej rôznorodosti, ktorú predstavujú politické strany, ktoré sa po voľbách dostanú do parlamentu.

Na prvý pohľad sa môže zdať, že súčasná miera nestability prekračuje úroveň, ktorá by sa mohla zdať spoločensky tolerovateľná, a z pohľadu mnohonázorového zastúpenia politických strán v parlamente vnímaná ako pozitívny jav.

Nemožno tvrdiť, že by šlo o fenomén, ktorý sa spája výlučne so súčasnosťou alebo výlučne so Slovenskou republikou. Rovnako nemožno nestabilitu pripisovať výlučne parlamentnej forme vlády. Ako príklad nestability, ktorá je prítomná v iných formách vlády možno spomenúť Spojené kráľovstvo, v ktorom sa na poste predsedu vlády od roku 2022 vystriedali Boris Johnson, Liz Truss, Rishi Sunak a v súčasnosti túto funkciu zastáva Keir Starmer. Vo veľmi krátkom čase sa teda aj v konstitučnej monarchii vystriedalo veľa predsedov vlád. Určitá miera nestability prevláda obzvlášť v posledných rokoch aj vo Francúzsku alebo v Nemecku, pričom ani jeden z týchto štátov nie je parlamentnou republikou. Ako materiálnu príčinu nestability parlamentnej formy vlády teda nemožno označiť parlamentnú formu vlády, ale príčiny nestability je potrebné hľadať inde.

V Slovenskej republike bola politická nestabilita s dopadom na stabilitu parlamentnej formy vlády prítomná vo väčšej miere napr. pri druhej vláde Mikuláša Dzurindu, ktorá nedokázala dovládnuť do konca funkčného obdobia po tom, ako z nej odišlo KDH. Osobitným príkladom politickej nestability s ústavnoprávnymi dôsledkami, a teda príkladom nestability parlamentnej formy vlády, je vláda Ivety Radičovej. Tá nevydržala vo funkcii ani dva roky, čo sa od roku 1994 nestalo ani raz. Materiálne príčiny tejto nestability možno hľadať v nezhodách vládnych strán na posilnení dočasného eurovalu, hlasovanie o ktorom bolo spojené s hlasovaním o dôvere vlády. Oba spomenuté predčasné konce vlád mali ústavnoprávny dôsledok v podobe predčasných parlamentných volieb.

V roku 2018 vznikol spoločenský tlak na zmeny vo vláde. Dôvody politickej nestability teda v tomto prípade nepramenili v konflikte medzi vládnymi stranami, ale medzi vládou a občanmi. Táto politická nestabilita sa premietla aj v miernejšej podobe nestability parlamentnej formy vlády, a to v podobe rekonštrukcie vlády na čele s predsedom vlády. Parlamentné voľby však nebolo potrebné vykonať, čo je odôvodnením označenia „miernejšej formy nestability parlamentnej formy vlády“.

Od roku 2020 možno hovoriť o najväčšej miere nestability parlamentnej formy vlády spôsobenej politickou nestabilitou. V súčasnosti je od roku 2020 na Slovensku vo funkcii štvrtá vláda. V porovnaní so Spojeným kráľovstvom teda rovnaký počet vlád, avšak s tým rozdielom, že na Slovensku boli na vystriedanie

štyroch vlád vo funkcii potrebné štyri roky, pričom v Spojenom kráľovstve hlavná miera nestability začala až v roku 2022.

Politická nestabilita v tomto období sa začala stupňovať predovšetkým kvôli externému faktoru, ktorým bola pandémia ochorenia COVID-19. Kritika prichádzala nielen od obyvateľov, kvôli neprehľadným opatreniam v boji proti pandémie, ale aj od koaličných partnerov. Táto politická nestabilita nabrala aj ústavnoprávny rozmer, keď po približne roku skončila vo funkcii. Najväčší ústavnoprávny dôsledok v podobe predčasných parlamentných volieb nenastal, ale podobne ako v roku 2018 došlo len k rekonštrukcii vlády s niekoľkými personálnymi zmenami. Vláda, ktorá vznikla po rekonštrukcii, vydržala pri moci takmer dvojnásobný čas, no taktiež nedokázala dovládnuť do konca funkčného obdobia. Stratila dôveru parlamentu po dlhotrvajúcich rozporoch medzi stranami vládnej koalície.

„Úradnícka vláda“, ako sa zvykne mediálne označovať vláda menovaná prezidentom, ktorá nevychádza z parlamentných volieb, a ktorej predseda spravidla nie je politickým predstaviteľom strany prítomnej v parlamente, mala za úlohu jediné – doviest Slovensko k predčasným voľbám. Z tohto dôvodu trvala len pol roka, počas ktorého sa jej nepodarilo získať dôveru parlamentu.

Po parlamentných voľbách vznikla vláda, ktorej mandát v súčasnosti stále plyní. Avšak aj pri tejto vláde je potrebné konštatovať, že nestabilita posledných rokov ju sprevádza tiež. Dôvodom sú predovšetkým politické rozbroje medzi stranami vládnej koalície, ktoré sa môžu javiť ako mocenské hry o jednotlivé ministerstvá. Táto politická nestabilita však (doposiaľ) nedokázala nabráť takú intenzitu, aby dokázala prerásť v nestabilitu parlamentnej formy vlády, ktorá by mala ústavnoprávne dôsledky v podobe rekonštrukcie vlády ako celku alebo predčasných volieb.

Vo všeobecnosti a na základe historických skúseností možno dôvody nestability parlamentnej formy vlády rozdeliť na dve základné skupiny. Prvou skupinou sú dôvody prameniace v krízovej situácii, na ktorej riešenie nepanuje zhoda medzi stranami vládnej koalície, čo spôsobí politickú nestabilitu, a tá môže následne prerásť až do nestability parlamentnej formy vlády ako celku. Druhou skupinou sú mocenské dôvody, ktoré majú pôvod v sporoch medzi stranami vládnej koalície o vrcholné posty v legislatívnej a exekatívnej oblasti.

2.3 Príčiny nestability *sui generis*

Okrem dvoch základných skupín dôvodov v súčasnosti vzniká nový dôvod nestability parlamentnej formy vlády. Jeho prítomnosť v aplikačnej praxi je

veľmi ťažko rozpoznateľná, pretože jednou z jeho vedľajších úloh je pôsobiť reálne. Ide o formálnu politickú nestabilitu.

Formálna politická nestabilita znamená, že hoci neexistujú iné dôvody politickej nestability, vytvára sa dojem ich existencie, pričom cieľom je dosiahnuť kompletnú rekonštrukciu vlády, ktorá nemusí zahŕňať rozsiahle zmeny vo výkonnej moci. Dôležitým je, aby nastalo vymenovanie novej vlády, ktorej bude v parlamente vyslovená dôvera a bude schválené jej programové vyhlásenie.

Dôvod, pre ktorý v súčasnosti vzniká a s veľkou pravdepodobnosťou bude v roku 2025 využitá formálna politická nestabilita je ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon“). Ten zakotvuje prísne pravidlá, ktoré zvyknú byť označované aj ako tzv. dlhová brzda. Slovenská republika sa aktuálne nachádza v poslednom sankčnom pásme dlhovej brzdy, a od uplatňovania najprísnejších opatrení ústavného zákona delí Slovenskú republiku len niekoľko mesiacov. Súčasnnej vláde totiž na jeseň tohto roku bude končiť 24 mesačná výnimka z uplatňovania pravidiel rozpočtovej zodpovednosti zakotvená v čl. 5 ods. 10 ústavného zákona.⁸

Ak by vláde skončila výnimka z uplatňovania pravidiel rozpočtovej zodpovednosti, malo by to vážne následky, predovšetkým na tvorbu rozpočtu na rok 2026. Ústavný zákon totiž zakotvuje podmienku, a to povinnosť vlády predložiť na rokovanie parlamentu taký návrh štátneho rozpočtu, ktorého výdavky nebudú prevyšovať výdavky predchádzajúceho rozpočtového roku⁹ a zároveň bude vyrovnaný, alebo prebytkový.¹⁰ To sa v súčasnosti javí ako veľmi ťažká úloha, ktorú však musela splniť spomínaná úradnícka vláda, pretože nezískala dôveru parlamentu.¹¹

Ak sa teda súčasná vláda chce vyhnúť situácii, v akej sa nachádzala pri tvorbe rozpočtu úradnícka vláda, bude musieť schváliť zákon o štátnom rozpočte nezvyčajne skoro, alebo podstúpiť rekonštrukciu, ktorá však môže byť čisto formálna. Ak teda nenastane žiaden z dôvodov politickej nestability, ktorý by mal intenzitu navodiť ústavnoprávny dôsledok v podobe vynútenej rekonštrukcie vlády z dôvodu reálneho konfliktu medzi stranami vládnej koalície, alebo parlamentných volieb mimo riadneho termínu, bude musieť vláda využiť tzv. formálnu politickú nestabilitu na predloženie návrhu zákona o štátnom rozpočte, ktorý by nemusel byť vyrovnaný.

⁸ Bližšie pozri CIBIK, S. *Desať rokov rozpočtovej (ne)zodpovednosti*. In BUJŇÁK, V. (ed.) *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky : skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 191.

⁹ Článok 12 ods. 5 písm. c) ústavného zákona.

¹⁰ Tamže, čl. 12 ods. 6 písm. a).

¹¹ Bližšie pozri CIBIK, S. *Skutočný dôvod rekonštrukcie vlády*. 18. február 2025 [cit. 2025-03-10]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/4471799/skutocny-dovod-rekonstrukcie-vlady/>>.

3 Reštriktívne riešenie nestability

Pojem reštriktívne riešenie nestability označuje také riešenie nestability, ktoré určitým, bližšie špecifikovaným spôsobom, obmedzuje účasť na politickom živote za účelom stabilizovania parlamentnej formy vlády. Cieľ reštriktívneho riešenia nestability môže byť buď zníženie miery politickej nestability, alebo zníženie miery nestability parlamentnej formy vlády. Vo všeobecnosti je možné dosiahnuť oba ciele, keďže nestabilitu parlamentnej formy vlády je možné odstrániť ako „vedľajší efekt“ odstránenia politickej nestability.

Konkrétne opatrenie, ktoré by malo spĺňať charakteristiku reštriktívneho riešenia nestability parlamentnej formy vlády (a politickej nestability ako determinanta nestability parlamentnej formy vlády), je opatrenie, ktoré doposiaľ nezískalo podobu konkrétneho legislatívneho návrhu. Ide o opatrenie, ktoré bolo zatiaľ iba verejne prezentované ako myšlienka do budúcnosti súčasným predsedom vlády v diskusnej relácii. Podľa tohto návrhu by sa mala zvýšiť uzatváracia klauzula¹² pre vstup politickej strany do parlamentu na 7% a zvýšiť suma volebnej kaucie na 500 000 eur.¹³

Súčasná právna úprava zakotvuje v §50 ods. 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva (ďalej len „volebný zákon“) povinnosť ku kandidátnej listine predložiť potvrdenie o zaplatení volebnej kaucie vo výške 17 000 eur. Podľa §66 volebného zákona je zároveň hranica potrebná na zvolenie politickej strany 5% a volebnej koalície 7%.

Aktuálne platná a účinná úprava je teda značne rozdielna od návrhu, ktorý zaznel od predsedu vlády. Takáto zmena by z určitého uhla pohľadu mohla obmedziť pasívne volebné právo vo voľbách do parlamentu. V nasledujúcich podkapitolách bude analyzovaná právna úprava vybraných členských štátov Európskej únie a bude porovnaný stav *de lege lata* s návrhom, ktorý by sa v budúcnosti mohol stať realitou.

3.1 Analýza právnych poriadkov vybraných členských štátov EÚ

V tejto kapitole budú analyzované právne poriadky štátov V4, Nemecka a Rakúska so zameraním na výšku volebnej kaucie a uzatváraciej klauzuly pre vstup

¹² Bližšie pozri DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. Druhé, aktualizované a prepracované vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 87 a nasl.

¹³ Pozri napríklad *Menej strán v parlamente, 7-percentné kvórum a kaucia pol milióna eur. Premiér by chcel prekopat politický systém*. 9. novembra 2024 [cit. 2025-03-10]. Dostupné na: <<https://www.ta3.com/clanok/966373/menej-stran-v-parlamente-7-percentne-kvorum-a-kaucia-pol-miliona-eur-premier-by-chcel-prekopat-politicky-system>>.

politickej strany do parlamentu. Vzhľadom na návrh opatrenia na stabilizovanie parlamentnej formy vlády, ktorý pracoval len s percentom hlasov politickej strany a nie koalície politických strán, bude pozornosť tohto príspevku zameraná len na uzatváraciu klauzulu politických strán.

Česká republika

Právna úprava v Českej republike pracuje s rovnakou výškou počtu hlasov potrebných na úspech politickej strany v parlamentných voľbách ako na Slovensku. Politická strana teda musí podľa §49 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu České republiky (ďalej len „volebný zákon ČR“) získať najmenej 5 % z celkového počtu platných hlasov.¹⁴

Zaujímavosťou je § 31 ods. 4 volebného zákona ČR, ktorý hovorí o „príspevku na volebné náklady“, a nie o volebnej kaucii. Výška príspevku politickej strany na volebné náklady je 19 000 CZK, teda približne 760€. ¹⁵ Označenie „príspevok na volebné náklady“ je dôsledok rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „Ústavný súd ČR“) sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, v ktorom Ústavný súd ČR konštatoval protiústavnosť volebnej kaucie. Ústavný súd ČR k protiústavnosti volebnej kaucie hovorí: *„Toto ustanovení je v rozporu s Ústavou ČR a Listinou, neboť je povinností státu, aby stranám, které byly zákonným způsobem zaregistrovány, umožnil účast na volbách do Parlamentu a zajistil plnou realizaci čl. 5 Ústavy ČR. Stanovení kaucí zavádí a priori diskriminaci tím, že některým stranám znemožňuje zavedením majetkových (finančních) podmínek, aby se účastnily voleb, které jsou rozhodující a nejsledovanější scénou soutěže politických stran, a prokázaly míru přízně voličů.“* Ústavný súd ČR teda vo volebnej kaucii vidí obmedzenie pasívneho volebného práva. Ďalej vo svojom rozhodnutí konštatoval: *„Volební kauce jsou naproti tomu preventivním a apriorním opatřením, které omezuje "a limine" volnou soutěž, a k tomu ještě finančními pákami, které do voleb nepatří. ... Vzhledem k tomu zahraniční zkušenosti ze zemí, které uplatňují systém poměrného zastoupení a jež se opírají o pětiprocentní omezovací klausuli, nepodporují zavedení volební kauce ani v náznaku. Jako příklad lze uvést státy, jako jsou Belgie, Dánsko, Německo, Švýcarsko, Švédsko, Norsko, Finsko, Španělsko, Portugalsko a další, které volební kauce neznají. Tato absence volebních kaucí v systémech poměrného zastoupení není žádnou nahodilostí, ale je logickým důsledkem celkové funkce tohoto typu volebního mechanismu v systému reprezentativní demokracie.“*

Ústavný súd ČR teda konštatoval protiústavnosť volebnej kaucie vo volebnom zákone ČR, ktorá bola v danom čase vo výške 40 000 CZK (približne 1 600 eur).

¹⁴ ANTOŠ, M. *Principy voleb v České republice*. Praha : Linde, 2008, s. 88.

¹⁵ Vypočítané 10. 3. 2025 podľa výmenného kurzu Európskej centrálnej banky 1,00 : 24,96.

V súčasnosti sa teda v českom volebnom zákone nachádza iba „príspevok na úhradu volebných nákladov“. Odlišovanie týchto pojmov však možno v českej doktríne nájsť už pred vydaním tohto rozhodnutia. Podľa Filipa je rozdiel medzi volebnou kauciou a príspevkom na úhradu volebných nákladov v tom, že volebná kaucia sa v prípade úspechu vo voľbách určitým spôsobom vracia, zatiaľ čo príspevok na úhradu volebných nákladov má slúžiť na pokrytie technických nákladov štátu, ktoré mu vznikajú v súvislosti s voľbami a z tohto dôvodu sa nevracia.¹⁶

Poľsko

V Poľsku sú oba sledované údaje obsiahnuté vo volebnom kódexe (USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy). Podmienky prijatia kandidátnych listín upravuje čl. 204 a nasl., avšak úprava volebnej kaucie vo volebnom kódexe absentuje. Uzatváracia klauzula v Poľsku je v zmysle čl. 196 volebného kódexu 5% platných hlasov odovzdaných na celoštátnej úrovni.

Maďarsko

V Maďarsku upravujú dve oblasti, ktoré sú predmetom analýzy tohto príspevku, upravené v dvoch zákonoch. V zákone č. XXXVI z roku 2013 o volebnom postupe (2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról) sa v § 119 a nasl. zakotvujú podmienky uplatnenia pasívneho volebného práva. Tento zákon však nepozná inštitút volebnej kaucie. V zákone č. CCIII z roku 2011 o voľbách poslancov Národného zhromaždenia (2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról) § 14 je upravená uzatváracia klauzula pre individuálne politické strany na úrovni 5 % celkového počtu platných hlasov na celoštátnej úrovni.

Nemecko

Podľa § 27 Spolkového volebného zákona (Bundeswahlgesetz) môžu krajiniské kandidátne listiny (Landeslisten) predkladať len politické strany. Politické strany, ktoré nie sú zastúpené v parlamente, musia získať určitý počet podpisov od voličov na podporu svojej kandidátnej listiny, aby mohli byť zaregistrované pre voľby. Volebná kaucia neexistuje vo finančnej forme, avšak získanie podpory kandidátnej listiny prostredníctvom podpisov voličov slúži ako forma zabezpečenia serióznosti kandidátov a strán.

Aby politická strana získala mandát v parlamente, musí získať minimálne 5 % celkového počtu platných hlasov na celoštátnej úrovni. Toto pravidlo je zakotvené v § 4 Spolkového volebného zákona.

¹⁶ FILIP, J. K otázke ústavnosti volebných kaucí. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1996, č. 2, s. 274.

Rakúsko

V Rakúsku je právnym predpisom, ktorý upravuje nami sledované inštitúty, Spolkový zákon o voľbách do Národnej rady (Nationalrats-Wahlordnung). V § 42 zakotvuje povinnosť priložiť ku kandidátnej listine buď podpis troch poslancov parlamentu, alebo predpísaného počtu oprávnených voličov. Finančná volebná kaucia však v Rakúsku taktiež neexistuje. Uzatváracia klauzula parlamentných volieb v Rakúsku je podľa § 100 Spolkového zákona o voľbách do Národnej rady určená na 4% celkového počtu platných hlasov na celoštátnej úrovni.

Štát	Uzatváracia klauzula	Volebná kaucia
Slovenská republika	5 %	17 000 €
Česká republika	5 %	760 € - príspevok na volebné náklady
Poľsko	5 %	X
Maďarsko	5 %	X
Nemecko	5 %	X
Rakúsko	4 %	X

Analýzou právnych poriadkov vybraných členských štátov Európskej únie, ktoré sú svojou geografickou polohou, ale aj právnou blízkosťou, podľa nášho názoru vhodnými adeptmi na komparáciu, sme dospeli k nasledujúcim výsledkom: Slovenská republika má, a to bez nutnosti prepočtu makroekonomických ukazovateľov (HDP na obyvateľa, hrubý a čistý príjem a pod.), finančne najnedostupnejšie pasívne volebné právo pre parlamentné voľby spomedzi všetkých porovnávaných štátov. Spomedzi všetkých porovnávaných štátov je totiž Slovenská republika jediným štátom, v ktorom existuje volebná kaucia. V Českej republike existuje príspevok na volebné náklady, ktorý však nie je volebnou kauciou, pretože tú zrušil ako protiústavnú Ústavný súd ČR.

3.2 Výsledky analýzy a právny poriadok SR

Výsledky analýzy právnych poriadkov vybraných členských štátov Európskej únie je potrebné rozdeliť do dvoch kategórií. Prvá kategória výsledkov sa týka uzatváraciej klauzuly pre parlamentné voľby a druhá kategória sa týka výšky volebnej kaucie.

Pri prvej kategórii, a teda výšky uzatváraciej klauzuly, sú výsledky jednoznačné. Všetky porovnávané štáty majú rovnakú, alebo nižšiu uzatváraciu klauzulu

ako Slovenská republika. Štáty, ktoré majú vyššiu uzatváraciu klauzulu, ako Slovensko, a súčasne sú geograficky európskou krajinou, sú napr. Lichtenštajnsko (8 %), Turecko (7 % od roku 2022, dovtedy 10%), alebo Rusko (7 %).

V prípade zvýšenia limitu minimálneho zisku hlasov v parlamentných voľbách potrebných na získanie mandátov v parlamente by mohol nastať prudký pokles v počte politických strán, ktoré sa dostanú do parlamentu. V posledných parlamentných voľbách na Slovensku, ktoré sa konali 30. septembra 2023, získalo viac ako 5 % platných hlasov na celoštátnej úrovni 7 politických strán, resp. hnutí. Ak by sa na Slovensku uplatňovala uzatváracia klauzula ako v Rakúsku, ktoré ako jediné z porovnávaných štátov má odlišnú uzatváraciu klauzulu, do parlamentu by sa dostalo až 9 politických strán, resp. hnutí. No v prípade, ak by sa počet hlasov potrebných na získanie mandátov v parlamente zvýšil na 7 %, do zákonodarného zboru by zasadli len zástupcovia 4 politických strán, resp. hnutí. To by znamenalo zníženie počtu politických strán a hnutí v parlamente o 43 % a súčasne rovnaké zníženie názorového zastúpenia, ktoré je v štáte s demokratickým štátnym režimom jedným z jeho základných znakov.¹⁷ Rovnako zvýšenie uzatváracie klauzuly by mohlo znížiť šance politických strán a hnutí národnostných menšín na získanie potrebného počtu hlasov.

Druhá kategória výsledkov sa týka výšky volebnej kaucie. Slovenská republika teda nielen, že má spomedzi porovnávaných štátov najvyššiu volebnú kauciu, ale má ju vo svojom právnom poriadku ako jediný z porovnávaných štátov.

Témou volebnej kaucie sa zaoberal aj Ústavný súd, ktorý vo svojom rozhodnutí¹⁸ zohľadňoval aj judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“). Opieral sa konkrétne o rozhodnutie v prípade Sukhovetskyy v. Ukrajina, v ktorého 23. bode ESLP konštatuje, že „*že minimálne 14 členských štátov Rady Európy uplatňuje volebné kaucie vo veľmi rôznej podobe i výške, pričom zaplatená volebná kaucia sa obvykle vracia v prípade získania určitého percentuálneho počtu voličských hlasov*“. Samotná existencia volebnej kaucie teda nie je problematická. Ústavný súd sa pri prejednávaní veci spomínaného nálezu opieral o metodiku, ktorú ESLP používa pri vyhodnocovaní obdobných otázok. „*ESLP v rámci svojho obvyklého postupu v súvislosti s preskúmaním zlučiteľnosti volebnej kaucie ustanovenej v zákonodarstve členských štátov Rady Európy s čl. 3 dodatkového protokolu posudzuje najmä a) legitímnosť cieľa, na ktorom je založená, b) jej primeranosť vyjadrenú predovšetkým vo výške (sume) volebnej kaucie.*“¹⁹

¹⁷ Pozri napríklad NESVADBA, A. *Teória štátu*. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2022, s. 99 – 100.

¹⁸ Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/08.

¹⁹ Tamže, s. 21.

Z pohľadu tohto príspevku je však najdôležitejším konštatovanie Ústavného súdu: „*Výška kaucie pre voľby do národnej rady je ustanovená sumou 16 596,96 € (500 000 Sk), čo predstavuje približne 25 násobok priemernej mzdy. Ústavný súd si je vedomý toho, že požiadavka jej uhradenia kandidujúcou politickou stranou ako jedna z podmienok účasti jej kandidátov vo voľbách do národnej rady môže predstavovať pre menšie a novozaložené politické strany nezanedbateľný problém, a preto sa z hľadiska ústavných limitov obmedzovania základných práv a slobôd všeobecne vyjadrených v čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení so základným právom občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov ustanoveným v čl. 30 ods. 1 ústavy, ako aj princípom slobodnej súťaže politických síl vyjadreným v čl. 31 ústavy nachádza na hraniciach ústavnej tolerovateľnosti. Napriek tomu ústavný súd po komplexnom zhodnotení legitímnych cieľov, ktoré sa zavedením volebnej kaucie ako jednej z podmienok účasti politickej strany vo voľbách do národnej rady sledovali, ako aj reálnych možností politických strán získať finančné prostriedky na jej úhradu, a tiež zohľadnením skutočnosti, že voľby do národnej rady sú základným miestom politickej súťaže, dospel k záveru, že volebnú kauciu pre voľby do národnej rady ustanovenú sumou 16 596,96 € (500 000 Sk) možno v súčasných podmienkach považovať za ústavne konformnú.*“²⁰

Ústavný súd teda pri výške volebnej kaucie, ktorá v roku 2009 podľa tohto rozhodnutia dosahovala zhruba 25-násobok priemernej mzdy, konštatoval, že hoci ide o ústavne konformnú úpravu, ale menšie alebo nové politické strany môžu mať problém s jej uhradením. Priemerná mzda v Slovenskej republike bola v roku 2024 na úrovni 1524 eur.²¹ V súčasnosti je teda na úhradu volebnej kaucie potrebných niečo viac ako 11 priemerných mesačných miezd. Ak by mal byť zachovaný pomer medzi volebnou kauciou a priemernou mzdou, o akom Ústavný súd povedal, že je ústavne konformný, volebná kaucia by mohla dosahovať výšku 38 100 eur.

Návrh na zvýšenie volebnej kaucie na 500 000 eur by znamenal, že na volebnú kauciu by politická strana musela vynaložiť 328 priemerných miezd. Keďže Ústavný súd konštatoval, že už 25-násobok priemernej mzdy môže byť problematický pre malé, alebo nové politické strany, 328-násobok priemernej mzdy by bol s určitosťou značne obmedzujúci pasívne volebné právo.

²⁰ Tamže, s. 26.

²¹ Pozri *Priemerná mesačná mzda v hospodárstve SR vo 4. štvrtroku a za rok 2024*. 4. marec 2025 [cit. 2025-03-11]. Dostupné na: <https://slovak.statistics.sk/wps/wcm/connect/a6e7f0a4-be-24-4bb0-8b73-ca32b00067e3/Priloha_priemerna_mzda_4Q_+2024.zip?MOD=AJPERES&-CVID=plc3a7H>.

4 Záver

Či je nestabilita vnímaná ako negatívna, alebo pozitívna vlastnosť parlamentnej formy vlády, tak v určitej miere bola, je a bude prítomná v prípade, ak je v štáte demokratický štátny režim. Miera politickej nestability, predovšetkým od vypuknutia pandémie ochorenia COVID-19, je však na alarmujúcej úrovni. Predovšetkým čo sa týka jej ústavnoprávnych presahov v podobe rekonštrukcií vlád, v krajnom prípade predčasných parlamentných volieb.

Riešenie, ktoré by obmedzilo pasívne volebné právo zvýšením uzatváracej klauzuly a zvýšením volebnej kaucie na úrovne prezentované predsedom vlády je však z nášho pohľadu ohrozujúce samotnú podstatu parlamentnej formy vlády. Rôznorodosť názorov, ktoré sa vyskytujú v spoločnosti, nemôže byť limitovaná finančným zázemím ich zástancov. Určitá limitácia pasívneho volebného práva je potrebná a v zmysle judikatúry ESLP a Ústavného súdu je v poriadku. Táto limitácia je však v súčasnej podobe v porovnaní s vybranými štátmi nadpriemerná a jej zvyšovanie by mohlo mať závažný dopad na zloženie parlamentu.

Obmedzovanie pasívneho volebného práva odôvodňované odradením potenciálnych kandidátov, ktorí nemajú skutočný záujem o parlamentné voľby, ale snažia sa ich zúčastniť z rôznych iných dôvodov (napr. popularita, alebo žart), nemôže ani v zmysle citovanej judikatúry presahovať mieru, pri ktorej je už možné hovoriť o neprimeranom sťažovaní prístupu k voleným funkciám.

Ako sme už spomenuli viackrát – istá miera nestability bude v parlamentnej forme vlády v demokratickom štáte vždy prítomná. Už len samotný voľný mandát je zárukou toho, že poslanci sa v parlamente môžu nezhodnúť aj v rámci jednej politickej strany. Absolútne odstránenie politickej nestability je v demokratickom štáte nemožné.

Zoznam použitej literatúry

ANTOŠ, M. *Principy voleb v České republice*. Praha : Linde, 2008.

CHOVANCOVÁ, K. *Načo nám je opozícia? : Inštitucionálne práva parlamentnej opozície v Česku a na Slovensku*. Brno : Masarykova univerzita, 2019.

CIBIK, S. *Desať rokov rozpočtovej (ne)zodpovednosti*. In BUJŇÁK, V. (ed.) *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky : skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 185 – 195.

CIBIK, S. *Skutočný dôvod rekonštrukcie vlády*. 18. február 2025 [cit. 10.03.2025]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/4471799/skutocny-dovod-rekonstrukcie-vlady/>>.

CIBULKA, Ľ. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : PraF UK, 2014.

DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. Druhé, aktualizované a prepracované vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.

FILIP, J. K otázke ústavnosti volebných kaucí. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1996, č. 2, s. 273 – 286.

NESVADBA, A. *Teória štátu*. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2022.

Kontaktné údaje:

Mgr. Samuel Cibik, PhD.

cibik7@uniba.sk

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, v. v. i.

Klemensova 19

813 64 Bratislava

Slovenská republika

ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY ANULOVANIA VÝSLEDKU PARLAMENTNÝCH VOLIEB V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY: REPUBLIKA BEZ PARLAMENTU?

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF ANNULLING THE RESULTS OF PARLIAMENTARY ELECTIONS IN THE SLOVAK REPUBLIC: A REPUBLIC WITHOUT A PARLIAMENT?

Peter Matuška

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Abstract: This article aims to discuss the legal aspects associated with the annulment of parliamentary election results. As the Slovak Republic currently lacks direct empirical experience with the invalidation of parliamentary elections, the article primarily focuses on an analysis of existing legal norms. The first part examines the relevant provisions regulating the possibilities for declaring elections invalid. The second part defines the constitutional principles considered key to analyzing the legal consequences arising from such a declaration. The final part addresses the constitutional scenarios that may arise in the event of the annulment of parliamentary elections and considers potential amendments to the Slovak constitutional framework.

Abstrakt: Cieľom predmetného článku je tvoriť polemiku o právnych aspektoch súvisiacich s vyhlásením volieb do národnej rady za neplatné. V súčasnosti Slovenská republika nemá priamu empirickú skúsenosť s vyhlásením parlamentných volieb za neplatné – preto sa zameriame najmä na analýzu existujúcich právnych noriem. V prvej časti príspevku analyzujeme relevantné ustanovenia, ktoré upravujú možnosti vyhlásenia volieb za neplatné. V ďalšej časti definujeme ústavnoprávne princípy, ktoré považujeme za kľúčové pri analýze právnych konzekvencií vyhlásenia neplatnosti volieb. V poslednej časti článok poukazuje na ústavnoprávne situácie, ktoré môžu nastať v prípade vyhlásenia parlamentných volieb za neplatné a zameriava sa na možné zmeny slovenského ústavného textu.

Keywords: Parliamentary elections, annulment, extension of term of office, dissolution of parliament.

Kľúčové slová: Parlamentné voľby, anulovanie, predĺženie funkčného obdobia, rozpustenie parlamentu, zastupovanie parlamentu.

1 Úvod

Cieľom predmetného článku je otvoriť polemiku o právnych aspektoch súvisiacich s vyhlásením parlamentných volieb za neplatné. V súčasnosti Slovenská republika nemá priamu empirickú skúsenosť s anulovaním výsledku parlamentných volieb, avšak ako ukazuje nedávny prípad z Rumunska v súvislosti s prezidentskými voľbami, nie je možné vylúčiť do budúcnosti ani tento scenár. V prvej časti príspevku sa zmeriavame na relevantné ustanovenia a judikatúru, ktoré upravujú možnosti a podmienky vyhlásenia volieb za neplatné. V ďalšej časti definujeme ústavnoprávne princípy, ktoré považujeme za kľúčové pri analýze právnych konzekvencií vyhlásenia neplatnosti parlamentných volieb. V poslednej časti článok poukazuje na ústavnoprávne situácie, ktoré môžu nastať v prípade vyhlásenia volieb za neplatné a to najmä v kontexte otázky ako dlho môže Slovenská republika fungovať bez parlamentu. V tejto situácii poukážeme na nevhodnosť predlžovania mandátu predchádzajúceho parlamentu prostredníctvom bez explicitného normatívneho textu v ústave.

„Poslanec sa ujíma svojej funkcie a začína vykonávať svoj mandát zložením sľubu.“¹

2 Vyhlásenie volieb za neplatné v právnom poriadku Slovenskej republiky

Ešte donedávna bola problematika vyhlasovania volieb za neplatné zo strany justičných orgánov, skôr doménou výskumu mimo Európy avšak nedávne

¹ Ustanovenie § 5 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

případy z Nemecka,² Rakúska³ a Rumunska⁴ poukazujú na skutočnosť, že ani členské krajiny Európskej únie nie sú imúnne voči tomuto inštitútu. Slovenská republika v súčasnej histórii zažila 9 volieb do NR SR a ani v jednom prípade neboli vyhlásené za neplatné.⁵ Rozhodnutie o vyhlásení volieb za neplatné predstavuje bezpochyby závažné rozhodnutie justičného orgánu a to bez ohľadu na to o aký typ volieb ide.⁶ V podmienkach Slovenskej republiky⁷ sú kompetencie vyhlásiť voľby za neplatné rozdelené medzi Najvyšší správny

² V prípade Nemecka máme na mysli voľby do Bundeslandu v Berlíne v roku 2021, ktoré anuloval Berlínsky najvyšší súd. Dňa 26. septembra 2021 si Berlín, hlavné mesto Nemecka a mestský štát, zvolil svoj najvyšší zákonodarný orgán – Snemovňu reprezentantov (Abgeordnetenhaus) – a okresné zhromaždenia (Bezirksverordnetenversammlungen). Právomoc anulovať výsledky volieb v Berlíne má Ústavný súd Bundeslandu Berlín. Pozri aj Buzin A.Yu. Berlin Constitutional Court's Decision to Annul Regional and Local Election Results. – Electoral Politics. 2023. No. 1 (9).

³ V Rakúsku Ústavný súd (Verfassungsgerichtshof) zrušil druhé kolo prezidentských volieb v roku 2016 z dôvodu procesných nezrovnalostí (konkrétne nesprávneho spracovania hlasov zaslaných poštou). Hoci neexistovali žiadne dôkazy o podvode, ktoré by mohli ovplyvniť výsledok, súd rozhodol, že aj možnosť vplyvu postačuje na odôvodnenie zrušenia.

⁴ Pri Rumunsku ide o rozhodnutie Rumunského Ústavného súdu anulovať prvé kolo prezidentských volieb z decembra 2024.

⁵ Volebné obdobie 1992 – 1994 pre účely tohto článku nezahŕňame nakoľko išlo o obdobie ešte ČSFR.

⁶ Ako ďalší príklad z Európy je možné uviesť rozhodnutie Islandského Najvyššieho súdu o anulovaní volieb v Helgafellssveite týkajúce sa zjednotenia obcí boli vyhlásené za neplatné. Volebný lístok bol takého typu, že cezeň bolo možné vidieť text, aj keď bol prehnutý. Vo svojom odôvodnení v tomto prípade Najvyšší súd uviedol: „Hlasovací lístok teda nezabezpečuje tajnosť volieb v súlade s článkom 17 zákona č. 8/1986, ktorý patrí medzi základné ustanovenia islandského práva týkajúce sa verejných volieb, podľa článkov 87 a 91 zákona č. 80/1987 a článku 31 islandskej ústavy. Chyba v tomto smere je svojou povahou schopná ovplyvniť výsledok volieb.“ V prípade Islandu ide taktiež aj o nedávne rozhodnutie Islandského Najvyššieho súdu z roku 2010 kedy anuloval voľby do ústavodarného zhromaždenia. Najvyšší súd vo svojom rozhodnutí z 25. januára 2011 zistil, že voľby do Ústavodarného zhromaždenia, ktoré sa čiastočne konali s odkazom na pravidlá zákona o parlamentných voľbách, boli ovplyvnené viacerými chybami a výsledky volieb vyhlásil za neplatné. Najvyšší súd okrem iného uviedol nasledovné: „Zákon č. 24/2000 je založený na hlavnom hľadisku transparentnosti, pokiaľ ide o sčítanie hlasov. V tejto súvislosti treba poznamenať, že nestačí, aby výsledky sčítania boli správne, ak nemožno dôverovať tomu, že sčítanie bolo vykonané takýmto spôsobom... Existujú príklady zo súdnej praxe, keď boli voľby vyhlásené za neplatné, ak ich priebeh nebol v súlade s právnymi predpismi a mohol porušiť tajomstvo volieb... chyby v priebehu volieb do Ústavodarného zhromaždenia 27. novembra 2012 sa budú pri posudzovaní prípadu posudzovať ako celok a Najvyšší súd dospel k záveru, že z dôvodu týchto chýb je zrušenie [volieb] nevyhnutné.“ Guðmundur Gunnarsson and Magnús Davíð Norðdahl v. Iceland, ECtHR, rozsudok zo dňa 16/07/2024, body 35-36.

⁷ Pre účely tohto článku sa zameriame na právne reguláciu a situáciu na Slovensku. Ako príklad podmienok anulovania volieb je napr. možné uviesť príklad Mexika ak je rozdiel hlasov medzi kandidátmi menší ako päť percent, ak sa prostredníctvom overených a objektívnych dôkazov preukáže, že kandidátova kampaň prekročila výdavky o päť percent z celkovej schválenej sumy,

súd a Ústavný súd Slovenskej republiky, nakoľko vyhlásenie volieb do orgánov územnej samosprávy za neplatné je v súčasnosti v gescii Najvyššieho správneho súdu.⁸ V tomto príspevku sa zameriame najmä na Ústavný súd keďže v zmysle čl. 129 ods. 2 Ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do Európskeho parlamentu.

Parlamentné voľby sú v podmienkach Slovenskej republiky primárne zakotvené v piatej hlave Ústavy, ktorý definuje ich základné ústavnoprávne charakteristiky ako periodicita,⁹ spôsob hlasovania¹⁰ a podmienky uplatnenia si poslaneckého mandátu.¹¹ Dôležitým aspektom dopĺňajúcim ústavné normy súvisiace s parlamentnými voľbami je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky, ktorý sa však primárne zameriava na podmienky súvisiace napr. s aktívnou legitimáciou¹² alebo a procesom konania pred Ústavným súdom ako takým a nie konkrétnymi ústavnoprávnymi konzekvenciami. V zmysle §163 zákona o Ústavnom súde je možné vyhlásiť

- a) vyhlásiť voľby za neplatné,
- b) zrušiť napadnutý výsledok volieb,
- c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený,
- d) návrhu na začatie konania nevyhovieť.

Nielen ústava, ale aj zákon o Ústavnom súde upravujú možnosti vyhlásenia parlamentných volieb za neplatné, avšak nezaoberajú sa podrobnejšie konzekvenciami takéhoto rozhodnutia. Ústavný súd sa v judikatúre zameriaval na otázku za akých podmienok by mohol vyhlásiť parlamentné voľby za nezákonné, resp. neústavné a to napr. v rozhodnutí PL. ÚS 11/2020. V prvom rade potvrdil, že nie každé porušenie zákona môže spôsobiť vyhlásenie volieb za neplatné. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh

nelegálne si zakúpila mediálne pokrytie, prijala nezákonné dary alebo zneužila štátne zdroje. Mexican Electoral Regime 2024 Federal and Local elections, International Affairs Unit.

⁸ Na prelome rokov 2022 a 2023 rozhodoval Najvyšší správny súd Slovenskej republiky aj o volebných žalobách súvisiacich s voľbami do orgánov územnej samosprávy. Ide o kompetenciu v zmysle čl. 142 ods. 2. Ústavy.

⁹ Článok 73.

¹⁰ Článok 74 ods. 1.

¹¹ Článok 75.

¹² Ustanovenie § 157 ods. 2 Návrh na začatie konania podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy o ústavnosti a zákonnosti volieb do národnej rady a do Európskeho parlamentu môže podať politická strana alebo politické hnutie alebo ich koalícia, ktoré podali platnú kandidátnu listinu podľa osobitných predpisov.

volieb.¹³ Ústavný súd každý prípad posudzuje materiálne, prihliada pritom na účel a zmysel volebného zákona, ako aj na princípy uznávané demokratickými štátmi.¹⁴ Neplatnosť volieb môže spôsobiť len také porušenie volebného zákona, ktoré už spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov.¹⁵ Tento prístup založený na princípe „*outcome-determinative*“ t.j. výsledku určujúci a je v súlade s väčšinou krajín Európy,¹⁶¹⁷ Austrálie,¹⁸ alebo Kanady.¹⁹ Podstatou tohto prístupu je, že nie každé porušenie zákona, resp. každá nezrovnalosť automaticky vedie k anulovaniu výsledku volieb nakoľko tento formalistický prístup by mohol spôsobiť časté anulovanie výsledkov volieb a zvyšovanie nedôvery medzi voličmi v systém ako taký. Porušenie musí byť natoľko závažné aby malo dopad na výsledok volieb.²⁰

3 Scenáre možného vývoja po vyhlásení parlamentných volieb za neplatné

Vyhlásenie výsledku parlamentných volieb za neplatné otvára viacero ústavnoprávných otázok, avšak pre účely tohto článku sa zameriame najmä na situáciu,

¹³ PL. ÚS 11/2020, bod. 36.

¹⁴ Tamže.

¹⁵ Tamže.

¹⁶ Pozri aj Venice Commission Report on the Cancellation of Election Results, CDL-AD(2009)054, dostupné na: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-e)>.

¹⁷ Napríklad aj v prípade vyššie citovaných volieb v Bundeslande Berlín 2021 sa Berlínsky ústavný súd posudzoval väčšinu porušení z hľadiska toho, ako mohli ovplyvniť rozdelenie mandátov. Inými slovami, počet porušení sa porovnáva s počtom hlasov, ktoré kandidáti získali a možnou (potenciálnou) zmenou počtu hlasov, ak by k týmto porušeniam nedošlo.

¹⁸ Commonwealth Electoral Act 1918, as amended. Sections 362 and 365.

¹⁹ „*Ak sa voľby dajú ľahko anulovať na základe administratívnych chýb, dôvera verejnosti v konečnosť a legitimitu výsledkov volieb sa naruší. Iba nezrovnalosti, ktoré ovplyvňujú výsledok volieb a tým narušujú integritu volebného procesu, sú dôvodom na zrušenie volieb.*“ Supreme Court of Canada in *Opitz v. Wrzesnewskyj*, 2012 SCC 55, para 2.

²⁰ Už v judikáte PL. ÚS 50/1999 Ústavný súd zdôraznil „*Právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99)*“ pozri taktiež PL. 11/2020.

ktorá nastane „po“ vyhlásení volieb za neplatné.²¹ V princípe je možné identifikovať dva možné situácie v súvislosti vyhlásením parlamentných volieb za neplatné. V prípade vyhlásenia volieb za neplatné môžu nastať v princípe dve základné situácie z časového hľadiska a to:

- I. vyhlásenie volieb za neplatné pred ustanovujúcou schôdzou NR SR alebo
- II. po uskutočnení ustanovujúcej schôdze.

V zmysle čl. 82 ods. 2 Ústavy ustanovujúcu schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky zvolá prezident Slovenskej republiky tak, aby sa uskutočnila do 30 dní od vyhlásenia výsledkov volieb. Ak tak neurobí, Národná rada Slovenskej republiky sa zídze tridsiaty deň po vyhlásení výsledkov volieb. Ako konštatuje Domin tak v prípade sčítania lehôt pre podanie návrhu aktívne legitimovaného subjektu t. j. 10 dní²² pripočítame poriadkovú lehotu určenú pre ústavný súd v rozsahu 90 dní²³ tak sa spolu dostaneme až k lehote 100 dní.²⁴

V druhom prípade príde k vyhláseniu neplatnosti volieb po ustanovujúcej schôdzi nového parlamentu. V tejto situácii parlament fungoval určitý čas a anulovaním výsledku by mali poslanci stratiť svoj poslanecký mandát nakoľko vzišiel z volieb, ktoré neboli zákonné, resp. ústavné. Tu je možné taktiež vysloviť úvahu či legislatívne akty, ktoré vykonali poslanci je možné považovať za platné nakoľko *stricto sensu* sa mandátu nemali ani ujať. V tejto situácii sa prikláňame k názoru, že takéto právne akty by nemali byť považované za platné, avšak názory sa na túto otázku môžu rôzniť, najmä v kontexte otázky účinkov rozhodnutia *ex tunc* vs. *ex nunc*.²⁵

Uvedené delenie z časového hľadiska taktiež spôsobuje otázky praktického fungovania parlamentu. V prípade ak Ústavný súd rozhodne o neplatnosti volieb pred ustanovujúcou schôdzou NR SR tak si zvolení poslanci nemôžu uplatniť mandát. V tejto súvislosti je najviac komplikovaná otázka, či poslanci „pôvodného parlamentu“ ostávajú naďalej poslancami z titulu, že Ústavný súd vo svojom rozhodnutí predĺži ich mandát až do konania nových parlamentných volieb. V tomto prípade však treba zdôrazniť, že je vysoko pravdepodobné, že príde ku

²¹ K otázke vyhlásenia volieb za neplatné pozri naor. DOMIN, M. Je právny poriadok pripravený na zásah Ústavného súdu do výsledkov parlamentných volieb? In *Ročenka Ústavného súdu 2023*. s. 26 – 28.

²² Ustanovenie § 159 zákona o Ústavom súde.

²³ Ustanovenie § 162 zákona o Ústavom súde.

²⁴ DOMIN, M. Je právny poriadok pripravený na zásah Ústavného súdu do výsledkov parlamentných volieb? In *Ročenka Ústavného súdu 2023*. s. 27.

²⁵ Pozri ĽALÍK, M., ĽALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 475 – 477 alebo DOMIN, M. Je právny poriadok pripravený na zásah Ústavného súdu do výsledkov parlamentných volieb? In *Ročenka Ústavného súdu 2023*. s. 27 – 29.

kolízii s ustanovením čl. 73 Ústavy, odsek 2 ktoré explicitne stanovuje, že poslanci sú volení na štyri roky. Vo všeobecnosti sa právna doktrína venuje otázke od kedy začína plynúť toto štvorročné obdobie t. j. či od zloženia sľubu poslancov, od uskutočnenia ustanovujúcej schôdze, alebo od vyhlásenia oficiálnych výsledkov volieb Štátnou komisiou pre voľby.²⁶ Doktrína sa prikláňa k poslednej možnosti t. j. od oficiálneho oznámenia volieb.²⁷

Zákon o ústavnom súde nestanovuje kedy sa majú konať voľby, avšak zákon č. 180/2014 podmienkach výkonu volebného práva stanovuje, že v prípade vyhlásenia neplatnosti alebo zrušenia parlamentných volieb je povinný predseda NR SR do 30 dní vyhlásiť voľby.²⁸ Na prvý pohľad sa môže zdať, že toto ustanovenie indikuje, že „pôvodný“ parlament ostáva až momentu kým nie je kreovaný nový parlament, avšak postavenie predsedu a podpredsedov NR SR je špecifické nakoľko vedie ustanovujúcu schôdzu.²⁹ Ústava ani iné právne predpisy nepoznajú možnosť predĺženia funkčného obdobia NR SR na viac ako štyri roky s výnimkou ústavného zákona o Bezpečnosti štátu, ktorý pripúšťa možnosť nevyhlásenia volieb do NR SR.³⁰ Článok 11 ods. 2 predmetného ústavného zákona determinuje, že funkčné obdobie poslancov skončí až dňom zloženia sľubu novozvolených poslancov NR SR a to na základe volieb, ktoré sa musia uskutočniť do šiestich mesiacov odo dňa uzavretia mieru alebo skončenia vojnového stavu, alebo výnimočného stavu.³¹

Je zjavné, že tak ako je v prípade Ústavy, tak aj ústavný zákon, resp. zákonné ustanovenia spájajú vznik mandátu poslanca až zložením sľubu. Z tohto hľadiska, je nutné uviesť, že v prípade vyhlásenia volieb za neplatné *pred* uskutočnením ustanovujúcej schôdze je možné vysloviť domnienku, že novozvolení

²⁶ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 92 – 93.

²⁷ Tamže.

²⁸ Ustanovenie § 56 odsek 2 zákona 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva.

²⁹ Ustanovenie § 3 zákona 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR používa termín „doterajší predseda národnej rady“.

³⁰ Článok 2, ods. 3 písm. n): nevyhlásiť voľby do národnej rady, do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a voľbu prezidenta v pravidelných volebných obdobiach.

³¹ Ak v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu nemožno uskutočniť voľby do národnej rady, do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov alebo voľbu prezidenta v pravidelných volebných obdobiach, volebné obdobia týchto orgánov sa skončia v deň zloženia sľubu novozvolených poslancov národnej rady, poslancov obecných zastupiteľstiev, starostov obcí, poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov, predsedov vyšších územných celkov a novozvoleného prezidenta na základe volieb uskutočnených po skončení vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu, najneskôr však po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa uzavretia mieru alebo skončenia vojnového stavu, alebo výnimočného stavu.

poslanci sa nestanú poslancami nakoľko právny základ na základe, ktorého mali zložiť sľub t. j. volebný výsledok bol anulovaný.

Dôležitou ústavnoprávnou otázkou však ostáva, či by v tomto scenári ostali v platnosti mandáty „predchádzajúceho parlamentu“ s tým, že by sa ich funkčné obdobie predĺžilo až do uskutočnenia ďalšej parlamentnej schôdze. Takýto záver nemá oporu v normatívnom texte ako takom, nakoľko ten nepripúšťa predĺženie funkčného obdobia. V prípade, že teda akceptujeme, že ústavný súd vyhlásením volieb za neplatné, resp. zrušením ich výsledku *pred* ustanovujúcou schôdzou tak môže nastať situácia kedy by Slovenská republika nemala zákonodarný zbor na dlhšie obdobie.

Mandát poslanca zaniká v zmysle čl. 81a okrem iného – uplynutím volebného obdobia alebo rozpustením NR SR. V tomto prípade ide o explicitné ustanovenie, ktoré definuje, že uplynutím volebného obdobia zaniká mandát poslanca a ten môže byť maximálne štvorročný. Špecifickou situáciou je inštitút rozpustenia NR SR, ktorý pozná ústava v čl. 102 a 106 kedy prezident môže rozpustiť NR SR v zmysle čl. 102, avšak musí v prípade situácie podľa čl. 106, t. j. kedy nebol odvolaný v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta. V tomto prípade musí predseda NR SR vyhlásiť parlamentné voľby do 7 dní.³² V prípade rozpustenia NR SR je zrejmé, že ústavodarca smeroval k okamžitému zániku mandátov poslancov NR SR, čoho následkom by bolo neexistencia NR SR pre najbližšie obdobie t. j. až do ustanovujúcej schôdze NR SR.³³

V nadväznosti na vyššie uvedené je zrejmé, že jednou výnimkou pre predĺženie rigidne determinovaného volebného obdobia, t. j. štyri roky je situácia vojny, vojnového alebo výnimočného stavu definovaná ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. V prípade rozpustenia NR SR prestane existovať nakoľko poslanci stratia mandát. V praxi to môže spôsobiť signifikantné problémy a to najmä v kontexte fungovania štátu nakoľko nebude možné nielenže schvaľovať zákony, ale aj viaceré ustanovenia právneho poriadku nemôžu fungovať bez NR SR. Ako

³² Článok 106 ods. 3: „Ak prezident nebol v ľudovom hlasovaní odvolaný, rozpustí prezident Národnú radu Slovenskej republiky do 30 dní od vyhlásenia výsledkov ľudového hlasovania. V takom prípade začína prezidentovi plynúť nové volebné obdobie. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlási voľby do Národnej rady Slovenskej republiky do siedmich dní od jej rozpustenia.“

³³ V tejto časti je možné ako *obiter dictum* vysloviť úvahu či ide o zánik mandátu aj pre predsedu NR SR a podpredsedov. Jazykový výklad sa prikláňa k situácii, že zaniknú všetky mandáty NR SR, t. j. aj predsedu aj podpredsedov, avšak legislatívny úprava takúto situáciu nepozná. Z tohto titulu je možné vysloviť úvahu, že by ich mandáty zanikli, avšak stále by disponovali špecifickým statusom, ktorý by im umožňoval vykonávať ich kompetencie vo vzťahu k ustanovujúcej schôdzi obdobne ako to je v prípadoch uplynutia volebného cyklu a ako to predpokladá aj zákon o rokovaní poriadku NR SR. Pozri aj OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 253 – 254.

príklad je možné uviesť napr. vyhlásenie vojny, ktoré môže urobiť prezident iba na základe rozhodnutia NR SR.³⁴

Z tohto dôvodu je možné vysloviť domnienku, že neexistencia NR SR pre účely jej fundamentálneho fungovania môže nastať v prípade jej rozpustenia a trvá až do ustanovujúcej schôdze a v druhom v prípade ak Ústavný súd vyhlási voľby za neplatné pred ustanovujúcou schôdzou. Túto situáciu je možné postaviť do opozita so situáciou kedy sa konajú parlamentné voľby a NR SR schvaľuje zákony aj niekoľko dní pred konaním sa parlamentných volieb.³⁵ Inými slovami, rozpustenie NR SR a vyhlásenie volieb za neplatné je z pohľadu dopadu na NR SR nutné odlíšiť od iných situácií nakoľko v týchto scenároch je možné očakávať, že NR SR nebude fungovať po dlhšiu dobu.

Otázku ako postupovať v prípade anulovania volieb s celoštátnou pôsobnosťou riešil vo vyššie citovanom rozhodnutí aj rumunský ústavný súd. Vo svojom rozhodnutí zo dňa 4 decembra 2024³⁶ sa zaoberal nielen anulovaním prvého kola volieb, ale aj zrušením naplánovaného druhého kola. Nové konanie prezidentských volieb bolo určené až na máj 2025 čo prinútilo Ústavný súd aby sa vysporiadal s otázkou vykonávania mandátu prezidenta do momentu nových volieb. Rumunský ústavný súd vyriešil predmetnú záležitosť svojím rozhodnutím predĺžiť funkčné obdobie dovtedajšiemu prezidentovi Klaus Iohannisiovi.³⁷ Svoje rozhodnutie oprel o dva základne argumenty a to zložitosť prípravy nových volieb a o znenie článku 83 ods. 2 rumunskej Ústavy, ktoré znie: ... „*vykonáva svoje funkčné obdobie, kým novozvolený prezident nezloží prísahu*“.^{38, 39} Toto rozhodnutie je možné dať do protikladu s rozhodnutím Rakúskeho ústavného súdu v prípade anulovania prezidentských volieb v roku 2016 kedy predĺženie funkčného obdobia prezidenta nenastalo.

V slovenskej ústavnoprávnej úprave nenájdeme obdobné ustanovenie. V prípade prezidenta je funkčné obdobie ohraničené a naopak, ústavný text počíta so

³⁴ Článok 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

³⁵ Parlamentné voľby sa konali 29 februára 2020 a NR SR schvaľovala viaceré zákony ešte 25. februára, t. j. 4 dni pred voľbami.

³⁶ Ruling No 32 of 6 December 2024 on the annulment of the electoral process for the election of the President of Romania in 2024, Published in the Official Gazette No 1231 of 06.12.2024.

³⁷ Bod 22.

³⁸ Body 20 – 22.

³⁹ Rumunský prezident Iohannis napokon abdikoval deň pred hroziacim impeachmentom zo strany parlamentu. dňa 10 februára 2025. Napriek rozhodnutie ústavného súdu, že má zotrvať vo funkcii prezidenta opoziční poslanci hrozili impeachmentom z dôvodu, že jeho predĺžené funkčné obdobie je nezákonné, pretože ústava vyžaduje, aby prezidentské obdobie bolo možné predĺžiť iba v prípade vojny alebo „katastrofy“. Pozície prezident sa dočasne ujal predseda senátu a Ilie Bolojan.

situáciou kedy je funkcia prezidenta neobsadená.⁴⁰ Článok 105 ods. 1 Ústavy presne popisuje situáciu kedy „*Ak nie je prezident zvolený alebo ak sa funkcia prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub...*“. Na základe jazykového výkladu je možné vysloviť domnienku, že v prípade obdobnej situácie ako sa odohrala nedávno v Rumunsku, t. j. vyhlásenie prezidentských volieb za neplatné by slovenský ústavný súd nemusel predlžovať funkčné obdobie „dovtedajšieho“ prezidenta a jeho kompetencie by sa presunuli v súlade s ústavou na predsedu NR SR, resp. predsedu vlády tak ako to zakotvuje vyššie citovaný článok 105.

V prípade parlamentu je však situácie zložitejšia nakoľko ústavný text neobsahuje analogickú formuláciu ako v prípade postavenia prezidenta. NR SR nie je ako taká zastupiteľná nakoľko je to jediný zákonodarný a ústavodarný orgán.⁴¹ Opäť existuje špecifická situácia a inštitút Parlamentnej rady zakotvenej v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu, avšak jej fungovanie je prísne naviazané na existenciu vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu.⁴² Parlamentná rada má obmedzené kompetencie a zodpovedá sa NR SR. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu je však nutné vnímať ako špecifický nástroj, ktorý reguluje krízové situácie v štáte a preto je dôležitá existencia presných normatívnych ustanovení.

V nadväznosti na vyššie uvedeného je nutné uviesť, že z pohľadu ústavnoprávneho nie je normatívne zakotvené či existuje možnosť predĺženia funkčného obdobia NR SR bez aplikácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

4 Kto zastupuje NR SR alebo návrh *de lege ferenda*

Vyhlásenie parlamentných volieb za neplatné, resp. zrušenie ich výsledku je síce zakotvené v legislatíve ako takej, avšak bez podrobnejšieho normatívneho textu hrozí určitá forma „interregna“ kedy by Slovenská republika nemohla prijímať zákony nakoľko by neexistovala NR SR. Je do určitej miery pozoruhodné,

⁴⁰ Článok 105 ods. 1: „*Ak nie je prezident zvolený alebo ak sa funkcia prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody, oprávnenia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. a), b), c), n) a o) prechádzajú na vládu Slovenskej republiky. Vláda môže v tom čase poveriť svojho predsedu vykonávaním niektorých právomocí prezidenta. Na predsedu vlády prechádza v tom čase hlavné velenie ozbrojených síl. Oprávnenia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. d), g), h), l), m), s) a t) prechádzajú v tom čase na predsedu Národnej rady Slovenskej republiky.*“

⁴¹ Článok 72: „*Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.*“

⁴² Článok 7 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

že ústavodarcu venoval značnú časť novelizácii ústavného textu kompetencia vlády vo vzťahu k prezidentovi a NR SR (tuto máme na mysli najmä novelizáciu čl. 115 ods. 3), avšak skutočnosť, že najmenej v dvoch prípadoch môže nastať situácia kedy bude niekoľko mesiacov bez existencie zákonodarného zboru ponechal bez bližšej, resp. podrobnejšej úpravy.⁴³ V prípade scenára rozpustenia parlamentu je možné vysloviť domnienku, že ide o východisko z „krízy“ kedy sa prezident rozhodne využiť svoje kompetencie, aby si ľud nanovo zvolil svojich zástupcov. V tomto scenári je možné predpokladať urýchlené konanie volieb nakoľko všetci politickí aktéri majú záujem o čo najskoršie zvolenie nového parlamentu.

Špecifickosť postavenia parlamentu napr. pri prezidentovi je možné poukázať aj v prípade anulovania výsledku prezidentských volieb v Rakúsku v roku 2016. Funkčné obdobie úradujúceho prezidenta sa skončilo (a nepredĺžilo sa ako napr. v prípade Rumunska), takže bolo prijaté dočasné opatrenie: právomoci prezidenta boli dočasne prenesené na Predsedníctvo Národnej rady.⁴⁴ Obdobné riešenie však nie je možné v prípade parlamentu.

Situácia môže byť podstatne komplikovanejšia v prípade ak vyhlási Ústavný súd parlamentné voľby za neplatné, resp. zruší ich výsledok. V tomto prípade sa môže obdobie bez parlamentu významne predĺžiť nakoľko to môže súvisieť so samotnými dôvodmi vyhlásenia volieb za neplatné. Príklad z Rumunska ukazuje, že vyhlásenie volieb za neplatné môže byť založené na okolnostiach, ktoré sa odohrajú *pred* samotnými voľbami, t. j. počas volebnej kampane. V prípade Rumunska išlo o situáciu kedy rumunský Ústavný súd anuloval výsledky volieb v dôsledku odtajnenia informácií rumunských spravodajských agentúr a ich

⁴³ Tento rozpor, resp. prehliadanie je o to zreteľnejšie v kontexte právnej úpravy prvej Československej republiky. Vtedajší § 54 ods. 1 ustanovoval: *V době od rozpuštění některé sněmovny neb od uplynutí jejího volebního období až do opětného sejití sněmoven, dále po dobu, po kterou zasedání jejich jest odročeno neb ukončeno, činí neodkladná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona, a koná dozor na moc vládní a výkonnou 24členný výbor, do něhož zvolí ze sebe 16 členů a tolikéž náhradníků sněmovna poslanecká a 8 členů a tolikéž náhradníků senát vždy na jeden rok. Náhradník se volí pro určitého člena.* V kontexte vyššie uvedeného ustanovenia je zrejme, že krajina mala nastavený mechanizmus, ktorý umožňoval aby zákonodarná moc vždy, aj keď v špecifickej forme, existovala. Pre ideu inkorporovania obdobného ustanovenia pozri aj BUJŇÁK, V. (ed.) *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 168 – 170.

⁴⁴ Mandát Heinza Fischera, odchádzajúcej hlavy štátu, sa skončil 8. júla 2016. Jeho kompetencie vykonávali traja ľudia, ktorí: Doris Buresová (SPÖ), predsedníčka Národnej rady, dolnej komory rakúskeho parlamentu, a jej dvaja zástupcovia, Karlheinz Kopf (ÖVP) a Norbert Hofer. Špecifikom tohto rozhodnutia bolo, že bol to práve kandidát Norbert Hofer, ktorý prehral v druhom kole prezidentských volieb, t. j. v tom, ktoré bolo anulované.

zverejnenia 4. decembra 2024.⁴⁵ Súd uviedol, že tieto informácie odhalili manipuláciu voličov a narušenie rovných príležitostí pre volebných konkurentov prostredníctvom netransparentného využívania digitálnych technológií a umelej inteligencie (AI) vo volebnej kampani v rozpore s volebnou legislatívou, ako aj narušenie volebnej súťaže prostredníctvom financovania volebnej kampane z nedeklarovaných zdrojov vrátane online.⁴⁶

V tomto prípade je možné predpokladať, že organizácia volieb bude musieť zahrňať špecifické opatrenia tak aby sa predišlo konaniu, ktoré viedlo k vyhláseniu volieb za neplatné. Podobne sa vyjadril aj Rumunský ústavný súd, ktorý uviedol, že *„Volebný proces prezidenta Rumunska sa obnoví v celom rozsahu, vláda stanoví nový dátum volieb prezidenta Rumunska, ako aj nový harmonogram vykonania potrebných opatrení.“*⁴⁷

V prípade Slovenskej republiky existuje hrozba, že bude bez fungujúcej NR SR dlhšiu dobu čo môže mať dopad na jej fungovanie. Je zrejmé, že ide o nežiadúci jav v kontexte situácie, že neexistuje možnosť zastupiteľnosti. Benátska komisia konštatovala. *„Ak budú výsledky volieb neplatné, je potrebné mať dočasné riešenie na obdobie do nasledujúcich volieb: buď bývalí funkcionári zostanú vo funkciách, alebo ich nahradia iní; druhé riešenie je možné len vtedy, ak existuje jasné ústavné ustanovenie upravujúce túto otázku. V každom prípade by prechodné obdobie malo byť čo najkratšie, ale malo by poskytnúť dostatok času na usporiadanie nových volieb.“*⁴⁸

V tejto situácii je možné načrtnúť viacero scenárov:

- krajina ostane bez parlamentu na neurčitú dobu, t. j. do zloženia sľubu nových poslancov;
- ostanú vo funkciách „pôvodní“ poslanci, ktorým sa predĺži mandát do momentu zloženia sľubu nových poslancov;
- legislatíva zakotvuje možnosť „nahradenia“ pôvodných členov parlamentu novými na dočasnú dobu;
- posledná možnosť a pravdepodobne najmenej vhodná je aby si mandát uplatnili jednotlivci zvolení v anulovaných voľbách – aj keď čo i len dočasne.

⁴⁵ Dokumenty boli odtajnené a zverejnené 4 decembra 2024 vtedajším úradujúcim prezidentom Klausom Iohannisom.

⁴⁶ Ruling No 32 of 6 December 2024 on the annulment of the electoral process for the election of the President of Romania in 2024, Published in the Official Gazette No 1231 of 06.12.2024. bod.11.

⁴⁷ Tamže. Výrok rozhodnutia, bod 2.

⁴⁸ Benátska Komisia vydala tzv. „urgent report“. European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, Issued on 27 January 2025, CDL-PI(2025)001-e, Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts. Bod 61.

Situáciu kedy Slovenská republika nemá fungujúcu NR SR je možné dať do komparácie s Rakúskom kde čl. 29 ods. 3 Ústavy zakotvuje: *“Po rozpustení podľa odseku 2, ako aj po uplynutí obdobia, na ktoré bola národná rada zvolená, trvá legislatívne obdobie do dňa, kedy sa zide novozvolená národná rada.”* Obdobne ustanovenie je možné nájsť v Slovinskej ústave, ktorá zakotvuje v čl. 81: *„Funkčné obdobie predchádzajúceho Národného zhromaždenia sa končí prvým zasadnutím nového Národného zhromaždenia, ktoré zvolá prezident republiky najneskôr do 20 dní po zvolení.“* alebo v prípade Talianska čl. 61 Ústavy *„Kým nezačne rokovať nový parlament, tak pokračuje v rokovaní predchádzajúci.“*

Uvedené príklady ukazujú, že predĺženie funkčného obdobia parlamentu nie je úplne vylúčené z ústavnoprávneho hľadiska, avšak musí ísť o situáciu, ktorá je explicitne regulovaná prostredníctvom normatívneho, najlepšie ústavného, textu. V podmienkach Slovenskej republiky je možné spomenúť predĺženie volebného obdobia samospráv prostredníctvom ústavného zákona č. 44/2017. V tejto situácii išlo o špecifické jednorazové opatrenie, ktoré však nemalo priamy súvis s vonkajšími okolnosťami a kľúčovou motiváciou podľa dôvodovej správy bolo zvýšiť volebnú účasť.⁴⁹ Z pohľadu ústavného práva je taktiež nutné podčiarknuť, že išlo o situáciu kedy ústavodarný orgán rozhodoval o iných subjektoch a nie o sebe. Inými slovami, v prípade kedy parlament predĺžil jednorazovo volebné obdobie samosprávy tak ide o inú situáciu ako keby predlžoval volebné obdobie sám sebe. V tejto súvislosti treba vysloviť vážnu výhradu voči situácii kedy by si *ad hoc* prijatým ústavným zákonom parlament predĺžil svoje vlastné funkčné obdobie. Ústavný súd vyjadril vážne výhrady voči *ad hoc* skracovaniu volebného obdobia parlamentu zakotveného v čl. 73 ods. 1, avšak bližšie sa nevyjadril k otázke jeho možného predĺženia.⁵⁰ Ústavný súd sa vyjadril, že *jednorazové ad hoc* prelomenie čl. 73 ods. 1 ústavy je porušením princípov právnej istoty, legítimných očakávaní a oprávnenej dôvery v právny poriadok.⁵¹

V neposlednom rade môže ísť o nebezpečenstvo obchádzania materiálneho jadra ústavy kedy by sa prostredníctvom anulovania výsledkov volieb snažila

⁴⁹ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 44/2017 Z. z.: *Cieľom doplnenia ústavy je zjednotiť volebné obdobia orgánov územnej samosprávy, a tým vytvoriť pre voliča lepšie prostredie na výkon jeho ústavného práva voliť. Zjednotením volebného obdobia možno vytvoriť právne podmienky pre to, aby sa voľby orgánov samosprávy obcí a vyšších územných celkov mohli konať v rovnakom čase. Pre voliča to znamená voliť tieto orgány v jeden deň, na rovnakom mieste, čo v konečnom dôsledku mu nielen usporí čas, ale najmä zvýši pozornosť vo vzťahu ku kandidátom a prirodzenému výberu tých z nich, ktorí sú spôsobilí plniť jeho predstavy v jednotlivých orgánoch.*

⁵⁰ Pozri najmä Nález Ústavného súdu zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

⁵¹ Tamže, bod 135.

udržať pri moci dovtedajšia politická garnitúra.⁵² Periodicita volieb predstavuje bezpochyby imanentnú súčasť právneho a maetirálneho štátu preto akékoľvek úvahy o predlžovaní volebného obdobia parlamentu majú mať oporu v normatívnom ústavnom texte a nesmie byť prijímané na ad hoc báze. Obdobne sa vyjadril aj Ústavný súd v ž vyššie citovanom rozhodnutí PL. ÚS 7/2021 kde uviedol: „Jedným z princípov právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnych noriem (generality práva), prostredníctvom ktorého sa chráni ústavná deľba moci a jeho dodržiavaním sa predchádza svojvôli pri správe verejných vecí a rozhodovaní o slobode jednotlivcov.“⁵³

V podmienkach Slovenskej republiky zatiaľ nemáme priamu skúsenosť s anulovaním volieb na celoštátnej úrovni, čo sa pravdepodobne odzrkadľuje aj nedostatočnej právnej úprave a to nielen na ústavnoprávnej, ale aj na úrovni nižších právnych predpisov. V prípade anulovania parlamentných volieb nie je zrejmé kto by mal plniť úlohu zákonodarnej moci, resp. či existuje vôbec takáto možnosť. V prípade rozpustenia NR SR alebo vyhlásenia parlamentných volieb za neplatné existuje možnosť, že Slovenská republika bude na pomerne dlhú dobu bez existujúceho parlamentu čo v konečnom dôsledku môže spôsobiť ústavnopolitickú krízu. Tento stav je možné označiť za nežiadúci vzhľadom na parlamentnú formu vlády a z tohto titulu je nutné prijať legislatívne opatrenia aby sa predišlo vyššie uvedenému scenáru. Je možné vysloviť hypotézu, že v princípe je možné akceptovať dve riešenia situácie kde prvé by viedlo k vytvoreniu možnosti aby mohol parlament vykonávať svoje kompetencie až do momentu zloženia sľubu nových poslancov, t. j. ich mandát by za určitých okolností bol predĺžený na nevyhnutnú dobu až do vytvorenia nového parlamentu. Druhým možným riešením by bola inšpirácia už vyššie spomenutého §54 Ústavy z roku 1920, ktorá by vytvorila iba užší orgán, ktorého cieľom by bolo zabezpečiť kontinuitu. V tomto scenári by špecifické postavenie požíval predseda NR SR a jeho podpredsedovia a to aj v kontexte úloh pri ustanovujúcej schôdzi parlamentu.⁵⁴ Je samozrejme na diskusiu či by tento orgán mal zahŕňať aj napr. predsedov poslaneckých klubov

⁵² V Iraku volebná komisia anulovala hlasy v 1 021 volebných miestnostiach na základe obvinení z podvodov, pričom vylúčila predovšetkým voličov zo siedmich oblastí, ako aj vnútorne vysídlených voličov s bydliskom v provinciách Anbar, Erbil, Saladin, Dijála, Ninive a Kirkúk s prevahou sunnitov – krok, ktorý niektorí v tom čase označili za politicky motivovaný. Podobne bolo anulovanie prezidentských volieb v Zanzibare v roku 2015 vnímané ako politicky motivované s cieľom zabrániť víťazstvu opozície. „The Political Crisis in Zanzibar,” Center for Strategic and International Studies, March 18, 2016, dostupné na: <https://www.csis.org/analysis/political-crisis-zanzibar>.

⁵³ Bod 179.

⁵⁴ Podpredsedovia parlamentu by taktiež mali byť zahrnutí do toho procesu nakoľko aj nedávna minulosť ukázala, že fungovanie parlamentu prináša rôzne situácie a NR SR nemala zvoleného predsedu NR SR takmer rok.

alebo by ho tvorili predsedovia výborov NR SR. Cieľom tohto článku je poukázať najmä na potrebu prijatia novej právnej úpravy s vedomým, že konkrétne aspekty budú predmetom aj politického rokovania.

Obidva vyššie uvedené scenáre však budú vyžadovať zmenu ústavného textu, čo predstavuje najlepšie možné riešenie nakoľko aj Ústavný súd sa vo svojom rozhodnutí PL. 7/2021 pri posudzovaní otázky predmetu referenda o skrátení volebného obdobia NR SR priklonil k úprave normatívneho textu keď uviedol: *„Bez ustanovenia ústavy s povahou normatívnej úpravy oprávňujúcej na ďalej uvedený postup (ktoré nie je súčasťou jej platného a účinného znenia) nie je možné rozhodnutím v referende ani osobitným ústavným zákonom zmeniť pre jednotlivý prípad ústavou kognitne ustanovené a periodicky sa opakujúce funkčné obdobie orgánu verejnej moci alebo takým spôsobom ukončiť jeho činnosť v aktuálnom personálnom obsadení, legálne viazanom na už plynúce funkčné obdobie.“* Ústavodarcu tieto jeho závery napokon premietol do ústavného textu a to prostredníctvom novelizácie Ústavy o čl. 73 odsek 3 ústavným zákonom č. 24/2023 ktorý umožnil NR SR prijať uznesenie o krátení svojho volebného obdobia.

5 Záver

V prípade anulovania výsledku volieb prichádza k stretu základných princípov demokratického štátu a to právom voliť a byť reprezentovanými zástupcami v súlade s ústavou a zákonmi a rešpektovaním výsledku volieb. Rozhodnutie o anulovaní volieb musí predstavovať riešenie „poslednej inštancie“ nakoľko v opačnom prípade by hrozil scenár kedy by boli voľby anulované zo strany justičných orgánov iba z dôvodu nesúhlasu s výsledkom.⁵⁵ Prípadné rozhodnutie o anulovaní volieb musí byť nielen veľmi podrobne a presvedčivo vyargumentované, avšak je nevyhnutné aby aj následný proces po oznámení rozhodnutia o vyhlásení volieb za neplatné nevedol k ústavnopolitickej kríze, ale naopak aby predstavoval východisko z takejto krízy.⁵⁶

⁵⁵ Obdobnú zdržanlivosť je možné nájsť aj vo vyjadrení Berlínskeho ústavného súdu už vo vyššie citovanom rozhodnutí z roku 2022, kedy skonštatoval: *„Ústavný súd si je vedomý toho, že toto rozhodnutie predstavuje najzávažnejší zásah do výsledku volieb z 26. septembra 2021. Napriek tomu, vzhľadom na princíp menšieho zla, vzhľadom na početné a závažné porušenia, je to jediná správna vec, pretože požiadavka na zákonom konformnú Snemovňu reprezentantov a okresné zastupiteľstvá je v súlade s cieľom demokratických volieb.“* Body 32 – 33. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil VerfGH 154/21 Verkündet am 16 November 2022.

⁵⁶ V dôvodovej správe sa explicitne odkazuje na nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

V prípade súčasnej platnej právnej úpravy na Slovensku je možné vysloviť vážne pochybnosti či by sa v prípade anulovania výsledkov parlamentných volieb nevytvorila bezprecedentná ústavnopolitická kríza na Slovensku. Absencia normatívneho textu umožňujúceho či už pôsobenie pôvodnej NR SR, neexistencia špecifického orgánu, ktorý by vedel vykonávať niektoré funkcie NR SR a absencia presnejšieho postupu v prípade anulovania volieb ponecháva nežiaduco veľký priestor na prijímanie ad hoc opatrení jednotlivých aktérov vrátane vlády, prezidenta a taktiež členov NR SR a to bez ohľadu či ide o zástupcov pôvodnej NR SR alebo o predstaviteľov zvolených na základe anulovaných parlamentných volieb.

Príklady viacerých krajín Európskej poukazujú nielen na fakt, že anulovanie volieb s celoštátnou pôsobnosťou môže nastať, ale najmä, že je potrebné mať definované základné aspekty pre následný proces po vyhlásení anulovania výsledkov aby sa ústavnopolitická kríza neprehĺbila, ale naopak, aby sa čo najskôr ukončila.

Zoznam použitej literatúry

BUJŇÁK, V. (ed.) *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022.

BUZIN, A. YU. Berlin Constitutional Court's Decision to Annul Regional and Local Election Results. In *Electoral Politics*. 2023, č. 1.

Commonwealth Electoral Act 1918, as amended.

DOMIN, M. Je právny poriadok pripravený na zásah Ústavného súdu do výsledkov parlamentných volieb? In *Ročenka Ústavného súdu 2023*. s. 26 – 28.

European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, Issued on 27 January 2025, CDL-PI(2025)001-e, Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts.

Guðmundur Gunnarsson and Magnús Davíð Norðdahl v. Iceland, ECtHR, rozsudok zo dňa 16/07/2024.

Mexican Electoral Regime 2024 Federal and Local elections, International Affairs Unit.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.

Ruling No 32 of 6 December 2024 on the annulment of the electoral process for the election of the President of Romania in 2024, Published in the Official Gazette No 1231 of 06.12.2024.

Supreme Court of Canada in Opitz v. Wrzesnewskyj, 2012 SCC 55.

The Political Crisis in Zanzibar, Center for Strategic and International Studies, March 18, 2016, dostupné na: <<https://www.csis.org/analysis/political-crisis-zanzibar>>.

Venice Commission Report on the Cancellation of Election Results, CDL-AD(2009)054, dostupné na: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-e)>.

Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil VerfGH 154/21 Verkündet am 16 November 2022.

Kontaktné údaje:

JUDr. Peter Matuška, PhD, LL.M.

peter.matuska@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva
Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

ĽUDSKÉ PRÁVA AKO TICHÁ OBEŤ ÚSTAVNOPOLITICKÝCH KRÍZ?*

HUMAN RIGHTS AS SILENT VICTIMS OF CONSTITUTIONAL-POLITICAL CRISES?

Martin Búran

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Abstract: Through an analysis of the concept of constitutional-political crisis, the definition of which is presented by the author in the text, selected case law of the European Court of Human Rights and legal philosophy, the paper discusses the impact of constitutional-political crises on the protection of human rights. This impact is considered by the author, despite the often inadequate use of the term even by the professional public, to be obvious and to have potentially serious consequences for both states and individuals.

Abstrakt: Prostredníctvom analýzy pojmu ústavnopolitická kríza, ktorého definíciu autor predkladá, vybranej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a právnej filozofie je v príspevku rozoberaný vplyv ústavnopolitických kríz na oblasť ochrany ľudských práv. Tento vplyv považuje autor, napriek často neprimeranému používaniu daného pojmu aj zo strany odbornej verejnosti, za zjavný a za taký, ktorý môže mať potenciálne závažné následky či už pre štáty, alebo pre jednotlivcov.

Keywords: Constitutional crisis; democracy; human rights; ECtHR; fair trial.

Kľúčové slová: Ústavná kríza; demokracia; ľudské práva; ESĽP; spravodlivý proces.

* Príspevok je čiastkovým výstupom v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0331/24 „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ riešeného na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

1 Úvod

V poslednom období je možné slovné spojenie ústavnopolitické krízy zachytiť vo verejnom priestore vo viacerých jeho ekvivalentoch častejšie, než tomu bývalo v minulosti. Aspoň na prvý pohľad.² To na jednej strane môže svedčiť o nadčasovej aktuálnosti tohto pojmu, na druhej strane úplne prirodzene vyvoláva viacero relevantných otázok súvisiacich s ústavnoprávnymi inštitúciami, správnym nastavením ich vzájomných vzťahov, či vplyvmi, ktoré sú ich pôvodcom. Ľudské práva, hoc ich možno označiť za pomyselné centrum modernej demokracie a elementy naplňajúce z materiálneho hľadiska princíp právneho štátu,³ môžu ostať v danej situácii nepovšimnuté a mimo centrálneho záujmu odbornej pozornosti. Autor preto svoju pozornosť obracia práve na problematiku ľudských práv v kontexte ústavnopolitických kríz, neopomínajúc teoreticko-právne aspekty s danou témou prirodzene prepojené. Ľudské práva sú totiž neodmysliteľnou, ale krehkou súčasťou ústavného systému tej-ktorej krajiny a na rôzne vplyvy sú veľmi citlivé. Ako pojem ústavnopolitická kríza vymedziť? Ustupujú ľudské práva ich riešeniu, resp. je zachovávanie ľudských práv možné označiť za prekážku, ktorá rýchlemu riešeniu ústavných kríz v demokratických podmienkach bráni? Je možné vzťah medzi zoslabením ochrany ľudských práv a existenciou kríz vnímať ako koreláciu, kauzalitu alebo ako také spolu tieto pojmy nutne nesúvisia? A ako ľudské práva pred vplyvom kríz efektívne chrániť? Na tieto a iné otázky sa autor vo svojom príspevku pokúša prostredníctvom právno-teoretickej úvahy priniesť odpoveď. Ľudské práva totiž, ako bolo naznačené, k demokracii patria a krízam sa v podmienkach parlamentnej formy vlády vyhnúť asi nemožno. Alebo to možné je?

² Z najviac recentných zahraničných príkladov môžeme spomenúť dianie v Spojených štátoch amerických, bližšie napr. REED, R. Is the U. S. experiencing a constitutional crisis? *Harvard Law Today*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://hls.harvard.edu/today/is-the-u-s-experiencing-a-constitutional-crisis/>>; v Rumunsku DE LA FELD, S. *Romania, political crisis continues. President Iohannis resigns*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://www.eunews.it/en/2025/02/10/romania-political-crisis-continues-president-iohannis-resigns/>>, ktorej dôvodom sa čiastočne venoval i Európsky súd pre ľudské práva v prípade *Georgescu v. Romania*; či dianie v Srbsku.

³ K prepojeniu právneho štátu (resp. *rule of law*) pozri napríklad RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge : Harvard University Press, 1999, s. 206 – 210.

2 Ústavnopolitické krízy – cyklický fenomén demokracie

Oswald Spengler a celkovo zástancovia tzv. cyklickej teórie dejín⁴ tvrdia, že lineárny pohľad na históriu je možné živiť len tým, že máme zatvorené oči pred nespočetným množstvom faktov. Pravdou podľa neho je, že každá civilizácia má svoje unikátne prvky, ktoré v čase vznikajú, menia sa a zanikajú,⁵ na druhej strane však nie je možné prehliadnuť ich periodický výskyt. Inými slovami, aj napriek konkrétnym odlišnostiam historických udalostí tieto nie sú od seba navzájom až tak odlišné. Možno to ilustrovať na príklade, že maliar Van Gogh bol iba jeden, žil nejaký čas a jeho narodenie sa už nezopakuje. To ale neznamená, že sa časom nenájde podobne fenomenálny maliar, pokojne aj s podobným osudom, ktorý bude tiež, logicky, žiť nejaký čas.⁶ Rovnako sa zvykne uvádzať pre podporu tejto teórie notoricky známy príklad so zánikom ríš – tak, ako zanikla Rímska ríša, zanikli aj iné (Napoleonova, etc.). Pretransformujúc uvedenú úvahu na oblasť ústavnopolitických kríz možno preto povedať, že aj tieto vznikajú, menia sa a zanikajú a ako také sa od seba odlišujú, no nejde o razantné rozdiely, v histórii sa im chtiac či nechtiac nevyhneme. Alebo je to inak? Sú skutočne ústavnopolitické krízy cyklickou súčasťou dejín, minimálne moderných demokracií? Na uvedené nie je ľahké odpovedať, a to z viacerých dôvodov. A napriek tomu je odpoveď podľa nášho názoru dôležitá. Len vďaka nej totiž vieme správne odhadnúť mieru konkrétnosti opatrení, akými ústavný systém pred dôsledkami možných kríz chrániť, resp. odhadnúť, či je jeho ochrana (ochrana jeho súčasťí, napr. ľudských práv) vôbec možná. Už spomenuté dôvody môžeme zhrnúť do 3 hlavných kategórií, konkrétne: 1. odlišnosť ústavných systémov jednotlivých krajín, 2. odlišnosť „katalyzátorov“ ústavných kríz a 3. nejasnosť definície ústavnopolitickej krízy. Odlišnosť ústavných systémov nepovažujeme za nutne bližšie definovať, keďže vychádza z rozmanitosti krajín, ich kultúrnych tradícií, historického vývoja, skúsenosti a iných faktorov. Rovnako, odlišnosť dôvodov kríz⁷ je plne pochopiteľná a pre ich veľkú variabilitu (ekonomické, politické, prírodné, etc.) a občasnú nepredvídateľnosť je túto odlišnosť dôvodov potrebné len rešpektovať. Pojmovej stránke však na riadkoch nižšie venujeme pozornosť.

⁴ Stručne ju možno charakterizovať ako tú, ktorá považuje dejiny za pravidelne sa opakujúci cyklus. Opakom cyklickej teórie je potom lineárna teória.

⁵ SPENGLER, O. *The Decline of the West: Form and Actuality*. London : Arktos, 2021, s. 36 – 37.

⁶ S prihliadnutím k umeniu sa týmto prívlastkom zvykne označovať už zosnulý Matthew Wong. Pozri viac: PARKER, D. *The Parallel Life and Art of Matthew Wong and Vincent Van Gogh*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://www.artandobject.com/articles/parallel-life-and-art-matthew-wong-and-vincent-van-gogh>>.

⁷ Teda okolností, ktoré podnietili vznik neskoršej ústavnej krízy.

Pri nejasnej definícii totiž hrozí, že to, čo sa v spoločnosti za ústavnopolitickú krízu (prirodzene) považuje, ňou v skutočnosti byť nemusí.

2.1 Pojem ústavnopolitická kríza

K nejasnosti definície je potrebné skonštatovať, že autori, ktorí ústavnopolitické krízy rozoberajú, väčšinou vychádzajú len z jej faktického stavu. Inak povedané, identifikujú existenciu krízy ústavného systému tej-ktorej krajiny (resp. i nadštátneho spoločenstva) a pracujú s ňou v rozsahu, ktorý je pre nich v rámci toho-ktorého vedeckého smeru či odvetvia dôležitý.⁸ Pri miernom nadľahčení možno v tomto smere súhlasiť s americkým profesorom Ilya Sominom – ústavnú krízu vieme prirovnať k pornografii. Vieme, že ide o krízu, keď ju vidíme, resp. vieme prirodzene identifikovať, keď začne prebiehať.⁹ Pri snahe ústavnopolitickú krízu definovať vnímajú niektorí zahraniční akademici, s ktorých názormi pracujeme, ústavné krízy ako istú formu boja medzi zložkami moci, pri ktorých nechce ustúpiť žiadna z nich a ústava na daný „pat“ neposkytuje riešenie.¹⁰ Niektorí idú už do väčších konkrétností, keď k uvedenému pridávajú neschopnosť ústavného systému slúžiť základným hodnotám demokratického konštitucionalizmu.¹¹ Aj napriek tomu platí, že pojem ústavnopolitickej/ústavnej krízy je chabo definovaný,¹² nadužívaný a aj to málo definícií býva plné zjednodušenie. Konkrétne preto napr. vnímanie ústavnopolitickej krízy ako obyčajného boja neústupčivých zložiek moci¹³ podľa nášho názoru nepostačuje. Štátne inštitúcie sú v konflikte vždy, v rámci systému bŕzd a protiváh nie sú (konflikty/boje) ako

⁸ Rôznosť definícií je možné ilustrovať na snahe 11 amerických profesorov (ref. 9) o definíciu tohto pojmu, ktorá je u každého z nich špecifická. Pre úplnosť však dodávame, že teoretické vymedzenie ústavnej/ústavnopolitickej krízy nebýva vo veľkej väčšine prác nevyhnutnosťou a orientácia autorov na praktickú oblasť danej problematiky je viac, než vhodná.

⁹ ILLING, S. *How do we know if we're in a constitutional crisis? 11 experts explain.* [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://www.vox.com/2019/5/16/18617661/donald-trump-congress-constitutional-crisis>>.

¹⁰ Napríklad profesori Victoria Nourse (Georgetown University) a Tom Ginsburg (University of Chicago) v rozhovore ref. 9.

¹¹ Peter Shane (Ohio State University) v rozhovore v ILLING, S. *How do we know if we're in a constitutional crisis? 11 experts explain.* [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://www.vox.com/2019/5/16/18617661/donald-trump-congress-constitutional-crisis>>.

¹² Podobne i WHITTINGTON, Keith E. *Yet Another Constitutional Crisis?* *William & Mary Law Review* [online]. 2002, 43(5). [cit. 2025-4-8]. Dostupné na: <<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=wmlr>>, s. 2096.

¹³ ILLING, S. *How do we know if we're in a constitutional crisis? 11 experts explain.* [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://www.vox.com/2019/5/16/18617661/donald-trump-congress-constitutional-crisis>>.

také neželané a ústava ich nemusí nutne limitovať.¹⁴ Ďalším problémom býva obsahová zámena pojmu kríza v ústavnom zmysle za niečo, čo je síce faktickou krízou, no ako také nespôsobuje krízu v ústavnom zriadení¹⁵ (ústavnú krízu môže naopak spôsobiť zlá reakcia ústavných orgánov na takúto krízovú situáciu). Problematické je aj nezohľadnenie časového kritéria a dostupnosti možnosti nápravy – kedy je za krízu považovaný aj niekoľkodenný stav, v ktorom sa len čaká na aplikáciu ústavných mechanizmov.¹⁶ Rovnako existuje názor, že nie je z teoreticko-právneho hľadiska úplne vhodné spájať do jedného pojmu ústavné a politické krízy. Na jednej strane spolu súvisia, resp. existencia ústavnej krízy sa môže pretaviť do politickej krízy a *vice versa*, na strane druhej sú obsahovo odlišné.¹⁷ S predloženým názorom súhlasíme, no spojenie daných výrazov v jeden pojem podľa nášho názoru značí, že ústavný systém od politickej reality v praxi oddeliť nemožno. Pre účely tohto príspevku preto pojem ústavnopolitická kríza vnímame z obsahového hľadiska tak, že ide o krízu ústavného zriadenia, ktorá môže mať aj politický základ.¹⁸ Ako je teda možné vidieť, obyčajná definícia predmetného pojmu môže spôsobovať problémy. Podľa nášho názoru je preto ústavnopolitická kríza stav, kedy:

1. konflikt medzi ústavnými orgánmi alebo neschopnosť ústavných orgánov konať,
2. ohrozuje ústavný systém, resp. jeho súčasti,
3. a na ktorého riešenie ústavný systém neponúka efektívny mechanizmus.

2.2 Sú ústavné krízy odsúdené na opakovanie?

Ako sme už naznačili, neexistencia väčšinou jednotnej definície pojmu ústavná kríza, variabilita dôvodov a odlišnosť dôvodov jej vzniku nesvedčí tomu,

¹⁴ Podobne LEVINSON, S., BALKIN, J. M. Constitutional Crisis. In *University of Pennsylvania Law Review* 2009, č. 3. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/1058/Constitutional_Crises_Balkin.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, s. 711.

¹⁵ Povedzme pandémie COVID-19 bola pre štát značným ohrozením, no sama o seba ústavnopolitickou krízou aj napriek častým politickým nezhodám nebola.

¹⁶ LEVINSON, S., BALKIN, J. M. Constitutional Crisis. In *University of Pennsylvania Law Review*. 2009, č. 3, s. 712 – 713 [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/1058/Constitutional_Crises_Balkin.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, s. 716.

¹⁷ Podobne i LEVINSON, S., BALKIN, J. M.. Constitutional Crisis. In *University of Pennsylvania Law Review*. 2009, č. 3, s. 712 – 713 [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/1058/Constitutional_Crises_Balkin.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

¹⁸ Z uvedeného dôvodu preto používame i termín ústavná kríza, ktorý na účely tohto príspevku považujeme za synonymum termínu ústavnopolitická kríza.

aby bolo túto otázku ľahké zodpovedať. Pri akokoľvek dôslednej snahe o definíciu pojmu totiž vieme nájsť situácie, ktoré budú z hľadiska otázky, či v nich o ústavnú krízu išlo alebo nie, ľudovo povedané „na hrane“. To sťažuje potenciálne hľadanie ústavnoprávnych riešení. Zároveň ale podľa nášho názoru platí, že ústava a zákony všeobecne nikdy nedokážu pokryť všetky situácie, ktoré v praxi vznikajú. Na druhej strane je ale istá cyklickosť zreteľná. Ak sa napríklad zameriame na politické dôvody (označíme ich ako B) vzniku ústavnej krízy (C), tieto majú niekedy svoj vlastný akcelerátor – napríklad ekonomickú krízu (A), ktorú vládnuca politická strana nedostatočne riešila. Ekonomické krízy sú samé o sebe v podmienkach modernej ekonomiky cyklické, nedá sa im z hľadiska budúceho opakovania vyhnúť a ich vznik je niekedy náročné predvídať. Ekonomické krízy sú totiž síce súčasťou tzv. hospodárskych cyklov, ktoré finančné krízy zahŕňajú, niektoré tieto cykly sú ale „rovnovážne“ a finančná kríza sa v nich neobjaví (isté však je, že nerovnovážnym cyklom sa vyhnúť nedá a raz za čas sa preto kríza objaví).¹⁹ Uznávajúc ekonomickú krízu za cyklický fenomén globalizovanej ekonomiky, vieme pri znázornení jej dopadu na ústavný systém vytvoriť „vzorec“: $A \Rightarrow B * P1 \Rightarrow C * P2$.²⁰ Nenašli sme materiály, v ktorých by bola otázku reakcií ústavných systémov na ekonomické krízy (či iné faktory, ktoré ich vyvolávajú) podrobne riešená, parciálne však možno odkázať na výskum dopadov svetovej ekonomickej krízy na španielsku decentralizáciu profesora Sunyera z Barcelony.²¹ Prepojenie daných elementov, pri ktorých ekonomická kríza vyvolala politickú a neskôr ústavnú je v rámci jeho výskumu viditeľné.

Na príklade prepojenia vzťahu cyklickej ekonomickej krízy (pričom, ako sme povedali, „katalyzátorov“ ústavnej krízy môže byť viac) s ústavnou je podľa nášho názoru zjavné, že výskytu ústavných kríz sa nevyhneme. Parlamentná forma vlády je na ich výskyt prirodzene ešte viac citlivá. Bolo by preto naivné myslieť si, že ústavný systém je možné nastaviť tak, aby sa mu ústavné krízy vyhýbali. Možné a nutné je však ich výskyt vhodnou ústavnou úpravou limitovať, alebo aspoň zmierniť ich možné dopady, predovšetkým na ľudské práva.

¹⁹ RADKE, M. P. *Explaining Financial Crises: A Cyclical Approach*. Frankfurt am Main : Peter Lang, 2005, s. 169 a nasl.

²⁰ P1 a P2 znamenajú mieru pravdepodobnosti, že takáto reakcia nastane. Upresnenie vzorca, i možné doplnenie aspoň približných hodnôt by si vyžadovalo radikálne širší výskum. Zjednodušene však možno povedať, že ak nastane ekonomická kríza (A), s nejakou mierou pravdepodobnosti (P1) to vyvolá politickú krízu (B), ktorá môže s nejakou mierou pravdepodobnosti (P2) vyústiť do krízy ústavnej (C).

²¹ Pre viac pozri str. 67 a nasled. PI-SUNYER, C. V. Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain. In *L'Europe en Formation*. 2010, č. 4, s. 67 a nasl. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <https://shs.cairn.info/article/EUFOR_358_0061/pdf?lang=en>.

3 Z centra na okraj – ľudské práva v kríze

Ľudské práva sú totiž neodmysliteľným elementom ústavných systémov demokratických krajín. Je preto prirodzené, že ich zachovávanie je nielen povinnosťou štátov, ale aj ich záujmom. Moderná idea štátu je na rešpekte k ľudským právam založená. Záujem štátu o ľudské práva je viditeľný aspoň do bodu, kým nenastane ústavná kríza. Vtedy môže nastať istý obrat, pri ktorom je zachovávanie (niektorých) ľudských práv pre štát nielen nezaujímavé, ale z hľadiska možného riešenia kríz i neefektívne. Nehovoriac o tom, že ľudské práva môžu za istých okolností krízy (aj ústavné) spôsobovať, minimálne byť ich prvotným impulzom. Aj keď sa to tak môže javiť, tento stručný úvod nemá nerešpektovanie ľudských práv ospravedlňovať. Naopak. Snaha autora smeruje k vykresleniu nelichotivej pozície, do ktorej sa ľudské práva počas ústavných kríz dostávajú. Samé o sebe totiž nie sú voči pôsobeniu (ústavných) kríz imúnne, naopak, býva im prisudzovaná nižšia dôležitosť.²² Vrátiac sa k názvu tejto časti je potrebné zdôrazniť, že pojem „okraj“ (záujmu) nevyjadruje presnú pozíciu, do ktorej sa občianske a politické práva počas ústavných kríz častokrát dostávajú. V niektorých situáciách vedie k ich porušeniu nielen nezáujem štátu, teda istá forma pasivity (teda nedostatočné napĺňanie pozitívnych záväzkov štátu), ale aj aktívne konanie štátnych orgánov.

Na nasledujúcich riadkoch sa autor pokúša vplyv ústavných kríz na porušovanie ľudských práv ilustrovať. Nezachádza však do extrémnych situácií, kedy by síce pojmové znaky ústavnej krízy boli splnené, ale *de facto* by už išlo o ústavný kolaps, resp. rozklad ústavného systému tej-ktorej krajiny (napr. úspešné štátne prevraty, revolúcie a podobne, v ktorých posledných fázach sa zväčša stupňuje i štátna represia). Použitý prístup teda spočíva v analýze vybraných²³ rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) voči Poľsku, situácia v ktorom vyššie vymedzený rozsah ústavnej krízy podľa názoru autora napĺňala.

²² Podobne i CHILTON, A., COPE, K. L., CRABTREE, Ch., VERSTEEG, M. Support for Constitutional Rights During Crisis: Evidence from the Pandemic. In *American Journal of Comparative Law*. s. 2. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://ssrn.com/abstract=3591270>>.

²³ Rozsudkov, ktoré boli reakciou na porušenie ľudských práv vzniknuté počas ústavných kríz je, samozrejme, viac. Z hľadiska cieľov príspevku ide však o ilustratívny výber, ktorý na jeho účely postačuje.

Alebo napíňa?²⁴ Obsahovo sa dané rozsudky týkajú ľudských práv prvej generácie,²⁵ čo svedčí ich dôležitosti. Porušovanie tejto generácie ľudských práv a slobôd je totiž z povahy ochrany ľudských práv najviac závažné, čo reflektuje aj prísnejší charakter testu proporcionality.²⁶ Jedným dychom ale treba zdôrazniť, že porušenia ľudských práv môžu byť v závislosti od stupňa závažnosti tej-ktorej ústavnej krízy rôznorodé. Inými slovami, za „obet“ môžu teoreticky padnúť nielen občianske a politické práva, ale aj práva tzv. druhej a tretej generácie (napríklad ak by dysfunkčný parlament nedokázal prijať valorizačnú dôchodkovú legislatívu v čase rapidného zdražovania). Otázne je skôr, či by to aj vtedy bola „tichá“ obeť.

3.1 Ústavná kríza v Poľsku – čl. 6 Dohovoru ako základ ďalších porušení

Pre pochopenie vzťahu poľskej ústavnej krízy a vybraných ľudských práv je potrebné poľské dobové reálie stručne načrtnúť. Konflikt, vyvolaný politickými predstaviteľmi z rozdielnych straníckych táborov, ktorý vyústil v ústavnú krízu, začal v roku 2015. Piatim sudcom poľského Ústavného tribunálu (*Trybunał Konstytucyjny*) končilo v tomto roku funkčné obdobie. Nakoľko približne v tom istom čase končilo siedme volebné obdobie dolnej komory poľského parlamentu (*Sejm*) a čakalo sa na to, kedy sa ujme funkcie nový prezident (s podporou strany PiS, ktorá bola v pomere k vtedajšej väčšine *Sejmu* opozičná) a kedy vyhlási voľby do *Sejmu*, poľská dolná komora sa rozhodla voľbu ústavných sudcov urýchliť. V opačnom prípade totiž hrozilo, že všetci piati noví ústavní sudcovia budú zvolení až novým *Sejmom* (už v tej dobe sa predpokladalo, že nadchádzajúce voľby vyhrá PiS) a to svojim politickým oponentom nechceli umožniť. Urýchlenie voľby sa realizovalo novým, narychlo prijatým zákon o Ústavnom tribunáli, v ktorého prechodných ustanoveniach sa zaručilo, že *Sejm* zvolí piatich ústavných sudcov ešte vo svojom siedmom volebnom období. Tak sa aj stalo.²⁷

²⁴ Pri porušení ľudských práv sú princípy vzťahujúce sa na dané situácie všeobecne aplikovateľné. Pre úplnosť treba dodať, že štatistické dáta štrasburského súdu (a ani výstupy právnej vedy týkajúce sa porušovania ľudských práv) neumožňujú „filtráciu“ *case-law* pre prípady ústavných kríz a bezkrízový stav. Rozhodnutia, ktoré autor príspevku vybral, boli preto podrobené dvom krokmi analýzy (1. išlo o porušenie občianskeho/politického práva? 2. má dané porušenie súvis s ústavnou krízou?).

²⁵ *In concreto* ide o 1. právo na spravodlivé súdne konanie, 2. právo na súkromie a 3. slobodu prejavu.

²⁶ Podobne i LALÍK, T. *Obmedzovanie ľudských práv a test proporcionality: teória a prax*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2023, s. 105.

²⁷ Pre úplnosť je potrebné dodať, že funkčné obdobie dvoch z dosluhujúcich sudcov by s určitostí skončilo v ôsmom volebnom období. Nový zákon teda „ôsmemu“ *Sejmu* oprávnenie

Zákon však stanovoval aj podmienku na začiatok funkčného obdobia – zloženie sľubu do rúk poľského prezidenta, ktorý ho (v tej chvíli už nový) ale neprijal od žiadneho z nich. V októbri 2015 skutočne vyhrala voľby politická strana PiS, ktorá získala väčšinu v *Sejme*. Poľská dolná komora preto novembri 2015 presadila, bez zodpovedajúceho právneho základu, uznesenie, ktorým danú voľbu ústavných sudcov zo siedmeho volebného obdobia *Sejmu* vyhlásila za právne neúčinnú, následne v decembri uznesením zvolila piatich „vlastných“ sudcov. Títo okamžite zložili sľub do rúk prezidenta. V nasledujúci deň sa do procesu zapojil samotný Ústavný tribunál, ktorý vyhlásil prechodné ustanovenie v siedmom volebnom období prijatého zákona o Ústavnom tribunáli o voľbe sudcov za čiastočne protiústavné.²⁸ Ústavný tribunál však zároveň nezrušil ani jedno z uznesení prijatých *Sejmom* počas ôsmeho volebného obdobia poľskej dolnej komory – uznesenie o deklarácii právnej neúčinnosti považoval za výlučne politickú deklaráciu, zatiaľ čo uznesenie o voľbe 5 nových sudcov za individuálny akt aplikácie práva; obe boli v Poľsku vylúčené z ústavného prieskumu. Nastala situácia, kedy traja, ústavne súladne zvolení sudcovia v siedmom volebnom období²⁹ nemohli z dôvodu nezloženia sľubu rozhodovať, trom novým/náhradným sudcom zvoleným v ôsmom volebnom období³⁰ odoprel vtedajší predseda Ústavného tribunálu možnosť rozhodovať. To všetko s argumentom, že ich voľba nezákonná a teda bez právneho účinku – išlo o voľbu na miesto sudcov, ktorí boli už v tej chvíli legálne zvolení.

Nastal teda pat, na ktorý poľská ústava neponúkala riešenie a ktorý obmedzoval činnosť najvyššieho orgánu ochrany ústavnosti. Možno ho dokonca nazvať bojom medzi ústavnými orgánmi, ktorý sa prejavoval napríklad v tom, že *Sejm* produkoval protiústavnú legislatívu, ktorou sa snažil prinútiť predsedu Ústavného tribunálu „nových“ sudcov z ôsmeho volebného obdobia nechať rozhodovať (napr. stanovil potrebný počet sudcov pre rozhodovanie v pléne na 13/15). Predseda vlády zároveň odmietol zverejniť rozhodnutie Ústavného tribunálu, ktorým bola predmetná protiústavnosť konštatovaná v poľskej zbierke zákonov,

zvoliť aspoň dvoch sudcov odobral. Samotný proces sa realizoval tak, že sa zaviedla povinnosť predložiť návrhy kandidátov na ústavných sudcov predsedovi *Sejmu* 3 mesiace pred uplynutím funkčného obdobia odchádzajúceho sudcu. Prechodné ustanovenie však hovorilo, že lehota na predloženie návrhov za sudcov, ktorých funkčné obdobie končilo v roku 2015, je jeden mesiac od nadobudnutia účinnosti zákona.

²⁸ Protiústavná bola časť týkajúca sa voľby dvoch z piatich sudcov, ktorí mali byť pôvodne zvolení až počas ôsmeho volebného obdobia.

²⁹ Keďže voľba dvoch z piatich zvolených v siedmom volebnom období bola protiústavná. Prišlo aj k interpretácii ustanovenia o skladaní sľubu – Ústavný tribunál konštatoval, že prezident má povinnosť sľub prijať.

³⁰ Dvaja z piatich sa ujali svojho mandátu, nakoľko išlo o prázdne miesta z dôvodu predtým skonštatovanej protiústavnosti.

aby zabránil účinnosti tohto rozhodnutia.³¹ Noviel bolo však viac, postupne boli vyhlasované za protiústavné. V decembri 2016 sa tento konflikt, po skončení funkčného obdobia predsedu Ústavného tribunálu (19.12.2016), podarilo naoko fakticky vyriešiť. Na miesto zastupujúcej predsedníčky Ústavného tribunálu³² bola prezidentom vymenovaná sudkyňa – jedna z dvoch ústavných sudcov zvolených v ôsmom volebnom období. Táto okamžite v deň vymenovania (20.12.2016) prijala do senátov zvolenú trojicu sudcov z ôsmeho volebného obdobia, medzi nimi i sudcu M.M., ktorý bol v júli 2017 vymenovaný prezidentom za podpredsedu súdu.³³ V tejto chvíli považujeme za potrebné skonštatovať, že uvedené je krištáľovo čistý príklad ústavnej krízy, ktorá má korene v politike. Ale ako to súvisí s ľudskými právami?

V Poľsku totiž pôsobila obchodná spoločnosť zaoberajúca sa pokladaním záhradných trávnikov. Táto spoločnosť viedla proti Poľsku dlhoročný (civilný) spor ohľadom náhrady škody, ktorú jej na majetku spôsobila divoká zver. Štát na výpočet výšky škody uplatňoval všeobecný výpočet, stanovený podzákonným právnym predpisom, ktorý umožňoval jej zníženie, ak boli na pozemku pestované jednoročné rastliny. Poľské sudy konkrétny druh trávy za jednoročnú rastlinu považovali a návrh poľskej obchodnej spoločnosti na polozenie predbežnej otázky Ústavnému tribunálu (či možno znižovať výšku náhrady škody podzákonným predpisom) zamietli. Obchodná spoločnosť sa preto následne obrátila na Ústavný tribunál, ktorý jej sťažnosť odmietol. Sťažnosť preto smerovala na ESLP, okrem iného z dôvodu, že sudca M.M. nemal vo veci rozhodovať.³⁴ Ten konštatoval porušenie čl. 6 Dohovoru vo viacerých možných aspektoch. Najdôležitejšie však je že ESLP, aplikujúc princípy z prelomového rozsudku Veľkej komory vo veci *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* a stotožňujúc sa s rozsudkami Ústavného tribunálu označil vyššie popísané konanie štátnych legislatívnych a exekutívnych orgánov za protiprávne a Ústavný tribunál implicitne označil za súd, ktorý nie je zriadený zákonom podľa čl. 6 (1) Dohovoru. Svoju argumentáciu postavil

³¹ Rozsudok z 11.08.2016 bol zverejnený až 05.06.2018. Ústavný tribunál rozhodol v pléne, a to aj napriek tomu, že formálne jeho plénum nespĺňalo potrebný počet sudcov stanovených touto protiústavnou novelou. Odôvodnenie poľského Ústavného tribunálu je v tomto smere inšpiratívne, ideovo postavené na racionalite a princípe materiálneho jadra. Viď bod 45 rozsudku ESLP v prípade *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* (2021).

³² Táto funkcia vznikla ako ďalší z produktov v tej dobe novej legislatívy – nazývaný aj *zákon o úvodných ustanoveniach* – ktorý bol prijatý 13.12. 2016.

³³ Pozri rozsudok ESLP v prípade *Xero Flor* po bod 60. Podobne i SZWED, M. The Polish Constitutional Tribunal Crisis from the Perspective of the European Convention on Human Rights: ECtHR 7 May 2021, No. 4907/18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*. In *European Constitutional Law Review* [online]. 2022, č. 1 [cit. 2025-3-15], s. 133 – 135.

³⁴ Ustanovenie § 64 – § 107 rozsudku ESLP v prípade *Xero Flor*.

na trojstupňovom teste uvedenom nižšie, ktorého prvé dva stupne sú z hľadiska tohto príspevku najdôležitejšie. ESĽP teda konkrétne skúmal, či prišlo k

1. zjavnému porušeniu vnútroštátneho práva,
2. porušeniu základných pravidiel pre výber sudcov, ktorých cieľom je zaistiť schopnosť súdnej moci vzdorovať vonkajšiemu tlaku a
3. či prišlo k účinnému prieskumu tvrdení sťažovateľa.³⁵

V tomto prípade politická kríza vyvolala ústavnú a prišlo k reťazeniu, v rámci ktorého ústavná kríza zapríčinila popri zjavnom porušení poľského vnútroštátneho práva aj porušenie Dohovorom chráneného práva na nezávislý a nestranný súd zriadený zákonom. Ľudské práva sa tak dostali kvôli „meraniu síl“ jeho orgánov na perifériu, čo nemožno prehliadnuť. A rovnako ani jeho následky. Prelomový rozsudok ESĽP vo veci *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland (2021)* je pre štáty poučný – vyriešenie ústavnej krízy „silou“ (resp. nátlakom jednej inštitúcie na druhú) môže mať dlhotrvajúce dopady, inými slovami môže plodiť ďalšiu krízu – napríklad aj krízu ľudských práv. V prípade Poľska je situácia špecifická v tom, že ústavná kríza zatiaľ ani po tých 10 rokoch neskončila, aj keď už nedosahuje až tak výraznej intenzity. Náprava jej následkov asi ešte nejaký čas potrvá, z dôvodu pretrvávajúceho politického boja.³⁶ Tak či onak, naznačené reťazenie následkov nekončí pri práve na spravodlivé súdne konanie, postupne sa prejavuje i v porušení iných ľudských práv, ktoré s ním na prvý pohľad nesúvisia, ale vo výsledku sú len na opačnom konci fiktívnej reťaze. Rozsudok vo veci *Xero Flor* sa teda stal akýmsi základom ostatných porušení.

3.2 Právo na súkromie a sloboda prejavu

Jedným z takých príkladov je právo na súkromie. ESĽP, zjavne vychádzajúc z princípu „otráveného ovocia“,³⁷ aplikovalo závery rozsudku *Xero Flor* na prípad *M.L. v. Poland (2023)* týkajúci sa odopretia možnosti podstúpiť umelé ukončenie tehotenstva (malformácia plodu) zo strany poľskej občianky. Toto odopretie nastalo potom, čo poľský Ústavný tribunál v rozsudku,³⁸ ktorý je mnohými

³⁵ Ustanovenie § 252 – § 291 rozsudku ESĽP v prípade *Xero Flor*.

³⁶ Pre viac informácií pozri napríklad JARACZEWSKI, J. *Poland's ongoing rule-of-law crisis explained*. [cit. 2025-3-15].

Dostupné online na: <<https://notesfrompoland.com/2025/03/17/polands-ongoing-rule-of-law-crisis-explained>>; alebo MULARCZYK, K. *To solve its rule-of-law crisis, Poland needs new Round Table talks [Opinion]*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://notesfrompoland.com/2025/02/14/poland-needs-new-round-table-talks-to-solve-its-rule-of-law-crisis-opinion>>.

³⁷ Kedy je na základe jedného článku reťazca chybný celý reťazec.

³⁸ Rozsudok K 1/20, 2020.

označovaný za politický, vyhlásil relevantné časti zákona z roku 1993, ktorý takýto potrat umožňoval, za protiústavné. Hoc čl. 8 Dohovoru neobsahuje právo na podstúpenie potratu,³⁹ voľná úvaha štátov nie je neobmedzená a absolútne zákazy sú problematické, nakoľko predstavujú zásah do súkromia.⁴⁰ EŠLP následne hodnotil, či išlo o zásah primeraný, alebo nie. A tu opäť nastupuje reťazenie ústavnej krízy. Štrasburský súd zopakoval to, čo v iných predchádzajúcich rozhodnutiach – že *rule of law* je inherentnou súčasťou Dohovoru a všetky jeho články ním musia byť prežarované.⁴¹ V kontexte konkrétneho prípadu to znamenalo, že na zásah do čl. 8 bol oprávnený výlučne orgán, ktorý disponuje legitimitou potrebnou v demokratickej spoločnosti – aj z hľadiska spôsobu menovania jeho členov. Ústavný tribunál vydal predmetný rozsudok v zložení „problematických“ sudcov (vrátane v predošlej časti spomenutého M.M.). Túto skutočnosť prepojil štrasburský súd, vychádzajúc z rozsudku *Xero Flor*, s právom na súkromie a skonštatoval, že bez ohľadu na ďalšie okolnosti nie je zásah do čl. 8 legálny, naopak, prišlo k jeho porušeniu – zásah totiž nebol vykonaný orgánom, ktorý by fungoval v súlade s princípmi právneho štátu.⁴²

A pritom stačilo tak málo, a možno mohol rozsudok vyzerat' inak. Uvedeným autor v žiadnom smere nevyjadruje svoj postoj voči potratom ako takým. Faktom však je, že minimálne jeden z dvojice hlavných argumentov, na ktorých EŠLP postavil svoj rozsudok, mohol „odpadnúť“ – ak by Ústavný tribunál disponoval tými vlastnosťami, aké EŠLP vyžaduje. Inými slovami, ak by Poľsko ústavnopolitickú krízu, namiesto faktického ignorovania záverov štrasburského súdu, skutočne vyriešilo. Kým sa tak neudeje, počet porušení ľudských práv, stojacich predovšetkým na jej základoch, sa bude zvyšovať. A už teraz takýchto rozsudkov pomerne veľa,⁴³ niekedy pokrývajúce rôznorodé porušenia ľudských práv a slobôd. Napr. aj slobodu prejavu, ktorú EŠLP rozoberal v známom prípade *Żurek v. Poland* (2022). V tomto prípade prišlo k porušeniu slobody prejavu sudcu, ktorý bol zároveň súdnym hovorcom a verejne prezentoval svoje kritické postoje k justičnej reforme a udalostiam po roku 2015. Porušenie bolo skonštatované ako dôsledok kumulácie rôznych opatrení (vrátane zosadenia z funkcie) voči jeho osobe

³⁹ Napríklad *Brüggemann and Scheuten v. Germany*, *Vo v. France*. Štáty pri uvedenom požívajú širokú mieru voľnej úvahy.

⁴⁰ Vid' napríklad § 154 rozsudku *M.L. v. Poland*.

⁴¹ Ustanovenie § 167 *M.L. v. Poland*.

⁴² Ustanovenie § 169 – § 176 *M.L. v. Poland*. Pre úplnosť treba spomenúť, že EŠLP videl problém aj v predvídateľnosti požadovanej článkom 8, nakoľko Ústavný tribunál svojim rozsudkom zasiahol do už prebiehajúceho medicínskeho procesu.

⁴³ Napríklad *Broda and Bojara v. Poland* (2021), *Reczkowicz v. Poland* (2021), *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland* (2022) and *Advance Pharma sp. z o.o v. Poland* (2022), *Wałęsa v. Poland* (2023).

– jednak ako dôsledok justičnej reformy, primárne však z dôvodu, že bol jedným z hlavných verejných kritikov poľského dobového smerovania.⁴⁴

Ako sme už naznačili, porušenia ľudských práv môžu byť v prípade ústavných kríz rôznorodé. Cieľom tohto príspevku však nie je ich dôsledne sumarizovať, to by, okrem iného, presahovalo jeho rozsahové možnosti. Na vykreslenie vzťahu ľudských práv a ústavnopolitických kríz však situácia v Poľsku postačuje, no na vyvodenie záverov o kazualite, či korelácii si netrúfame, aj ak by to bolo vôbec možné (vzhľadom na variabilitu ústavnopolitických kríz aj z hľadiska intenzity). Podstatné však je, že vplyv ústavných kríz na ľudské práva existuje, je viditeľný a jeho dôsledky môžu byť pre ľudskoprávny rámec závažné.

4 Záver

V predošlých častiach príspevku sme skonštatovali, že ústavným krízam sa podľa nášho názoru vyhnúť nedá, rovnako, ako nemožno docieľiť, aby na ľudské práva negatívne nevplývali. Ostáva položiť si poslednú otázku – je ich (ľudské práva) možné počas ústavných kríz ochrániť pred porušením, alebo môžeme len dúfať, že ich kríza negatívne nezasiahne? Inými slovami, možno ich vôbec počas ústavnej krízy uchrániť pred regresom? Ťažko povedať. Na jednej strane existujú prostriedky ochrany ľudských práv, ktoré možno bližšie deliť na preventívne⁴⁵ a reakčné.⁴⁶ Obe tieto kategórie by takúto ochranu poskytovať mali. Na druhej strane preventívne prostriedky samé o sebe nepostačujú, niekedy nepostačuje ani spolupôsobenie s reakčnými, vid' v predošlej časti rozoberaný poľský príklad. V konečnom dôsledku je to totiž práve suverénny štát, ktorý má nad ochranou ľudských práv držať pevnú ruku. Ak tak nerobí, ľudské práva sa samé chrániať nevedia. Odpovedajúc preto na otázku nachádzajúcu sa v názve tohto príspevku, a teda, či sú ľudské práva tichou obeťou ústavnopolitických kríz, podľa nášho názoru je odpoveď, žiaľ, kladná. Ľudské práva totiž nemôžu kričať, keď ich niekto nerešpektuje a ich porušovanie (ak nie je úplne markantné) v spoločenskom

⁴⁴ Bližšie pozri napríklad SIEDLECKA, E. *To Shoot Down a Judge: The Endless Hounding of Judge Waldemar Żurek*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://verfassungsblog.de/to-shoot-down-a-judge>>.

⁴⁵ Sem možno podľa nášho názoru zaradiť už samotnú existenciu katalógov ľudských práv, rôzne informačné kampane zo strany NGO, ale i zo strany orgánov nadnárodných inštitúcií – ako príklad môže slúžiť táto iniciatíva Rady Európy počas pandémie COVID-19, bližšie *Mitigating a global health crisis while maintaining freedom of expression and information*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://rm.coe.int/en-mitigating-a-global-health-crisis-while-maintaining-freedom-of-expr/16809e2d1e>>.

⁴⁶ Napríklad ústavné sudy, ESEP, Súdny dvor EÚ.

povedomí (orientovanom skôr na pozadie ústavnopolitických kríz) zaniká. Ak štát ochranu ľudských práv berie vážne, je potrebné túto ochranu poskytnúť za každých okolností – aj počas (ústavných) kríz. V opačnom prípade o takom štáte možno povedať, že neberie vážne ani právo.⁴⁷

Zoznam použitej literatúry

DE LA FELD, S. *Romania, political crisis continues. President Iohannis resigns*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://www.eunews.it/en/2025/02/10/romania-political-crisis-continues-president-iohannis-resigns/>>.

DWORKIN, R. *Taking Rights Seriously*. Cambridge : Harvard University Press, 1978.

CHILTON, A., COPE, K., CRABTREE, Ch., VERSTEEG, M. Support for Constitutional Rights During Crisis: Evidence from the Pandemic. *American Journal of Comparative Law*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://ssrn.com/abstract=3591270>>.

ILLING, S. *How do we know if we're in a constitutional crisis? 11 experts explain*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://www.vox.com/2019/5/16/18617661/donald-trump-congress-constitutional-crisis>>.

JARACZEWSKI, J. *Poland's ongoing rule-of-law crisis explained*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://notesfrompoland.com/2025/03/17/polands-ongoing-rule-of-law-crisis-explained>>.

ĽALÍK, T. *Obmedzovanie ľudských práv a test proporcionality: teória a prax*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2023.

LEVINSON, S., BALKIN, J. M.. Constitutional Crisis. *University of Pennsylvania Law Review*. 2009, 157(3), s. 707 – 753 [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/1058/Constitutional_Crises_Balkin.pdf?sequence=2&isAllowed=y..>.

MULARCZYK, K.. *To solve its rule-of-law crisis, Poland needs new Round Table talks [Opinion]*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://notesfrompoland.com/2025/02/14/poland-needs-new-round-table-talks-to-solve-its-rule-of-law-crisis-opinion>>.

PARKER, D. *The Parallel Life and Art of Matthew Wong and Vincent Van Gogh*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://www.artandobject.com/articles/parallel-life-and-art-matthew-wong-and-vincent-van-gogh>>.

⁴⁷ DWORKIN, R. *Taking Rights Seriously*. Cambridge : Harvard University Press, 1978, s. 205.

PI-SUNYER, C. v. Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain. *L'Europe en Formation*. 2010, č. 4, s. 61 – 90 [cit. 2025-4-15]. Dostupné na: <https://shs.cairn.info/article/EUFOR_358_0061/pdf?lang=en>.

RADKE, M. P. *Explaining Financial Crises: A Cyclical Approach*. Frankfurt am Main : Peter Lang, 2005.

RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge : Harvard University Press, 1999.

REED, R. *Is the U.S. experiencing a constitutional crisis?* Harvard Law Today. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://hls.harvard.edu/today/is-the-u-s-experiencing-a-constitutional-crisis/>>.

SIEDLECKA, E. *To Shoot Down a Judge: The Endless Hounding of Judge Waldemar Żurek*. [cit. 2025-3-15]. Dostupné na: <<https://verfassungsblog.de/to-shoot-down-a-judge/>>.

SPENGLER, O. *The Decline of the West: Form and Actuality*. London : Arkot, 2021.

SZWED, M. The Polish Constitutional Tribunal Crisis from the Perspective of the European Convention on Human Rights: ECtHR 7 May 2021, No. 4907/18, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v Poland. *European Constitutional Law Review*, 2022, č. 1, s. 132 – 154.

WHITTINGTON, K. E. Yet Another Constitutional Crisis? *William & Mary Law Review*. 2002, č. 5, s. 2093 – 2149 [cit. 2025-4-8]. Dostupné na: <<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=wmlr>>.

Kontaktné údaje:

Mgr. Martin Búran

martin.buran@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva
Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

SPOLUPRÁCA ÚSTAVNÝCH ORGÁNOV AKO NÁSTROJ PREVENČIE A RIEŠENIA ÚSTAVNOPOLITICKÝCH KRÍZ

COOPERATION OF CONSTITUTIONAL BODIES AS A TOOL FOR PREVENTING AND RESOLVING CONSTITUTIONAL AND POLITICAL CRISES

Boris Balog

Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy

Abstract: The constitutional system is governed not only by the formal, written rules of the constitution, but it is also possible to derive constitutional principles from it, which significantly influence the actions of individual constitutional bodies. The presented contribution focuses on the principle of cooperation of constitutional bodies and its contribution to the prevention and resolution of possible constitutional and political crises.

Abstrakt: Ústavný systém je ovládaný nielen formálnymi, písanými pravidlami ústavy, ale z tejto je možné vyvodiť aj ústavné princípy, ktoré nezanedbateľnou mierou vplývajú na konanie jednotlivých ústavných orgánov. Predložený príspevok sa zameriava na princíp spolupráce ústavných orgánov a jeho prínos k prevencii a riešeniu možných ústavnopolitických kríz.

Keywords: Constitutional system; constitutional balance; separation of powers; constitutional cooperation; constitutional respect; balancing of constitutional bodies.

Kľúčové slová: Ústavný systém; ústavná rovnováha; delba moci; ústavná spolupráca; ústavný rešpekt; vyvažovanie ústavných orgánov.

1 Úvod

Po viac ako tridsiatich rokoch existencie a formovania ústavného systému Slovenskej republiky by sa dalo očakávať, že by sa nemal celý, resp. aspoň niektorá jeho časť, ocitnúť mimo jeho formálneho vymedzenia Ústavou Slovenskej

republiky (ďalej len „ústava“). To neznamená, že by ústavný systém mal byť skamenelinou. Ústavný systém sa mení a vyvíja, pričom jeho vývoj je daný tak zmenami ústavy, ktoré sú dielom jediného ústavodarného orgánu, ako aj zásahmi, ktoré v rámci ústavno-ochrannej činnosti prináša Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). V týchto prípadoch sa ústavný systém síce mení, ale formálne zostáva v medziach daných novou či zmenenou ústavou.

Vnútnú dynamiku do ústavného systému vnáša aj to, že v pravidelných intervaloch podstupuje potvrdzovanie svojej demokratickej legitimacy. To ústavný systém posilňuje tým, že demokratické zmeny inkorporuje do formálneho ústavného rámca a tým prepája princípy demokratického štátu a princípy právneho štátu, na ktorých je postavená ústava.

Princípy demokratického a právneho štátu sa ako základné princípy slovenského právneho poriadku premietajú i do postavenia a výkonu právomocí zo strany orgánov verejnej moci. Oba tieto princípy platia súčasne, pričom zjednodušene je možné povedať, že výkon štátnej moci sa musí vždy opierať o demokratickú legitimitu a musí k nemu dochádzať na základe zákona a v jeho medziach.¹

Vnútnú dynamiku ústavnému systému dáva tiež taký výkon právomocí jeho subjektov, ktoré si v ňom hľadajú miesto nielen v rámci medzí daných ústavou, ale aj mimo, či nad rámec týchto medzí. Nevyhnutne pritom musia naraziť na iné subjekty ústavného systému. To je potenciál pre vznik ústavnopolitickej krízy.

V kontexte skúmania možnej ústavnopolitickej krízy je potrebné venovať pozornosť takej zmene v ústavnom systéme, ktorá ho dostáva mimo formálneho ústavného rámca. Tento stav ešte nevyhnutne nemusí byť krízový, pretože ústavný systém mimo formálnej ústavy sa dostáva do stavu novej, faktickej ústavy, ktorá nemusí byť s formálnou ústavou v rozpore a môže dokonca vytvoriť nové, faktické, neformálne ústavné pravidlo popri (*praeter*) ústave.

Krízová situácia v ústavnom systéme nastáva, keď sa tento nielen že ocitne mimo formálneho ústavného rámca, ale najmä, ak je s formálnou ústavou v rozpore (*contra*). V takej situácii je riadne fungovanie ústavného systému narušené.

Ústavnopolitická kríza vzniká v dôsledku zásahu do ústavného systému a jeho riadneho fungovania, ktorý nastoľuje, resp. prináša jeho ústavou nepredpokladané vychýlenie. Ide o stav, ktorý nie je dôsledkom formálnej ústavnej zmeny, ale konania alebo nekonania ústavných orgánov v stave formálne nezmenenej ústavy inak ako táto predpokladá.

Na to, ako ústavné orgány konajú alebo nekonajú má vplyv množstvo faktorov, vrátane pôsobenia jednotlivých ústavných princípov. Medzi nimi sú také,

¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

ktoré slúžia na udržiavanie riadneho stavu ústavného systému, pričom ale môžu byť navzájom v rôznych vzťahoch.

V predložennom príspevku sa pozrieme osobitne na princíp spolupráce ústavných orgánov, a to, ako tento preventívne pôsobí na zamedzenie vzniku ústavnopolitickej krízy a ako pôsobí v prípade zlyhania prevencie na obnovenie stavu ústavného systému bez krízy.

Prevencia ústavnopolitickej krízy spoluprácou ústavných orgánov je stav, kedy je možné efektívne zamedziť vzniku takejto krízy iba pôsobením dvoch alebo viacerých ústavných orgánov, či inak povedané, kedy nie je možné efektívne zamedziť vzniku ústavnopolitickej krízy konaním iba jedného ústavného orgánu, ale je nevyhnutné, aby svoje kompetencie v spolupráci vykonávali dva alebo viaceré ústavné orgány a tým zamedzili vzniku ústavnopolitickej krízy.

V príspevku sa pozrieme aj na to, v akých ústavných situáciách, či ústavných vzťahoch k takejto preventívnej spolupráci dochádza.

Ak je sila v ústavnom systéme dostatočná na to, aby ho nielen deštruktívne narušila, ale súčasne, aby ju nedokázali absorbovať ani preventívne nástroje spolupráce ústavných orgánov, dôjde ku krízovému stavu v ústavnom systéme. Spolupráca ústavných orgánov síce nepostačovala na zabránenie vzniku ústavnopolitickej krízy, ale v novej, krízovej, situácii by malo byť základnou snahou ústavných orgánov ju ukončiť a obnoviť ústavnosť. Ak je to možné (iba) spoluprácou ústavných orgánov, znamená to ich povinnosť spolupracovať na vyriešení ústavnopolitickej krízy. Iba tak je možné hovoriť o dodržaní povinnosti konať na základe ústavy. Vtedy princíp ústavnej spolupráce pôsobí ako nástroj riešenia ústavnopolitickej krízy.

2 Ústavná rovnováha a delba moci

Už v prvých rokoch existencie Slovenskej republiky dochádzalo ku sporom medzi ústavnými orgánmi. To by sa v novom štáte dalo pripísať absencii skúseností s fungovaním ústavného systému v podmienkach samostatného štátu, s krátkou dobou účinnosti ústavy a s prirodzeným formovaním ústavného systému „za pochodu“ v podmienkach novej štátnej a ústavnej reality.

Táto situácia si vyžiadala od začiatku aj ústavno-ochranný zásah ústavného súdu, ktorý už v počiatku existencie Slovenskej republiky vymedzil stav ústavného systému Slovenskej republiky tak, že tento by mal byť v ústavnej rovnováhe. Táto je základom, východiskom, ale aj želaným stavom, v ktorom by sa ústavný systém mal stále nachádzať.

Podľa ústavného súdu, „*V právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu, ako aj právnických a fyzických osôb, vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce.*“²

V snahe uchopiť ústavnú rovnováhu, resp. taký stav ústavného systému, ktorý by bolo možné chápať ako stav ústavnej rovnováhy, použijem pre účely tohto príspevku terminológiu čl. 101 ústavy o riadnom chode ústavných orgánov.

Riadny chod ústavných orgánov je stav, kedy ústavné orgány vykonávajú svoje právomoci v súlade s ústavou a zákonmi a konajú iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Riadny chod ústavných orgánov je aj stav, kedy ústavné orgány vykonávajú svoje právomoci bez snahy narušiť ústavný systém takým výkonom svojej ústavnej právomoci, ktorá nie je v súlade s ústavou a deštruktívne zasahuje do ústavného systému.

Primárnu zodpovednosť za riadny chod ústavného orgánu, teda za činnosť ústavného orgánu podľa čl. 2 ods. 2 ústavy, má sám príslušný ústavný orgán. Úspešné fungovanie celého ústavného systému je možné iba za predpokladu, že ústavné orgány budú prirodzene a automaticky konať v súlade s ústavou a zákonmi a ak by malo dôjsť k excesu, ústavný systém by mal mať dostatočné mechanizmy, či nástroje na obnovenie stavu ústavnosti a zákonitosti.

Všetky ústavné orgány svojím riadnym chodom dokopy zabezpečujú riadny chod, či riadne fungovanie celého ústavného systému a zachovanie jeho vyváženého stavu v ústavnej rovnováhe. Prípadné narušenie tohto stavu excesom zo strany niektorého ústavného orgánu pri výkone jeho právomocí vyrovnáva ústavný systém primárne svojimi vnútornými nástrojmi, a to na prvom mieste obnovením stavu riadnej činnosti dotknutého ústavného orgánu jeho vlastným uvedením do stavu riadneho chodu. Ak to nie je možné, tak pôsobením iných ústavných orgánov väzbami naplňajúcimi del'bu moci.

Ústavný súd zadefinoval del'bu moci ako prostriedok na dosiahnutie a udržiavanie ústavnej rovnováhy, pričom del'ba moci zahŕňajúca súčasnú existenciu autonómie a väzieb ústavných orgánov, obsahuje nástroje, ktorých súčasným pôsobením sa ústavná rovnováha zachováva. Sú to nástroje ústavnej kontroly, ktoré vnášajú do vzťahov medzi ústavnými orgánmi určité napätie, ale súčasne sú to aj nástroje ústavnej spolupráce, ktoré toto napätie zmierňujú.

Ústavná kontrola predstavuje súbor takých kompetencií jedného ústavného orgánu, ktorými prekonáva autonómiu iného ústavného orgánu a autoritatívnym

² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 16/95.

spôsobom vyhodnocuje vykonávanie kompetencií tohto ústavného orgánu s možnosťou vyvedenia ústavnej zodpovednosti voči nemu. Ústavné orgány pri vzťahoch ústavnej kontroly vystupujú v nerovnom postavení.

Výkon ústavnej kontroly neznamená nevyhnutne konflikt medzi kontrolným ústavným orgánom a kontrolovaným ústavným orgánom, ale súčasne do ich vzťahu nevyhnutne vnáša napätie, ktoré rovnováhu medzi nimi naruša. Ak dôjde k vyvedeniu ústavnej zodpovednosti, ústavná rovnováha sa naruší vychýlením v prospech toho ústavného orgánu, kto túto ústavnú zodpovednosť vyvodil. Ak sa naopak vyvedenie ústavnej zodpovednosti voči kontrolovanému ústavnému orgánu nepodari, vychýli sa ústavná rovnováha v jeho prospech.

Ústavná spolupráca predstavuje súbor takých kompetencií jedného ústavného orgánu, na vykonanie ktorých nepostačuje iba jeho konanie, ale pre dosiahnutie ústavou predpokladaného výsledku je potrebný aj výkon kompetencií ďalšieho ústavného orgánu. Ústavné vzťahy medzi nimi sú rovné, pričom konanie každého z nich je determinované konštruktívnym výkonom ich kompetencií v rámci ich riadneho chodu.

Iba súčasným pôsobením oboch týchto vplyvov môže byť ústavný systém v rovnováhe. Ústavná rovnováha nepredstavuje zakonzervovanie ústavného systému. To nie je možné dosiahnuť a ani to pre rovnováhu ústavného systému potrebné nie je. Ako je uvedené na začiatku, ústavný systém je dynamický. Dynamika nevylučuje rovnováhu do miery, do akej nedochádza v ústavnom systéme k excesu. K excesu dôjde, ak sa nástroje kontroly a nástroje spolupráce dostanú do tak výrazného nepomeru, že prirodzenou cestou nie je možné obnoviť riadny chod ústavných orgánov.

Deľba moci sa realizuje v podmienkach „ústavného systému Slovenskej republiky ako parlamentnej formy vlády, ktorá vyjadruje predovšetkým spôsob, akým je v našom ústavnom systéme vyjadrený vzájomný vzťah vlády a parlamentu“.³

Parlamentná forma vlády všeobecne je charakteristická dominantným postavením parlamentu, osobitne vo vzťahu k výkonnej moci. Pre parlamentnú formu vlády je charakteristické, že zastupiteľský zbor (parlament) nie je iba nositeľom zákonodarnej moci, ale plní aj ďalšie funkcie, najmä funkciu ústavnej kontroly činnosti vlády. V parlamentnej forme vlády je princíp deľby moci modifikovaný princípom zodpovednosti vlády parlamentu (resp. jednej z jeho snemovní).⁴

Skutočnosť, že vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) sa zodpovedá Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vylučuje také ich

³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

⁴ GERLOCH, A. Mocenská omezení v právním státě a mocenské zajištění právního státu. In *Právní obzor*. 1955, 78, č. 5, s. 372.

vzájomné postavenie, resp. vzťah, ktorý by bol postavený na ich vyvažovaní, resp. na vyvažovaní ústavného systému. Vo vzťahu k národnej rade je to v prvom rade vyvažovanie, ku ktorému dochádza v nej samej pôsobením parlamentnej opozície a potom externé vyvažovanie pôsobením iných ústavných orgánov, ktoré sa národnej rade nezodpovedajú, najmä prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) a ústavného súdu.⁵

O vyvažovaní, ktoré nadväzuje na deľbu moci, možno hovoriť v rámci ústavného usporiadania výkonnej moci. Okrem toho, že vláda je zodpovedná parlamentu, ústava vnútornou deľbou výkonnej moci založila aj prvok rovnováhy vo výkonnej moci tým, že *„ústavodarca uplatnil v rámci výkonnej moci jej vnútornú deľbu medzi prezidenta a vládu, položil bariéry prípadným snahám o zneužitie moci v rámci exekutívy“*.⁶

3 Ústavná spolupráca a ústavný rešpekt

Ak by sme chceli ústavnú rovnováhu ďalej spresniť, „rozmeniť“ na drobné“, môžeme ju vymedziť aj pôsobením ďalších ústavných princípov, či zásad. Ide o ústavnú spoluprácu a ústavný rešpekt. Tieto svojím pôsobením zabezpečujú ústavnú rovnováhu.

Ich pôsobenie v ústavnom systéme Slovenskej republiky vymedzil ústavný súd,⁷ pričom základom sú kompetencie jednotlivých ústavných orgánov. Tie nemajú význam iba voči príslušnému ústavnému orgánu z hľadiska naplnenia ústavného príkazu v čl. 2 ods. 2, ale kompetenčné vymedzenie, resp. postavenie ústavného orgánu smeruje aj voči ostatným ústavným orgánom, ktoré ho poznajú a z ich viazanosti čl. 2 ods. 2 ústavy vyplýva, že ho majú rešpektovať.

⁵ „V parlamentnej forme vlády je navyše prirodzené, že vzhľadom na politickú zodpovednosť vlády voči parlamentu nie je možné na ich vzťah nazeráť výlučne prizmou dvoch oddelených a vzájomne sa „brzdících“ a „vyvažujících“ moci. Tieto funkcie, naopak, vo významnom rozsahu plnia iné – národnej rade sa nezodpovedajúce – štátne orgány vrátane prezidenta a významnú úlohu v tomto smere zohráva i parlamentná opozícia, napr. s ohľadom na jej možnosť vyjadriť sa k návrhom zákonov či iných rozhodnutí v parlamentnej rozprave, získavať informácie o činnosti orgánov moci výkonnej a podrobovať ich verejnej kritike či podať ústavnému súdu návrh na posúdenie súladu zákona či iného právneho predpisu s ústavou.“ – uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

⁶ OROSZ, L. Princíp deľby moci v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In *Právny obzor*, 78, 1995, č. 5, s. 394.

⁷ „Národná rada mala byť v ďalšom postupe zdržanlivá v zmysle zásady vzájomného rešpektovania sa a spolupráce medzi ústavnými orgánmi.“ – nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 95/2011.

„V podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky platí všeobecná povinnosť štátnych orgánov na vzájomnú spoluprácu. Zásadu vzájomného rešpektovania sa a spolupráce medzi orgánmi verejnej moci artikuloval ústavný súd už v náleze sp. zn. PL. ÚS 95/2011 z 5. októbra 2011 (bod 11). Táto zásada ako súčasť ústavného princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) zahŕňa rešpekt k základnej kompetenčnej a hodnotovej orientácii ústavného poriadku, rešpektovanie ústavou vymedzeného postavenia, úloh a kompetencií jednotlivých ústavných orgánov vrátane úloh a kompetencií ústavného súdu, a to aj pokiaľ ide o poskytovanie adekvátnej súčinnosti či úpravu vlastného postupu v záujme rešpektovania účinného výkonu právomoci iného orgánu verejnej moci vrátane ústavného súdu.“⁸

Ako z uvedeného citátu vyplýva, ústavný rešpekt nie je samoúčelný, ale je východiskom k ústavnej spolupráci. Ústavný rešpekt ku kompetenciám ústavných orgánov navzájom nesmeruje k tomu, že medzi nimi nemajú byť žiadne vzťahy. Práve naopak, tieto vzťahy z ústavných kompetencií vyplývajú, pričom k ich účinnému výkonu dôjde až konaním dvoch alebo viacerých ústavných orgánov.

Toto konanie, vychádzajúce z ústavného rešpektu, je ústavnou spoluprácou, ak smeruje k ústavou predpokladanému výsledku uplatnenia kompetencie príslušným ústavným orgánom, ktorý by bez zapojenia kompetencií iného ústavného orgánu nebolo možné dosiahnuť.

Výsledkom tohto stavu je riadny chod ústavných orgánov a tým riadny chod celého ústavného systému. Keďže zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov je výslovne priznané prezidentovi, zohráva tento vo vzťahoch ústavného rešpektu a ústavnej spolupráce a tým zabezpečovania ústavnej rovnováhy, výraznú úlohu.

„Úlohou prezidenta v rámci zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov totiž nie je byť konkurentom jednotlivých zložiek moci a ústavných orgánov, ale naopak, garantom, že ústavou daná štruktúra štátnych orgánov bude riadnym spôsobom fungovať a bude tak môcť slúžiť v prospech všetkých občanov.“⁹

V súvislosti s ústavnou spoluprácou môžeme rozlišovať vzťah prezidenta a vlády a vzťah prezidenta a národnej rady.

Prezident a vláda reprezentujú výkonnú moc, je medzi nich rozdelená, ale súčasne medzi nimi nie je vzťah zodpovednosti. Ak národná rada vyvodí voči vláde ústavnú zodpovednosť a vysloví jej nedôveru a vláda následne vykonáva právomoci na základe poverenia prezidentom podľa čl. 115 ods. 3 ústavy, ani vtedy táto vláda ústavne nezodpovedá prezidentovi. Jej poverenie sa ukončí

⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/2024-112.

⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

v dôsledku vymenovania novej vlády a nie vyvedenia zodpovednosti prezidentom. Inak povedané, bez vymenovania novej vlády prezident vládne v režime čl. 115 ods. 3 ústavy odňať poverenie nemôže.

Medzi prezidentom a vládou tak nedochádza ku konkurencii vo výkonnej moci, pretože ich miesto je dané ústavou a v zmysle zásady ústavného rešpektu by sa výkon ich kompetencií, pri ktorom dochádza k ich kontaktu, mal riadiť ústavnou spoluprácou.

Tam, kde výkon ústavných právomocí prezidenta v prípadoch určených v ústave vyžaduje aktívne spolupôsobenie druhej zložky výkonnej moci – vlády sa uplatňuje ústavná zásada spolupráce v rámci výkonnej moci. *„Ústavná zásada spolupráce (spolupôsobenia) oboch zložiek výkonnej moci je podmienená skutočnosťou, že výkon ich ústavných právomocí (v prípadoch určených Ústavou SR) nie je možný bez vzájomnej spolupráce vlády SR, resp. jej člena (členov) a prezidenta SR. Ústava SR predpokladá spolupôsobenie oboch zložiek výkonnej moci v dvoch skupinách prípadov, a to: a) pri kreovaní vlády SR; b) pri výkone funkcií (ústavných právomocí) už kreovanej vlády a zvoleného prezidenta SR.“*¹⁰

Ústavný súd SR ich vzájomné vzťahy vymedzil tak, že *„hoci sú obe zložky výkonnej moci v Slovenskej republike (prezident a vláda) navzájom oddelené, zároveň spolupracujú a sú navzájom previazané spolupôsobením pri realizácii svojich ústavných právomocí... Vzájomná spolupráca prezidenta a vlády pri výkone ich ústavných právomocí sa prejavuje tak, že bez ústavou určeného výkonu ústavnej právomoci jednej z nich nie je možné ani uplatnenie (reálny výkon) ústavnej právomoci druhej z nich.“*¹¹

Podiel prezidenta a vlády na výkonnej moci rámcuje inštitút kontrasignácie. Možno konštatovať, že pri kontrasignácii sa naplno prejavuje ústavná zásada spolupráce oboch zložiek výkonnej moci, ktorú Ústavný súd formuloval ešte v období pred zavedením inštitútu kontrasignácie do Ústavy.

V tomto prípade je zvlášť dôležité pamätať na ústavnú zásadu spolupráce zložiek výkonnej moci a postupovať s náležitou mierou politickej kultúry. Ak nedôjde k zhode medzi prezidentom a predsedom vlády na obsahu kontrasignácii podliehajúceho rozhodnutia, ktorého prijatie je však objektívne nutné, potom je ich obojstrannou povinnosťou hľadať kompromisné riešenie, ktoré umožní potrebný akt prijať.¹²

Ak by sme chceli líniu, ktorá začína ústavným rešpektom ku kompetenčnému postaveniu, resp. kompetenčnej výbave ústavného orgánu a pokračuje ústavnou

¹⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 7/96.

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 7/96.

¹² GIBA, M. Komentár k čl. 102 ods. 2. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 267.

spoluprácou postavenou na tomto rešpekte ešte predĺžiť, jej pokračovaním by bola práve politickú kultúra.

Politická kultúra predstavuje spôsob politického života spoločnosti, ktorý tvorí model, resp. vzorec pôsobenia politických strán a politických ústavných orgánov na základe dlhodobých politických hodnôt.

Ak by sme politické hodnoty ako mimoústavnú kategóriu nahradili ústavnými hodnotami, mohli by sme hovoriť o ústavnej kultúre. Táto, aspoň na účel predloženého príspevku, by predstavovala úctu a rešpekt k ústave prejavujúci sa nielen vo formálnom zachovávaní ústavy (formálna legalita podľa čl. 2 ods. 2 ústavy), ale aj jej materiálne zachovávanie každým, kto na základe ústavy koná, pričom táto skutočnosť nemusí byť predmetom výslovnej, , ústavnej úpravy, ale je daná práve (prirodzenou) ústavnou spoluprácou.

K tomu už v prvých rokoch Slovenskej republiky ústavný súd vo vzťahu k prezidentovi vyslovil, že „...z ústavnej zásady spolupráce štátnych orgánov, najmä ústavných činiteľov, vyplýva záväzok ostatných príslušných štátnych orgánov, podľa čl. 102 písm. i) ústavy predovšetkým záväzok generálneho prokurátora, spolupôsobiť pri výkone ústavou ustanovenej právomoci prezidenta republiky, a to aj bez nutnosti výslovného ústavného zakotvenia takého spolupôsobenia.“¹³

Ústavná spolupráca neslúži iba na výkon ústavných právomocí prezidenta. V situácii odvolania vlády, ktorá stratila dôveru národnej rady, je to síce prezident, ktorý vládu odvoláva, tento úkon je len formálny, pretože materiálnym ukončením „života“ vlády je ústavne relevantné rozhodnutie národnej rady o nedôvere vláde. V tomto prípade poskytuje prezident výkonom svojej právomoci spoluprácu národnej rade potrebnú pre dokonanie výkonu jej právomoci. Prezident nie je v stave vyvažovania národnej rady, či zvrátenia jej rozhodnutia neodvolaním vlády, ale rešpektujúc ústavné postavenie národnej rady voči vláde, spolupracuje s národnou radou, formálne odvolá vládu, čím sa naplní faktické odvolanie vlády národnou radou.

4 Vyvažovanie ústavných orgánov

Deľba moci uplatňovaná v podmienkach parlamentnej formy vlády prináša o. i. aj taký vzťah ústavných orgánov, pri ktorom ústava preferuje ich vzájomné vyvažovanie pred ústavnou spoluprácou. Je to vtedy, ak je nástrojom na ochranu ústavného systému a zachovania jeho rovnovážneho stavu dôležitejšie ústavné

¹³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 61/96.

orgány pri výkone ich ústavných právomocí obmedzovať, či brzdiť, a tým výkon právomocí každého dotknutého ústavného orgánu limitovať.

Ak sa vrátíme k postaveniu prezidenta, ani jeho úloha svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov neznamená ústavný pokyn na ústavnú spoluprácu. Riadny chod ústavného orgánu sa zabezpečí aj tak, ak sa namiesto ústavnej spolupráce použije vyvažovanie ústavných orgánov, čím sa zabráni ohrozeniu alebo narušeniu ústavného systému a možnému vzniku ústavnopolitickej krízy v dôsledku dominantného postavenia jedného ústavného orgánu.

Vo vzťahu prezidenta a národnej rady postavenom na rovnakom legitimitačnom základe možno povedať, že *„Právomoci prezidenta sú rovnako ako v prípade národnej rady stanovené ústavou, pričom i on opiera svoju legitimitu o jej ustanovenia a mandát vyplývajúci z demokratických volieb. Od účinnosti ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. a voľby prezidenta v roku 1999 je navyše prezident tak ako národná rada volený priamo občanmi. Nesúhlas prezidenta s určitým návrhom národnej rady je preto vo svojej podstate rovnako legitímne rozhodnutie, akým je podpora tohto návrhu zo strany národnej rady.“*¹⁴

Nesúhlas prezidenta v ústavnej rovine je relevantný v situácii, kedy ústava predpokladá materiálne konštitutívny úkon prezidenta smerujúci k tomu, aby nejaký, ústavou predpokladaný, výsledok nastal.¹⁵ Tak, ako vo vyššie uvedenom uznesení ústavného súdu, v ktorom tento podal výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy, na základe ktorého môže prezident kandidáta zvoleného národnou radou aj nevymenovať, čo znamenalo ukončenie notariálneho chápania postavenia prezidenta pri tejto menovacej právomoci. Pre dosiahnutie ústavou predpokladaného výsledku, teda vymenovania generálneho prokurátora je potrebný úkon prezidenta, ktorý nie je iba formálny a riadny chod ústavného systému je tu spojený práve s takým výkon menovacej právomoci prezidenta, ktorá bude vychádzať z ústavných mantinelov daných prezidentovi uvedeným uznesením ústavného súdu.

Národná rada a prezident sú v tomto prípade vo vzťahu vyvažovania svojich ústavných kompetencií, v ktorom s prejavuje systém brzd a protiváh. To súčasne znamená potlačenie princípu ústavnej spolupráce, ktorý sa pri menovaní generálneho prokurátora prejavuje iba v rozsahu povinnosti prezidenta sa návrhom národnej rady na vymenovanie generálneho prokurátora zaoberať a pre prípad nevymenovania oznámiť národnej rade, že tohto kandidáta nevymenuje.

¹⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

¹⁵ To nenastáva pri odvolaní vlády na základe rozhodnutia národnej rady o vyslovení nedôvery vláde ako je uvedené v príspevku vyššie, kedy je materiálne konštitutívny úkonom rozhodnutie národnej rady.

To, že pri uplatňovaní systému brzd a protiváh sa princíp ústavnej spolupráce nepoužije potvrdil ústavný súd aj v novšom výklade rozhodnutí. „*Označená zásada totiž nie je použiteľná v prípade, ak ide o uplatňovanie systému brzd a protiváh medzi mocenskými orgánmi (najmä rôznych druhov moci), kam pôsobnosť prezidenta pri návrhovaní iniciovaní disciplinárnej zodpovednosti generálneho prokurátora nepochybne patrí.*“¹⁶

5 Záver

Ústavný systém Slovenskej republiky je aj po viac ako tridsiatich rokoch v pohybe, je vo vývoji. Kľúčovým motorom tohto pohybu sú iba výnimočne vonkajšie faktory. Tým kľúčovým hnacím motorom je neustála dynamika vnútorného vývoja a neustáleho formovania ústavného systému. Tento aj po viac ako tridsiatich rokoch vykazuje dynamické prvky meniace v čase vnútorné vzťahy, pričom možno nadobudnúť pocit, že táto dynamika je sama o sebe cieľom.¹⁷

Ústavný systém je živý organizmus, ktorý sa prejavuje, a to tak dovnútra smerom k jeho jednotlivým subjektom, ako aj navonok smerom k spoločnosti a jej členom. Vnútorný alebo vonkajší prejav ústavného systému vyvoláva reakciu tak v samom ústavnom systéme, ako aj mimo jeho rámca, ktorá ďalej na ústavný systém pôsobí. Je preto v živom, dynamickom stave.

Nevyhnutnou súčasťou tohto živého, dynamického organizmu ústavného systému sú aj ústavné princípy. Ústavné princípy sa prejavujú svojím vzájomným pôsobením a svojou mierou a príspevkom k dotváraniu celého ústavného systému.

Vzťah ústavných princípov, resp. miera ich pôsobenia na ústavný systém sa môže dostať do kolízie. Kolízia princípov prichádza do úvahy v prípade, ak podľa jedného princípu je niečo zakázané a podľa druhého princípu je to isté povolené; v takom prípade musí jeden z týchto dvoch princípov ustúpiť. Za určitých okolností jeden princíp predchádza druhý, za iných to však môže byť aj naopak.¹⁸

Ku kolízii princípov dôjde vtedy, ak si princípy začnú konkurovať. V prípade konkurencie princípov sa stáva rozhodujúci ten z nich, ktorý má väčšiu

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 16/2023.

¹⁷ BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 13.

¹⁸ BRÖSTL, A. *Na konci je súd*. Bratislava : Kalligram, 2015, s. 140.

dôležitosť, pričom druhý z princípov s menšou dôležitosťou v dôsledku toho nestráca svoju platnosť.¹⁹

Kolízia princípov nekončí fatálne, len v konkrétnej veci ustupuje jeden, slabší, či ľahší princíp silnejšiemu, či ťažšiemu princípu, ale to iba preto, aby v inej veci pomer síl, či váh zvrátil vo voj prospech. Princípy sa tak vyvažujú.

Koncepcia vzájomného vyvažovania a zvažovania ústavných princípov je vo svojej podstate priznaním, že základné princípy ako nositelia základných hodnôt si môžu navzájom protirečiť, a preto je vždy potrebné hľadať primeranú hranicu a rovnováhu medzi rozpornými hodnotami.²⁰

V predložennom príspevku sme sa zamerali na princíp spolupráce ústavných orgánov. Jeho existencia je daná jednoduchým faktom, že žiadny ústavný orgán nie je v ústavnom systéme izolovaný natoľko, aby nemal ústavné vzťahy s inými ústavnými orgánmi. Konštruktívne vykonávanie právomocí ústavného orgánu preferuje spoluprácu s inými ústavnými orgánmi ako spôsob predchádzania kolíziám, či dokonca krízam. Ak by tu primárny princíp ústavnej spolupráce zlyhal, mal by byť použiteľný na odstránenie krízového stavu.

Súčasne sme tiež poukázali na to, že niekedy sa vyžaduje, aby tento princíp ustúpil, pretože ústava na dosiahnutie stability ústavného systému preferuje konkurenciu a vyvažovanie mocí.

Zoznam použitej literatúry

BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022.

BRÖSTL, A. *Na konci je súd*. Bratislava : Kalligram, 2015.

GERLOCH, A. Mocenská omezení v právním státě a mocenské zajištění právního státu. In *Právní obzor*, roč. 78, 1995, č. 5.

GIBA, M. Komentár k čl. 102 ods. 2. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022.

HOLLÄNDER, P. *Zrod a metamorfózy princípov bezrozpornosti a úplnosti práva*. Praha : Leges, 2022.

OROSZ, L. Princíp deľby moci v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In *Právní obzor*, roč. 78, 1995, č. 5.

¹⁹ HOLLÄNDER, P. *Zrod a metamorfózy princípov bezrozpornosti a úplnosti práva*. Praha : Leges, 2022, s. 23.

²⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

boris.balog@paneurouni.com

Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy

Tomášikova 20

820 09 Bratislava

Slovenská republika

Ústavnopolitické krízy v prostredí parlamentnej formy vlády a právne možnosti ich riešenia

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Marek Domin a kol.

Vydalo vydavateľstvo Wolters Kluwer SR s. r. o.,

Mlynské nivy 48, 821 09 Bratislava,
v roku 2025 ako svoju 1711. publikáciu.

Redakčná úprava Wolters Kluwer SR s. r. o.

Návrh obálky a grafická úprava Pavol Markov PAMART

Prvé vydanie

Počet strán 284

e-mail: distribucia@wolterskluwer.sk

tel.: +421 2 58 10 20 17

ISBN 978-80-571-0783-5 (brož.)

ISBN 978-80-571-0784-2 (pdf)