Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?)

Transformation of the constitutional system of the Slovak Republic (?)

Boris Balog

Abstract

Purpose of the article is to analyze the Constitutional Act No. 356/2011 Z. Coll. amending the Constitution of the Slovak Republic in terms of its compatibility of the constitutional system of the Slovak Republic. The article analyzes the potential impact of amendment to the Constitution of the Slovak Republic on the Parliamentary form of the government of the Slovak Republic and examine the consistency of Art. 115 Para 3 of the Constitution of the Slovak Republic with another provisions that relate to it. The purpose of the article is to identify some problems that brought amendment to the Constitution of the Slovak Republic by the Constitutional Act No. 356/2011 Coll. of Art. 115 Para 3 and points out its incompatibility with the constitutional text. This article also discusses a possible shift in the parliamentary constitutional system of the Slovak Republic which the Constitutional Act brought.

Methodology/methods used in the article is the analysis of the Constitutional Act No. 356/2011 Coll. by induction from the concrete wording of Art. 115 Para 3 of the Constitution of the Slovak Republic to the conclusions in relation to the entire text of the Constitution of the Slovak Republic and to the whole constitutional system of the Slovak Republic **Scientific aim** is to point to the shortcomings of the Constitutional Act No. 356/2011 Z. Coll., not only from the perspective of constitutional interpretation, but potentially also in terms of practice and also show the wrong trend of breaking the internal unity and coherence of the constitutional system of the Slovak Republic by half-baked changes to the text of the Constitution of the Slovak Republic **Findings** are specific and severe systemic disorders that brought the amendment to the Constitution of the Slovak Republic by the Constitutional Act No. 356/2011 Coll. of Art. 115 Para 3. The Article identifies three concrete problems and the subsequent practice may bring some other issues that were not known at the time of processing of this Article **Conclusions** are directed to the fact, that the Constitutional Act No. 356/2011 Coll. means internal disturbance of the constitutional system of the Slovak Republic, brings more problems than constructive solutions and potentially deflects the parliamentary constitutional system of the Slovak Republic to the semi-presidential.

Keywords: *The Constitution of the Slovak Republic, The National Council of the Slovak Republic, The Government of the Slovak Republic, responsibility of the government, constitutional amendment*

JEL Classification: K10

Úvod

Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) využila dňa 11. októbra 2011 možnosť podľa čl. 114 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a rozhodla o spojení hlasovania Národnej rady Slovenskej republiky o návrhu na vyslovenie súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky s Dodatkom k Rámcovej zmluve medzi Belgickým kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Estónskou republikou, Írskou republikou, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Talianskou republikou, Cyperskou republikou, Luxemburským veľkoveľkostvom, Maltskou republikou, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou a Fínskou republikou a Európskym finančným stabilizačným nástrojom s hlasovaním o dôvere vláde.

Národná rada Slovenskej republiky ešte v ten istý deň nevyslovila s navrhovaným Dodatkom k Rámcovej zmluve súhlas a tým v súlade s ústavou nevyslovila dôveru vláde.

Následne vzniknutá situácia znamenala ústavodarnú činnosť Národnej rady Slovenskej republiky hneď dvakrát, a to prijatím ústavného zákona č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky¹⁾ a najmä ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa ústava.

Prvý uvedený ústavný zákon predstavuje účelový ústavný zákon, ktorým sa *ad hoc* prelamuje ústava a v tomto momente stojí mimo našej ďalšej pozornosti. Predmetom našich úvah je druhý uvedený ústavný zákon. Tento ústavný zákon predstavuje priamu novelu ústavy, neznamená jej jednorazové prelomenie alebo suspendovanie, ale znamená jej priame a výslovné doplnenie, podľa ktorého sa budú riešiť všetky rovnaké prípady do budúcnosti.²⁾ Preto si zasluhuje bližšiu pozornosť, a to nie z hľadiska procedúry či ústavného zmocnenia na jeho prijatie (ako by tomu mohlo byť pri ústavnom zákone č. 330/2011 Z. z.), ale z hľadiska jeho obsahu a zásahu do ústavného systému Slovenskej republiky, ktorý tento ústavný zákon znamená. V závere príspevok prináša aj zamyslenie nad tým, aký tento ústavný zákon má/môže mať zásah do formy vlády Slovenskej republiky.

Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. bol riešením situácie, ktorá nastala po 11. októbri 2011, teda situácie, ktorá nastala po nevyslovení dôvery vláde. Je preto potrebné začať pri ústavnej analýze tejto situácie a tým sa dostať k jej riešeniu ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z.

1) K takýmto ústavným zákonom pozri – Orosz, L., Svák, J., Balog, B. (2011). Základy teórie konštitucionalizmu. Eurokódex. Bratislava, 400.

2) Balog, B. (2009). Inšpirácie pre slovenský ústavný systém na základe českej skúsenosti. *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, č. 3, 78 – 87.

1. Nevyslovenie dôvery vláde a následný postup prezidenta

Slovenská republika má parlamentnú formu vlády.³⁾ Ide o jednu zo základných počiatočiek, ktoré si osvojujú študenti prvého ročníka štúdia práva. Napriek tomu, že ústava formu vlády Slovenskej republiky výslovne neuvádza, je vyvodenie parlamentnej formy vlády jednoducho možné z obsahu ústavy a zo vzájomného usporiadania a vzťahov ústavných orgánov.⁴⁾ Ústavným orgánom s kľúčovým vplyvom na celú formu vlády je Národná rada Slovenskej republiky, ktorá je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky s právomocami primárne vymedzenými v čl. 86 ústavy. Vláda je vrcholným orgánom výkonnej moci a postavenie prezidenta je postavením nepolitického arbitra, ktorý svojím konaním a rozhodovaním najmä zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov.⁵⁾ K vytvoreniu takéhoto postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky prispeli aj novely ústavy vykonané ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. a ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. v tomto trende vymedzovania postavenia ústavných orgánov, a to najmä prezidenta, v duchu parlamentnej formy nepokračoval, ale znamenal svojím spôsobom posun v ústavnom systéme Slovenskej republiky, ako to uvedieme v nasledujúcom texte.

Zo vzájomného vzťahu parlamentu a vlády v parlamentnej forme vlády vyplýva, že vláda má ústavné právo spojiť hlasovanie v určitej veci s hlasovaním o svojej dôvere.⁶⁾ Ústava toto právo vlády pozná tiež a v čl. 114 ods. 3 umožňuje vláde, aby svojím rozhodnutím spojila hlasovanie o prijatí návrhu zákona alebo hlasovanie v inej veci s hlasovaním o dôvere vlády. Ústavná dikcia čl. 114 ods. 3 neumožňuje vláde spojiť hlasovanie o prijatí zákona alebo hlasovanie v inej veci s hlasovaním o nedôvere vlády zo strany Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústava ale okrem toho pozná a upravuje aj iný inštitút, ktorý je iniciovaný vládou, a to žiadosť o vyslovenie dôvery.

Oba tieto ústavné postupy sa ale týkajú rovnakej podstatnej veci – preverenia existencie dôvery vlády v parlamente. Nutnosť získania a udržania si dôvery vlády zo strany parlamentu je jedným z kľúčových znakov parlamentnej formy vlády.⁷⁾ Pre parlamentnú formu vlády je charakteristická ústavná zodpovednosť vlády za výkon svojej funkcie parlamentu, resp. v prípade dvojkomorového parlamentu jeho dolnej komore.⁸⁾ Ustanovenie čl. 114 ods. 1 ústavy zakotvuje základný ústavný vzťah medzi Národnou radou Slovenskej republiky a vládou pri výkone funkcie vlády. Tento vzťah má zodpovednostný charakter v tom zmysle, že vláda zodpovedá za výkon svojej funkcie Národnej rade Slovenskej republiky, pretože v Slovenskej republike odvodzuje vláda svoj mandát od volieb do Národnej rady Slovenskej republiky.

3) Posluch, M., Cibulka, Ľ (2006). Štátne právo Slovenskej republiky. 2. vydanie, Heuréka, Šamorín, 255.

4) Palúš, I., Somorová, E. (2002). Štátne právo Slovenskej republiky. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice, 261-262.

5) Prusák, J. (1999). Teória práva. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava, 1999, 113.

6) Klíma, K. a kol. (2009). Komentár k Ústavě a Listině. 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 525-527.

7) Holländer, P. (2009). Základy všeobecné státovédy. Plzeň: Aleš Čeněk, 314-315.

8) Klíma, K. (2007). Encyklopedie ústavního práva. Praha: ASPI, 223.

Od existencie tohto ústavného vzťahu sa odvodzuje osud vlády a jej konanie. Od existencie tohto ústavného vzťahu sa odvodilo aj konanie vlády 11. októbra 2011, ktorá sa rozhodla postupovať podľa čl. 114 ods. 3 ústavy.

Čl. 114 ods. 3 ústavy umožňuje vláde takto postupovať v dvoch typoch situácií. V prvom prípade ide o spojenie hlasovania o prijatí zákona s hlasovaním o dôvere vlády a v druhom prípade ide o spojenie hlasovania v inej veci s hlasovaním o dôvere vláde. Pri spojení hlasovania o prijatí zákona by mohlo ísť najmä o návrh zákona o štátnom rozpočte či iného pre vládu významného a kľúčového zákona, ale ústava to nijako nevymedzuje, teda môže ísť o akýkoľvek návrh zákona, resp. návrh zákona v akejkolvek veci.⁹⁾

Interpretačne komplikovanejšia je situácia, ak by vláda spojila hlasovanie v inej veci s hlasovaním o svojej dôvere. Za inú vec možno pokladať akúkoľvek vec, ktorá podľa ústavy (najmä čl. 86), iných ústavných zákonov (najmä ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie) a iných zákonov patrí do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky a o ktorej rozhoduje Národná rada Slovenskej republiky hlasovaním. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov upravuje výslovne v § 130 ods. 6 situáciu, ktorá sa týka interpelácií a možnosti vlády spojiť hlasovanie o uznesení o stanovisku k odpovedi na interpeláciu, ktorú interpelujúci poslanec Národnej rady Slovenskej republiky nepovažuje za uspokojivú, s hlasovaním o dôvere vláde. Inú situáciu rokovací poriadok výslovne neupravuje, čo ale neznamená, že by to predstavovalo ústavnú limitáciu predmetu spojenia hlasovania, keďže samotná ústava predmet spojenia hlasovania vymedzuje len všeobecne ako „inú vec“. Chápanie tejto inej veci je preto všeobecne možné tak, ako je uvedené vyššie.

Neschválenie návrhu zákona alebo neschválenie inej veci, hlasovanie o ktorej spojila vláda s hlasovaním o svojej dôvere, znamená, že vláda nemá dôveru Národnej rady Slovenskej republiky a nastupuje ústavná povinnosť prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) podľa čl. 115 ods. 1 ústavy vládu odvolať.

Z ústavnej konštrukcie postavenia prezidenta v čl. 115 ods. 1 ústavy vyplýva, že mu vzniká ústavná povinnosť vládu odvolať, ak nastane niektorá zo skutočností, ktoré predpokladá čl. 115 ods. 1 ústavy, teda ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví vláde nedôveru alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery.¹⁰⁾ Ústavné konanie prezidenta Slovenskej republiky pri výkone právomoci podľa čl. 115 ods. 1 ústavy je vyjadrené slovom „odvolať“, kým v prípade čl. 102 ods. 1 písm. g) ústavy, ktorý priamo v texte za bodkočiarkou odkazuje na čl. 115 ústavy, je ústavné konanie prezidenta vyjadrené slovom „odvoláva“.¹¹⁾ Napriek odlišnej ústavnej dikcii je nespochybniteľné, že v prípade čl. 115 ods. 1 ústavy vzniká prezidentovi ústavná povinnosť a nie iba ústavná možnosť vládu odvolať. V opačnom prípade by nebola rešpektovaná vôľa Národnej rady Slovenskej republiky a došlo by k popretiu zodpovednostného vzťahu Národnej rady

9) Čič, M. a kol. (1997). Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica Slovenská, Bratislava, 394-395.

10) Čarnogurský, J., Mazák, J. (2005). Prezident republiky ako stabilizujúci činiteľ – ústavné záruky proti „pádu štátnej moci na zem“ (úvaha de lege ferenda). *Justičná revue*, 57, č. 11, 1433-1439.

11) K tomu pozri aj Balog, B., Trellová, L. (2010). Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť? (Interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). *Právnik 8/2010*, Ústav státu a práva AV ČR, ročník CIL, 796-821.

Slovenskej republiky a vlády, ale tiež k posilneniu postavenia prezidenta, ktoré by nezodpovedalo parlamentnej forme vlády.

Ústava ale neobsahuje lehotu pre prezidenta na odvolanie vlády.¹²⁾ Z ústavnej konštrukcie postavenia prezidenta v tomto prípade je možné vyvodiť, že prezident by tak mal urobiť po doručení uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky. Následne prezident vymenuje novú vládu alebo postupuje podľa čl. 115 ods. 3 ústavy. Pri svojom rozhodovaní o ďalšom postupe, ale aj o lehote, kedy budú ústavné úkony prezidenta vykonané, by sa mal prezident riadiť najmä ústavnou požiadavkou čl. 101 ods. 1 – prezident je povinný svojím rozhodovaním zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov. Súčasne je pri svojom rozhodovaní viazaný svojím svedomím, presvedčením a sľubom, ktorý podľa čl. 104 ods. 1 ústavy zložil do rúk predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky a zloženie ktorého znamená ujatie sa funkcie prezidenta.

Ústavná úprava účinná do 24. októbra 2011 umožňovala prezidentovi v situácii nevysslovenia dôvery vláde Národnou radou Slovenskej republiky jedine vládu odvolať, čím mu ale súčasne vznikla následná povinnosť vymenovať novú vládu. Ak by prezident napr. len odvolal vládu bez dôvery, ale nevymenoval by vládu novú, nastala by v Slovenskej republike situácia ústavného vakuu, pretože by neexistovala žiadna vláda. Takúto situáciu podľa nášho názoru ústava nepredpokladá a ani nepozná a nebol by žiaden ústavný orgán, ktorý by vykonával ústavné kompetencie vrcholného orgánu výkonnej moci.

Ak by sa prezident rozhodol konať tým spôsobom, že by vládu bez dôvery odvolal a súčasne by vymenoval novú vládu, tak po vymenovaní novej vlády prezidentom by táto vláda musela podstúpiť ústavnú procedúru predpokladanú čl. 113 ústavy – musela by pripraviť svoj program a do 30 dní po svojom vymenovaní by musela predstúpiť pred Národnou radou Slovenskej republiky, predložiť jej tento svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Iný postup, resp. iná procedúra by nebola možná.

Domnievame sa, že ústavná úprava účinná do 24. októbra 2011 neumožňovala prezidentovi vládu odvolať bez toho, aby následne nevymenoval vládu novú a odvolanú vládu by „len“ poveril vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády. Takýto postup síce ústava pozná, ale nespája ho so situáciou, ktorú upravuje čl. 115 ods. 1 ústavy, ale so situáciou, ktorú ústavne rieši čl. 115 ods. 2 ústavy. Medzi týmito dvoma situáciami je podstatný ústavný rozdiel – kým prvá je bezpochyby postavená na existencii uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým táto vyslovila vláde nedôveru alebo zamietla jej návrh na vyslovenie dôvery a ide teda o vládu, ktorá nemá dôveru Národnej rady Slovenskej republiky, a preto vzniká ústavná povinnosť prezidenta ju odvolať, situácia upravená čl. 115 ods. 2 ústavy je postavená na slobodnom rozhodnutí prezidenta, či príjme alebo nepríjme demisiu vlády (ktorá má dôveru parlamentu) a ak ju príjme, tak ju poverí vykonávaním jej funkcií až do vymenovania novej vlády. V prvom prípade ide teda o ukončenie plných mocí vlády proti jej vôli postavenom na strate dôvery Národnej rady Slovenskej republiky, kým v druhom prípade ide o ukončenie plných mocí vlády na základe jej rozhodnutia podať demisiu prezidentovi. V tomto prípade ani Národná rada Slovenskej republiky nevystupuje a ide len o ústavný vzťah vlády a prezidenta.

Pre vyslovenie nedôvery vláde v Slovenskej republike je charakteristické, že ho zo štátovedného hľadiska môžeme označiť ako tzv. deštruktívne. Existujúca vládna väčšina v Národnej rade Slovenskej republiky sa pri vyslovení nedôvery vláde zjavne rozpadla/prestala existovať, čo ale neznamená, že sa nevyhnutne musela sformovať nová

12) Drgonec, J. (2007). Ústava Slovenskej republiky, komentár. 2. vydanie, Heuréka, Bratislava, 831.

parlamentná väčšina, ktorá by bola schopná nielen vláde vysloviť nedôveru, ale aj vysloviť dôveru novej vláde. Takýto postup by bol tzv. konštruktívnym vyslovením nedôvery, ako ho poznáme najmä zo SRN, kde je Spolkový snem povinný do 48 hodín od odvolania spolkového kancelára zvoliť nového. Ako sme uviedli vyššie, ústavná úprava vyslovenia nedôvery vláde v Slovenskej republike má tzv. deštruktívny charakter a nepredpokladá automaticky sformovanie novej parlamentnej väčšiny (ale ani ho nevylučuje).

Práve preto, aby došlo k vyriešeniu ústavnej krízy z 11. októbra 2011, pristúpila Národná rada Slovenskej republiky 21. októbra 2011 k doplneniu ústavy a prijala ústavný zákon č. 356/2011 Z. z.

2. *Novelizácia ústavy ústavným zákonom* *č. 356/2011 Z. z.*

Týmto ústavným zákonom sa vytvoril ústavný základ pre riešenie situácie, ktorá môže nastať po odvolaní vlády prezidentom podľa čl. 115 ods. 1 ústavy bez toho, aby došlo k bezprostrednému vymenovaniu novej vlády.

Ústavné riešenie situácie a postupu prezidenta po odvolaní vlády preberá prvky z postupu prezidenta po prijatí demisie vlády podľa čl. 115 ods. 2 ústavy, a to v tom zmysle, že ak prezident odvolá vládu a súčasne nevymenuje bezprostredne vládu novú, až do vymenovania novej vlády poverí odvolanú vládu vykonávaním jej pôsobnosti. Ústava súčasne vyžaduje, aby po formálno-procesnej stránke bola naplnená podmienka vyhlásenia rozhodnutia prezidenta o poverení odvolanej vlády na vykonávanie jej pôsobnosti v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Ústava súčasne taxatívne vymedzuje vecný rozsah poverenia odvolanej vlády vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády. Takéto ústavné vymedzenie či obmedzenie je dôsledkom skutočnosti, že prezident poveruje vykonávaním týchto pôsobností vládu, ktorá je odvolaná. Odvolanie vlády prezidentom je zase dôsledkom skutočnosti, že Národná rada Slovenskej republiky vyslovila vláde nedôveru alebo že zamietla jej návrh na vyslovenie dôvery. Ide teda o vládu, ktorá nemá dôveru Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústavná konštrukcia čl. 115 ods. 3 z hľadiska vymedzenia vecného rozsahu poverenia odvolanej vlády preto na jednej strane zohľadňuje skutočnosť, že ide o vládu bez dôvery Národnej rady Slovenskej republiky, preto je toto poverenie ústavne obmedzené, ale na druhej rešpektuje potrebu zabezpečenia fungovania výkonnej vládnej moci.

Uvedené konkrétne znamená, že prezident poverí odvolanú vládu vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu právomoci rozhodovať podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r) ústavy o:

- návrhoch zákonov,
- nariadeniach vlády,
- návrhoch štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu,
- medzinárodných zmluvách Slovenskej republiky, ktorých dojednávanie preniesol na vládu prezident Slovenskej republiky,
- vymenúvaní a odvolávaní ďalších štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom a troch členov Súdnej rady Slovenskej republiky,

- návrhu na vyhlásenie vojnového stavu, o návrhu na nariadenie mobilizácie ozbrojených síl, o návrhu na vyhlásenie výnimočného stavu a o návrhu na ich skončenie, o vyhlásení a skončení núdzového stavu,
- vyslaní ozbrojených síl mimo územia Slovenskej republiky na účel humanitárnej pomoci, vojenských cvičení alebo mierových pozorovateľských misií, o súhlase s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky na účel humanitárnej pomoci, vojenských cvičení alebo mierových pozorovateľských misií, o súhlase s prechodom zahraničných ozbrojených síl cez územie Slovenskej republiky,
- vyslaní ozbrojených síl mimo územia Slovenskej republiky, ak ide o plnenie záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu, a to najdlhšie na 60 dní; toto rozhodnutie vláda bezodkladne oznámi Národnej rade Slovenskej republiky,
- ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon.

Súčasne ústava stanovuje, že výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky.

Z ústavnej úpravy nakoniec *a contrario* vyplýva, že odvolaná vláda poverená prezidentom podľa čl. 115 ods. 3 ústavy nebude môcť rozhodovať o:

- programe vlády a o jeho plnení,
- zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky,
- súhlase s prenesením dojednávania medzinárodných zmlúv podľa čl. 102 ods. 1 písm. a) na jej jednotlivých členov,
- podaní návrhu na Ústavný súd Slovenskej republiky, aby rozhodol o súlade dojednej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s ústavou a s ústavným zákonom,
- zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky,
- podaní návrhu zákona alebo iného závažného opatrenia na verejnú diskusiu,
- tom, že požiada o vyslovenie dôvery,
- udelení amnestie vo veciach priestupkov.

3. Otvorené otázky

Doplnenie ústavy ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. prináša niekoľko vážnych otázok, ktoré zostávajú v ústavnom texte nezodpovedané a nie je na ne možné jednoznačne na základe textu ústavy odpovedať. Vo svojom príspevku uvedieme tri vážne otvorené otázky a pokúsime sa na ne dať svoje odpovede.

3.1 Vzťah k čl. 77 ods. 2 ústavy

Snahou ústavodarcu prijatím ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. bolo vytvoriť ústavnú situáciu, aby prezident mohol vládu odvolať a súčasne ju poveriť vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády. Takáto ústavná úprava síce predpokladá

následné vymenovanie novej vlády, ale neurčuje bližšie, kedy by tak mal prezident postupovať.

Vymenovanie vlády je významné aj vo vzťahu k čl. 77 ods. 2 ústavy. Uvedené ustanovenie upravuje tzv. spočívanie mandátu poslanca – ak je poslanec Národnej rady Slovenskej republiky vymenovaný za člena vlády, jeho mandát počas výkonu funkcie člena vlády nezaniká, iba sa neuplatňuje. Rozhodujúce je, že mandát poslanca môže spočívať len takému poslancovi, ktorý bol za člena vlády vymenovaný. Sú ale členovia vlády, ktorých prezident podľa čl. 115 ods. 1 ústavy odvolal a následne podľa čl. 115 ods. 3 ústavy poveril vykonávaním pôsobnosti vymenovaní. Je toto poverenie podľa čl. 115 ods. 3 ústavy vymenovaním podľa čl. 77 ods. 2 ústavy? Domnievame sa, že nie. Vymenovaný je len taký člen vlády, ktorého prezident podľa čl. 111 ústavy za člena vlády vymenoval. Čl. 115 ods. 3 ústavy ale predpokladá, že vláda fungujúca v jeho režime nie je vymenovaná, ale je len poverená. Tým nie je naplnená ústavná podmienka pre spočívanie mandátu. Na druhej strane čl. 115 ods. 3 umožňuje prezidentovi poverenie len odvolanej vlády a nie inej vlády. Ak teda v pôvodnej vláde bol nejaký poslanec Národnej rady Slovenskej republiky (v skutočnosti všetci členovia vlády okrem jedného), ktorého mandát podľa čl. 77 ods. 2 ústavy spočíval a prezident ho odvolal z funkcie člena vlády a súčasne podľa čl. 115 ods. 3 poveril ako súčasť odvolanej vlády vykonávaním pôsobnosti (bez vymenovania), a tento poslanec bude ako minister poverenej vlády naďalej svoju funkciu ministra vykonávať, znamená to porušenie ústavy. K porušeniu ústavy dochádza vo vzťahu k čl. 77 ods. 2, ktoré takúto situáciu nepredpokladá a riešením je dnes len extenzívna interpretácia čl. 77 ods. 2 ústavy. Ak by sme pripustili extenzívnu interpretáciu čl. 77 ods. 2 ústavy, znamenalo by to, že spočívanie poslaneckého mandátu sa vzťahuje nielen na vymenovaných členov vlády, ale aj na tých členov vlády, ktorí sú poslancami Národnej rady Slovenskej republiky a vykonávajú svoju funkciu člena vlády na základe poverenia podľa čl. 115 ods. 3 ústavy.

Domnievame sa, že uvedené nebolo úmyslom ústavodarcu, ale jeho nedokonalosťou. Ústavne najčistejšie riešenie by bolo výslovné doplnenie čl. 77 ods. 2 ústavy v zmysle, že sa vzťahuje aj na členov vlády podľa čl. 115 ods. 3 ústavy, v opačnom prípade zostane ústava vnútorne rozporná.

3.2 Vzťah k čl. 105 ods. 1 ústavy

Ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. bol doplnený katalóg právomocí prezidenta v čl. 102 ods. 1 ústavy o právomoc v písmene u) – rozhodovať o poverení vlády a dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 ústavy.

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

Nová právomoc prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. u) ústavy bude tiež patriť do skupiny právomocí, ktoré neprechádzajú. Otázka je, či to bol úmysel ústavodarcu alebo jeho nedokonalosť? Domnievame sa, že to druhé. Vychádzame pri tom z toho, že základná ústavná právomoc prezidenta týkajúca sa analyzovanej situácia, a to vymenovanie a odvolávanie členov vlády prechádza na predsedu Národnej rady Slovenskej republiky. Prečo by ústavodarca pripustil prechod právomoci prezidenta vymenovať a odvolať členov vlády na predsedu Národnej rady Slovenskej republiky a právomoc „len“ ich poveriť vykonávaním funkcie do vymenovania novej vlády by pokladal za tak významnú, že táto má byť viazaná len na osobu prezidenta a neprechádza na nikoho iného? Uvedené nemá logiku. Práve naopak, logickým riešením v súlade s ústavou by bolo, ak by aj právomoc prezidenta poverovať odvolanú vládu vykonávaním jej právomocí a dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 ústavy prešla na predsedu Národnej rady Slovenskej republiky. Uvedené by si vyžiadalo výslovné doplnenie čl. 105 ods. 1 ústavy.

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

3.3 Vzťah k čl. 117 ústavy

Môže odvolaná a (len) poverená vláda podať demisiu? Je nepochybné, že vláda, ktorú prezident svojím rozhodnutím č. 357/2011 Z. z. z 25. októbra 2011 poveril vykonávaním právomocí podľa čl. 115 ods. 3 ústavy, bude túto právomoc vykonávať až do vymenovania vlády po parlamentných voľbách. Pred vymenovaním novej vlády po parlamentných voľbách stojí ale ešte čl. 117 ústavy, ktorý štandardne predpokladá tri ústavné kroky, ktoré majú obligatórny charakter – (i) vláda je povinná podať demisiu po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady Slovenskej republiky, (ii) prezident je povinný demisiu vlády v tejto situácii prijať (na rozdiel od čl. 115 ods. 2), (iii) vláda má ústavné poverenie a v podstate povinnosť vykonávať svoju funkciu až do utvorenia novej vlády. Funkciou vlády sa rozumie vykonávanie právomocí podľa čl. 119 ústavy.

Demisiu normálne podáva vláda, ktorá je riadne vymenovaná a má dôveru Národnej rady Slovenskej republiky. Ak sa z rôznych príčin rozhodne, že ukončí z vlastnej vôle svoje plné moci, podá prezidentovi demisiu. Ústavná úprava v Slovenskej republike nepozná kombináciu vyslovenia nedôvery, podávania demisie a odvolávania vlády. Inak povedané, ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví vláde nedôveru, prezident ju odvolá priamo na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky a podávanie demisie vlády v takomto prípade sa už nevyžaduje (na rozdiel napr. od Českej republiky). Súčasne je ústavné poverenie práve dôsledkom prijatia demisie vlády prezidentom. Čl. 117 predpokladá priame ústavné poverenie.

Ako to ale bude v existujúcej situácii? Vzťahuje sa čl. 117 aj na vládu v režime čl. 115 ods. 3 ústavy? Teda na vládu, ktorá už nemá dôveru Národnej rady Slovenskej republiky, vládu, ktorá je prezidentom odvolaná a už vlastne je poverená, a to navyše v poverení zúženom? Domnievame sa, že vláda, aj keď bez dôvery Národnej rady Slovenskej republiky

a aj keď odvolaná a len poverená, by predseda mala formálne naplniť požiadavku čl. 117 a podať prezidentovi demisiu.

Následne ale táto vláda získa podľa čl. 117 ústavy ústavné poverenie na vykonávanie svojej funkcie až do vymenovania novej vlády. Ako sa bude v existujúcej situácii chápať vykonávanie tejto funkcie? Ako sme uviedli vyššie, čl. 117 ústavy nepredpokladá (na rozdiel od čl. 115 ods. 3 ústavy) žiadne obmedzenie alebo zúženie právomocí vlády vo vzťahu k čl. 119 ústavy. Bude vláda, ktorá je poverená v zúženom poverení podľa čl. 115 ods. 3 ústavy, po podaní demisie podľa čl. 117 ústavy vykonávať svoju funkciu v rozsahu zúženého poverenia, aj keď to čl. 117 ústavy nepredpokladá? Alebo získa právomoc vykonávať svoju funkciu v plnom rozsahu čl. 119 ústavy, čo by ale zjavne odporovalo zmyslu čl. 115 ods. 3 ústavy.

Domnievame sa, že aj uvedenú situáciu by bolo potrebné výslovne vyriešiť, a to doplnením čl. 117 ústavy a výslovným vyriešením vzťahu tohto ustanovenia k čl. 115 ods. 3 ústavy. Aj v tomto prípade ide o nedokonalosť ústavodarcu.

4. Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky

Okrem vyššie uvedených otvorených otázok či problémov, ktoré priniesol ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., je možné sa aj hlbšie zamyslieť nad určitým posunom, ktorý v ústavnom systéme Slovenskej republiky nastal. Tento posun je podľa nášho názoru pozorovateľný v dvoch smeroch.

4.1 Oslabenie postavenia Národnej rady Slovenskej republiky

Domnievame sa, že ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. a spôsob riešenia, ktorý obsahuje, znamená oslabenie postavenia Národnej rady Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky.

V ústavnom systéme vychádzajúcom z parlamentnej formy vlády je dominantné ústavné postavenie parlamentu a osud vlády a výkon jej plných mocí je závislý od rozhodnutia parlamentu, ktorému vláda zodpovedá a ktorého dôveru vláda musí požívať. Rozhodnutie parlamentu, z ktorého je zrejmé, že vláda jeho dôveru už naďalej nepožíva, je pre ďalší osud vlády kľúčové.

Domnievame sa, že pôvodná ústavná úprava z takéhoto predpokladu vychádzala. Na takýto charakter zodpovednostného vzťahu medzi Národnou radou Slovenskej republiky a vládou nadväzuje úprava v čl. 115 ods. 1 ústavy, ktorá predpokladá, že vláda bez dôvery Národnej rady Slovenskej republiky bude prezidentom odvolaná. Zastávame názor, že vláda môže vykonávať svoje ústavné funkcie aj bez dôvery Národnej rady Slovenskej republiky,¹³⁾ ale malo by to predstavovať výnimku, kým primárnym riešením by malo byť odvolanie vlády bez dôvery Národnej rady Slovenskej republiky. Takéto odvolanie by malo nasledovať v podstate bezprostredne po doručení uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky prezidentovi.

Čl. 115 ods. 3 ústavy vytvoril ústavný základ pre stav, keď nebude síce existovať dôvera Národnej rady Slovenskej republiky voči vláde, ale uvedené nebude znamenať ukončenie plných mocí vlády, ale táto bude naďalej ústavne vykonávať svoje funkcie.

13) K tomu pozri napr. – Balog, B. (2003). O možnosti vlády Slovenskej republiky podať návrh zákona pred schválením jej programového vyhlásenia a žiadosti o vyslovenie dôvery. *Justičná revue*, 55, č. 1, 82-86.

Tieto právomoci a funkcie vlády budú síce obmedzené len na právomoci výslovne v čl. 115 ods. 3 ústavy vypočítané, ale v podstate pôjde o ústavný výkon funkcie vlády bez dôvery parlamentu, čím bude popretý jeden zo základných prvkov parlamentnej formy vlády.

K oslabeniu postavenia Národnej rady Slovenskej republiky dôjde v tom smere, že voči takejto vláde už nebude môcť uplatniť svoju ústavnú právomoc vyslovenia nedôvery, pretože takáto vláda už dôveru nemá. Súčasne ani takáto vláda nebude môcť požiadať o vyslovenie dôvery, resp. spojiť hlasovanie podľa čl. 114 ods. 3 ústavy. Národná rada Slovenskej republiky tým stratí nad takouto vládou svoju základnú ústavnú a politickú kontrolu a zodpovednostný vzťah takejto vlády voči Národnej rade Slovenskej republiky v podstate nebude existovať.

4.2 Posilnenie postavenia prezidenta

Hlava štátu v parlamentnej vládnej forme nebýva ani jediným a ani hlavným nositeľom výkonnej moci, ale predovšetkým reprezentantom štátu navonok i dovnútra a vo vzťahoch legislatívy a exekutívy má spravidla úlohu sprostredkovateľa (arbitra) pri riešení ústavných konfliktov.¹⁴⁾ S tým súvisí spravidla možnosť hlavy štátu prijať demisiu vlády alebo rozpustiť parlament, čo vedie k vypísaniu nových parlamentných volieb.

V ústave je postavenie prezidenta a vlády upravené v rámci výkonnej moci. Vrcholným orgánom výkonnej moci je vláda. Vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci riadi, koordinuje a kontroluje činnosť všetkých orgánov výkonnej moci, a to tak na centrálnej úrovni, ako aj na úrovni miestnej štátnej správy. Ústavné zaradenie hlavy štátu a vlády do výkonnej moci ako jej orgánov si vyžaduje vymedzenie ich postavenia a pôsobenia v rámci výkonnej moci. Ak toto vymedzenie nevykoná dôsledne ústavodarca, môže to spôsobiť nielen interpretačné, ale aj praktické aplikačné problémy, ktoré môžu spôsobovať problémy fungovania ústavného systému krajiny. V takomto prípade je vytvorený priestor pre ústavný súd, aby svojím výkladom prekonal nedostatočný ústavný text. Pri svojom výklade by mal vychádzať z formy vlády a podať výklad, ktorý zabezpečí bezproblémový chod ústavných orgánov a ich postavenie v ústavnom systéme krajiny.

Možno ale o vláde ako vrcholnom orgáne výkonnej moci hovoriť aj pri situácii podľa čl. 115 ods. 3 ústavy? Okrem toho, že rozsah právomocí, ktoré môže vláda poverená podľa čl. 115 ods. 3 ústavy vykonávať, je obmedzený, dochádza nepochybne k vychýleniu vnútornej delby moci v rámci výkonnej moci v prospech prezidenta.

Výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) ústavy je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta. Štandardne je v parlamentnej forme vlády výkon niektorých právomocí hlavy štátu viazaný na kontrasignáciu predsedu vlády alebo príslušného ministra. Tento inštitút je ústavným vyjadrením rozhodujúceho postavenia vlády v rámci výkonnej moci a slabého postavenia hlavy štátu. Kontrasignáciu, aj keď v dosť zúženom rozsahu, upravuje aj ústava.

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

14) Svák, J., Cibulka, L. (2006). Ústavné právo Slovenskej republiky. 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, 372-373.

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

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

Čl. 115 ods. 3 ústavy reguluje situáciu, ktorá by mala nastať len veľmi výnimočne. Možno okrem tej situácie, ktorá nastala po 11. októbri 2011, už v budúcnosti ani takáto situácia nenastane. Naša úvaha o tom, že takýmto doplnením ústavy dochádza k transformácii ústavného systému Slovenskej republiky a jeho vychýlení od parlamentného systému smerom k silnejšiemu postaveniu prezidenta, sa preto môže zdať ako prehnaná. Aj preto sme názov nášho príspevku doplnili o otáznik. V Slovenskej republike je a zostáva parlamentná forma vlády, ale je nepochybné, že ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. do systému parlamentnej formy vlády vniesol nesystémové prvky, ktoré tento ústavný systém vychylujú smerom k poloprezidentskému systému.

Záver

V. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky, aj keď skrátené, prinieslo dva diskutabilné ústavné zákony – č. 330/2011 Z. z. a č. 356/2011 Z. z. Ani jeden z nich nie je možné hodnotiť kladne.

Ústavnému zákonu č. 330/2011 Z. z. sme sa bližšie nevenovali a uvádzame k nemu len, že ide z nášho pohľadu o účelový ústavný zákon, ktorý neústavným spôsobom prelamuje ústavu a jednorazovo vylučuje použitie čl. 73 ods. 1 ústavy. Tento ústavný zákon sa ale vykonaním volieb do Národnej rady Slovenskej republiky dňa 10. marca 2012 skončí a zostane (už len) obsoľnou súčasťou ústavného poriadku Slovenskej republiky. Tento ústavný zákon, tak ako každý iný ústavný zákon prijatý bez ústavného splnomocnenia, predstavuje neústavné nabúranie jednoty a kompaktnosti ústavného systému zvonku.¹⁵⁾

Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. predstavuje priamu novelu ústavy. Aj na základe časti 3. tohto príspevku sa domnievame, že ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. túto požiadavku kladenú na novelizačný ústavný zákon nespĺňa. Napriek tomu, že snahou ústavodarcu bolo ústavne vyriešiť ústavnú krízu, ktorá vznikla 11. októbra 2011, a tiež vytvoriť ústavné pravidlá pre riešenie takýchto situácií do budúcnosti, táto ústavná zmena nebola domyslená a nebola vykonaná dôsledne vo vzťahu k súvisiacim ustanoveniam ústavy. Tým tento ústavný zákon prináša úpravu, ktorá bude predstavovať trvalú súčasť ústavného textu a ktorá nabúrava jednotu a súlad ústavného poriadku zvnútra a predstavuje tým vážnejší a devastačnejší zásah do ústavného poriadku ako ústavný zákon č. 330/2011 Z. z.

15) K tomu tiež pozri – Orosz, L. (2010). Ústava v ohrození (Ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky). In: JERMANOVÁ, H., MASOPUST, Z. (eds). Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz. Praha: Ústav státu a práva, 118, alebo Brörtl, A. (2008). O ústavnosti ústavných zákonov. In: JERMANOVÁ, H., MASOPUST, Z. (eds) Metamorfózy práva ve střední Evropě. Praha: Ústav státu a práva, 23.

References

- Balog, B. (2003). O možnosti vlády Slovenskej republiky podať návrh zákona pred schválením jej programového vyhlásenia a žiadosti o vyslovenie dôvery. *Justičná revue*, 55, č. 1, 82-86.
- Balog, B. (2009). Inšpirácie pre slovenský ústavný systém na základe českej skúsenosti. *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, č. 3, 78 – 87.
- Balog, B., Trellová, L. (2010). Kreačná právomoc prezidenta Slovenskej republiky – právo alebo povinnosť? (Interpretačné a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia). *Právnik 8/2010*, Ústav státu a práva AV ČR, ročník CIL, 796-821.
- Bröstl, A. (2008). O ústavnosti ústavných zákonov. In: JERMANOVÁ, H., MASOPUST, Z. (eds) *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 23.
- Čarnogurský, J., Mazák, J. (2005). Prezident republiky ako stabilizujúci činiteľ – ústavné záruky proti „pádu štátnej moci na zem“ (úvaha de lege ferenda). *Justičná revue*, 57, č. 11, 1433-1439.
- Čič, M. a kol. (1997). *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Matica Slovenská, Bratislava, 1997, 394-395.
- Drgonec, J. (2007). *Ústava Slovenskej republiky, komentár*. 2. vydanie, Heuréka, Bratislava, 831.
- Holländer, P. (2009). *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 314-315.
- Klíma, K. (2007). *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, 223.
- Klíma, K. a kol. (2009). *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 525-527.
- Orosz, L. (2010). Ústava v ohrození (Ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky). In: JERMANOVÁ, H., MASOPUST, Z. (eds) *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha: Ústav státu a práva, 118.
- Orosz, L., Svák, J., Balog, B. (2011). *Základy teórie konštitucionalizmu*. Eurokódex, Bratislava, 400.
- Palúš, I., Somorová, L. (2002). *Štátne právo Slovenskej republiky*. Univerzita Pavla Jozefa Šafaříka, Košice, 261-262.
- Posluch, M., Cibulka, L. (2006). *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie, Heuréka, Šamorín, 255.
- Prusák, J. (1999). *Teória práva*. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava, 113.
- Svák, J., Cibulka, L. (2006). *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, 372-373.

JUDr. Boris Balog, PhD.

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva
Tomášikova 20, 821 02 Bratislava, Slovenská republika
+421 905 346 482
boris.balog@uninova.sk