

Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme del'by moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie)

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc. – Ústavný súd Slovenskej republiky

Úvodné poznámky

Princíp del'by moci v spojení so systémom vzájomných brzd a protiváh tvorí nepochybne integrálnu súčasť moderného demokratického a právneho štátu; možno ho považovať za kľúčový organizačný princíp ústavnej konštrukcie organizácie verejnej moci. Spôsoby premietnutia princípu del'by moci do ústavného postavenia a vzájomných vzťahov najvyšších ústavných orgánov, ktoré reprezentujú jednotlivé zložky verejnej moci, sa líšia v závislosti od ústavodarcom zvolenej formy vlády.

Niet pochyb o tom, že **dôslednejšie premietnutie princípu del'by moci** a systému vzájomných brzd a protiváh do ústavného mechanizmu **konceptne umožňuje prezidentská forma vlády**, v rámci ktorej sú vzťahy jednotlivých zložiek verejnej moci reprezentovaných príslušnými ústavnými orgánmi založené na princípoch vzájomnej oddelenosti, konkurencie a nezávislosti, pričom tieto ústavné orgány odvodzujú svoju legitimitu od viacerých na sebe nezávislých legitimačných zdrojov (spravidla ide o prezidentské voľby a parlamentné voľby). Pre prezidentskú formu vlády je zároveň charakteristická inkompatibilita funkcií v jednotlivých zložkách moci.¹

V rámci parlamentnej formy vlády účinne bráni dôslednejšiemu uplatneniu princípu del'by moci predovšetkým skutočnosť, že jedným z jej základných konštrukčných princípov je **princíp politickej zodpovednosti vlády a parlamentu, ktoré odvodzujú svoju legitimitu od rovnakého legitimačného zdroja – parlamentných volieb**, pričom ich vzťahy sú založené na požiadavke vzájomnej súčinnosti a spolupráce. Zároveň sa aspoň v klasickom parlamentarizme nevylučuje (ale naopak nie zriedka predpokladá), aby člen vlády bol zároveň poslancom parlamentu.²

Reálne uplatňovanie princípu del'by moci v moderných demokratických a právnych štátoch, predovšetkým v tých, ktoré vychádzajú z parlamentnej formy vlády, **je do značnej miery neutralizované pôsobením kľúčových politických strán (partiokratiou)**, v rámci

¹ K základnej charakteristike prezidentskej formy vlády v dielach učebnicového charakteru pozri napr. KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí). 2. přepracované a doplnené vydání*. Praha: ASPI, a.s. 2006, s. 219 – 221, PALÚŠ, I.: *Ústavné právo porovnávacie*. Košice: UPJŠ 2002, s. 120 – 122, POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky. 2. Vydanie*. Šamorín HEURÉKA 2006, s. 29 – 30.

² K základnej charakteristike parlamentnej formy vlády v dielach učebnicového charakteru pozri napr. KLÍMA, K.: o. c. d., s. 214 – 219, PALÚŠ, I.: o. c. d., s. 118 – 120, POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ.: o. c. d., s. 28 – 29.

ktorého „... *Najsilnejšie politické zoskupenie alebo koalícia ustanovuje vládu, pričom má i väčšinu v parlamente. Inými slovami, ovláda dva najdôležitejšie orgány. Tento stranický „prechmat“ značne spochybňuje kľúčovú otázku, či model del'by moci v súčasnosti ešte stavia proti sebe jednotlivé faktory moci a či sú tieto dosť samostatné na to, aby dokázali zabezpečiť vznik účinnej kontroly moci.*“³ Za týchto okolností sa pôsobenie del'by moci po línii zákonodarná moc – výkonná moc v zásade stáva len ústavnou fikciou a reálne sa uplatňuje len na úrovni vzťahov vládna koalícia v. politická opozícia. Ide vo svojej podstate o faktickú evolúciu parlamentnej formy vlády, v rámci ktorej sa základný znak parlamentarizmu (politická zodpovednosť vlády parlamentu) nie zriedka mení vo svoj opak.

Aj preto (ale nielen preto) sa v posledných desaťročiach klasický parlamentný model vlády v mnohých štátoch modifikoval, **pričom jednou zo základných línii jeho vnútorných premien sa stalo preberanie konštrukčných prvkov typických pre ústavný model prezidentskej formy vlády.** Ide predovšetkým o posilňovanie samostatnej úlohy prezidenta (hlavy štátu) v systéme del'by moci, čo sa dosahuje jednak rozširovaním jeho autonómnych právomocí a obmedzovaním inštitútu kontrasignácie jeho aktov vládou, resp. jej členom), ako aj zmenami v spôsobe jeho kreovania – zavádzanie priamej voľby prezidenta občanmi, ktorá nepochybne zvyšuje jeho legitimitu, a tým aj jeho „manévrovací“ priestor pri výkone jeho ústavných funkcií. **Prezident sa tak aj v ústavných modeloch primárne vychádzajúcich z parlamentnej formy vlády dostáva v rámci systému del'by moci do pozície relatívne samostatného mocenského centra** a získava väčší priestor k svojmu mocenskému pôsobeniu v ústavno-politickom systéme.

Zároveň sa žiada v rámci úvodných poznámok poznamenať, že **k premenám v reálnom postavení prezidenta v rámci systému del'by moci môže dochádzať (a dochádza) nielen „legislatívnou cestou“**, t. j. z vôle ústavodarcu, príp. zákonodarcu (cieľavedome pripravenými a uskutočnenými zmenami v ústave, príp. súvisiacich zákonoch). K reálnemu posilneniu (ale aj oslabeniu) postavenia prezidenta v rámci systému del'by moci sa totiž možno „dopracovať“ **aj prostredníctvom autoritatívnej interpretácie príslušného ústavného textu** (či už extenzívnej, alebo naopak reštriktívnej), ktorá je v podmienkach moderného demokratického a právneho štátu zverená do kompetencie orgánov súdneho typu. V neposlednom rade k reálnemu posilneniu postavenia prezidenta v ústavno-politickom systéme môže prispieť aj **extenzívne poňatý reálny výkon prezidentských právomocí**,

³ ZIPELIUS, R.: *Allgemeine Staatslehre*. München 1988, s. 310 (citované podľa KANÁRIK, I.: *Parlamentná forma vlády a del'ba moci*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice 6. – 7. septembra 2007. Košice UPJŠ 2008, s. 186).

ktoré mlčky tolerujú ostatné mocenské zložky, ako aj občianska verejnosť, pričom takto poňatý výkon prezidentských právomocí nadobúda formu **ústavnej zvyklosti**, ktorá následne objektívne pôsobí na záväznú interpretáciu ústavy.⁴

I. Prezident Slovenskej republiky a jeho ústavné postavenie podľa pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky

Neexistujú relevantné argumenty k spochybňovaniu skutočnosti, že ideovým zámerom tvorcov pôvodného znenia slovenskej ústavy pri formovaní konštrukcie vzťahov najvyšších ústavných orgánov bolo konštituovať ústavný systém založený na základných znakoch parlamentnej formy vlády, blízky jej klasickej podobe, t. j. aj so **slabým ústavným postavením prezidenta**. Potvrdzuje to okrem iného text Dôvodovej správy k vládnomu návrhu ústavy, ako aj prvé komentáre (aj keď skôr popularizačného charakteru) k nej pochádzajúce z pier autorov, ktorí boli prítomní pri „písaní“ jej textu.⁵ Z politologického hľadiska tento konštrukčný zámer, ktorý nikdy nebol v domácej odbornej literatúre zásadnejšie spochybnený, môže potvrdzovať aj skutočnosť, že v tom čase kľúčová osobnosť slovenskej politickej scény – predseda vlády SR V. Mečiar mohla mať a mala skôr zámer konštrukčne posilniť ústavnú pozíciu predsedu vlády (je pozoruhodné, že časti vládneho návrhu ústavy posilňujúce postavenie premiéra sa počas parlamentného rokovania prostredníctvom pozmeňujúcich návrhov z ústavy z veľkej miery odstránili) a ústavné postavenie prezidenta bolo mimo rámca jeho bezprostredného záujmu.

Napriek uvedenému vzišiel podľa môjho názoru v rozpore s ideovým zámerom tvorcov vládneho návrhu ústavy z pôdy ústavodarcu v konečnom dôsledku ústavný text, ktorý **garantoval prezidentovi pomerne významné postavenie v systéme delby moci**.⁶ Prispela k tomu okrem iného skutočnosť, že tvorcovia ústavy sa bez hlbšej kritickej analýzy, konfrontovanej so spôsobom výkonu verejnej moci v pluralitných demokraciách, nechali viac ako by bolo možno žiaduce inšpirovať domácimi ústavnými tradíciami, predovšetkým ústavným zákonom č. 143/1968 Zb. o československej federácii (aj keď v znení zmien,

⁴ Viac k pôsobeniu ústavných zvyklostí na fungovanie ústavno-politického systému pozri OROSZ, L. – VOLČKO, V.: *Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Ústavom štátu a práva SAV „Zmena práva“. Tatranská Štrba 20. – 22. marca 2013 (v tlači).

⁵ Pozri napr. ČIČ, M. – FOGAŠ, Ľ.: *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava: NVK INTERNATINAL, spol. s r. o. 1992, s. 91 a nasl., alebo FOGAŠ, Ľ. – CIBULKA, Ľ.: *Ústava Slovenskej republiky pre školy*. Bratislava SPN 1993 atď.

⁶ Na túto skutočnosť upozorňovali už prvé štúdie venované analýze ústavou fixovanej formy vlády v Slovenskej republike, pozri napr. NIKODÝM, D.: *K niektorým otázkam delby moci v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor, 77, 1994, č. 3, PRUSÁK, J.: *Forma vlády a postavenie prezidenta SR*. Národná obroda, 4. júla 1995, s. 10, tiež OROSZ, L.: *Princíp delby moci v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor, 78, 1995, č. 5.

ku ktorým došlo po roku 1989), ktorý objektívne nemohol dostatočne zohľadňovať mechanizmy fungovania pluralitnej parlamentnej demokracie. Aj preto sa v ústavnom postavení prezidenta **objavilo viacero koncepčne nedomyslených prvkov, ktoré predznamenovali celý rad interpretačných a aplikačných problémov** pri uplatňovaní príslušných častí ústavného textu v ústavno-politickej praxi.

Za problematické prvky pôvodnej ústavnej úpravy prezidenta SR možno považovať najmä

- nedostatočnú, resp. temer žiadnu „vybavenosť“ prezidenta právomocami, ktoré by umožňovali jeho arbitrárne (vyvažujúce) pôsobenie na vzťahy medzi vládou a parlamentom (nemožnosť rozpustiť parlament v čase ústavno-politickej krízy, slabé a nedomyslene konštruované prezidentské veto),

- zaradenie ústavnej úpravy postavenia prezidenta a vlády do spoločnej hlavy ústavy označenej nadpisom „Výkonná moc“ objektívne vyvolávajúce otázku ich vzájomného vzťahu pri uplatňovaní právomocí smerujúcich do sféry výkonnej moci,

- absenciu pre parlamentnú formu vlády typického inštitútu kontrasignácie aktov prezidenta predsedom, resp. príslušným členom vlády v spojení s ústavnou fixáciou pre parlamentnú demokraciu atypickej právomoci parlamentu odvolať prezidenta z funkcie (explicitne fixovaná politická zodpovednosť prezidenta parlamentu),

- nedôsledne a nedomyslene upravený spôsob zastupovania prezidenta vládou, resp. jej predsedom, v rámci ktorého sa do okruhu nezastupiteľných právomocí hlavy štátu dostali aj také právomoci, ktoré sú pre fungovanie ústavného mechanizmu „vitálne“, t. j. ústava musí v každom čase zabezpečiť ich „zástupný“ výkon vzhľadom na hroziaci kolaps ústavného systému (najmä právomoc menovať a odvolávať vládu a jej jednotlivých členov),

- spôsob voľby prezidenta národnou radou vyžadujúci konsenzus najmenej trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov pri každom aj opakovanom kole volieb, ktorý v spojení s okruhom nezastupiteľných právomocí prezidenta pri nevyzretosti politickej scény (nedostatku politickej a právnej kultúry politických elít) priam predznamenoval vznik vážnych ústavno-politických kríz.⁷

Už prvé mesiace fungovania ústavno-politického systému na základe pôvodného textu Ústavy Slovenskej republiky **potvrdili problematickosť niektorých jej častí týkajúcich sa postavenia prezidenta, ktoré sa prejavili v podobe ústavno-politických sporov súvisiacich s interpretáciou a uplatňovaním niektorých jeho ústavných právomocí**, napr.

⁷ K tomu pozri viac OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice UPJŠ 2009, s. 43 a nasl.

- spor o výklad čl. 116 ods. 4 ústavy spočívajúci v hľadaní odpovede na otázku, či je prezident povinný vyhovieť návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády,⁸

- spor týkajúci sa právomoci prezidenta vyžadovať od členov vlády správy potrebné na plnenie svojich úloh,⁹

- spor o výklad právomoci prezidenta udeľovať milosť,¹⁰

- spory o výkone kreačných právomocí prezidenta (napr. o výkone právomoci vymenúvať náčelníka generálneho štábu),¹¹

- spor súvisiaci s právomocou prezidenta vyhlásiť referendum.¹²

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že **rozhodnutia Ústavného súdu SR** týkajúce sa prezidentských právomocí, ktoré boli vydané v období rokov 1993 – 1998, **potvrdili pomerne silné a relatívne autonómne postavenie prezidenta v systéme del'by moci zavedenom pôvodným textom Ústavy Slovenskej republiky.**

Sila prezidentských právomocí sa prejavila aj v ústavno-politickej praxi. Prezident Michal Kováč sa v období svojej prezidentúry stal silným mocenským oponentom vtedajšieho predsedu vlády Vladimíra Mečiara, a to aj vďaka svojim ústavným právomociam. Práve vďaka uplatňovaniu prezidentských právomocí predstavoval vtedajší prezident reálnu prekážku pri neprehliadnuteľnom úsilí vtedajšej vládnej koalície konštituovať mocensko-politický systém založený na autoritatívnom výkone moci. Táto skutočnosť sama osebe zvyšovala sympatie nemalej časti verejnosti k takému mocenskému usporiadaniu ústavného systému, v ktorom disponuje hlava štátu reálnymi mocenskými pákami proti stranícko-politickému systému ovládajúcemu parlament a vládu. **Prezidentský úrad sa tak postupne pre nemalú časť verejnosti stal symbolom zápasu proti reálne sa črtajúcej hrozbe nastolenia autoritatívneho režimu.**

V konkrétnych reáliách mocensko-politického zápasu medzi vládnu koalíciu a opozíciou vo volebnom období 1994 – 1998 sa významnou zložkou politických aktivít vtedajšej opozície stal zápas o zachovanie a posilnenie prezidentských právomocí

⁸ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 39/93 z 2. júna 1993 (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993 – 1994. Košice 1995, s. 29 – 32).

⁹ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 7/96 z 11. júla 1996. (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996. Košice 1997, s. 220 – 232).

¹⁰ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 61/96 z 31. októbra 1996 (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996. Košice 1997, s. 238 – 254).

¹¹ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 32/95 z 7. novembra 1996 (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996. Košice 1997, s. 188–198).

¹² Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 30/97 z 13. mája 1997 a sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997. (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997Košice 1998, s. 376 – 424).

a predovšetkým úsilie, aby po skončení volebného obdobia prezidenta M. Kováča neovládol funkciu prezidenta v tom čase najsilnejší politický subjekt – HZDS. V konkrétnych mocensko-politických pomeroch existujúcich v druhej polovici označeného volebného obdobia parlamentu sa javilo reálne dosiahnuť tento cieľ len zásadnou zmenou spôsobu voľby prezidenta. Za týchto okolností sa nie náhodou aktivity vtedajšej opozície v spojení s blížiacim sa skončením volebného obdobia prezidenta M. Kováča **sústredili do (úspešného) zorganizovania petície na vyhlásenie referenda o zavedení priamej voľby prezidenta občanmi** (jar roku 1997). Toto referendum sa napriek mohutnej občianskej podpore neuskutočnilo – bolo zmarené vtedajšou vládnu koalíciou.¹³ **Aj preto sa zavedenie priamej voľby prezidenta občanmi stalo jednou z kľúčových tém volebnej kampane** v podstate všetkých opozičných politických strán a mimoriadne významným spôsobom sa podpísalo na ich veľkom volebnom úspechu v parlamentných voľbách uskutočnených v septembri 1998 (zisk ústavnej väčšiny), pričom vo svojej podstate tieto skutočnosti predznamenal obsah a charakter ústavných zmien.

II. Prezident Slovenskej republiky po ústavných zmenách uskutočnených v rokoch 1999 – 2001

Vládna koalícia skonštituovaná po parlamentných voľbách v roku 1998 disponovala na začiatku volebného obdobia ústavnou väčšinou (93 poslancov). V tejto súvislosti sa aj v kontexte s reálnymi nástrahami, ktoré sú spojené s priamou voľbou prezidenta občanmi, v domácej ústavnoprávnej, ako aj politologickej literatúre **objavil názor, že za týchto okolností nebolo nevyhnutné zmeniť pôvodným znením ústavy fixovaný spôsob voľby prezidenta, príp. sa dalo tiež uvažovať len o jeho čiastočnej modifikácii** (zachovať voľbu prezidenta parlamentnom so zavedením nižšieho kvóra potrebného pre jeho zvolenie pri opakovaných, resp. nových voľbách), keďže vládna koalícia mala, vzhľadom na skutočnosť, že disponovala ústavnou väčšinou, možnosť zvoliť si pohodlne svojho prezidenta v parlamentnej voľbe.

Tieto úvahy nemajú reálny základ, sú len teoretické. V prvom rade si treba uvedomiť, že z parlamentných volieb v roku 1998 vzišla síce široká, ale pritom veľmi pestrá vládna koalícia, v rámci ktorej nebolo vôbec jednoduché dosiahnuť konsenzus v zásadných otázkach. Dnes je už verejne známe tajomstvo, že Rudolf Schuster ako spoločný kandidát všetkých

¹³ K tejto problematike viac pozri napr. MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M. (ed.): *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava IVO 1997, tiež OROSZ, L.: *Referendum ako nástroj politického zápasu*. In. : BALÁŽ, A.: *Nový štát a jeho prvý muž. Michal Kováč očami spolupracovníkov*. Bratislava DILEMA 2003, s. 179 – 190.

strán novovytvorenej vládnej koalície na funkciu prezidenta by pri tajnom hlasovaní v národnej rade s vysokou pravdepodobnosťou nezískal dostatočnú podporu pre svoje zvolenie do funkcie prezidenta. Rovnako tak by sa zrejme vo vládnej koalícii nezískal potrebný konsenzus na ústavnú modifikáciu voľby prezidenta parlamentom. Najpodstatnejší dôvod, pre ktorý nemohla vládna koalícia reálne uvažovať o uskutočnení inej ako priamej voľby hlavy štátu občanmi, spočíval ale **v nebezpečenstve rýchlej a zbytočnej straty podstatnej časti politického kapitálu**, ktorý získala v parlamentných voľbách, ku ktorej by s pravdepodobnosťou hraničiacou s istotou došlo, ak by nerealizovala jeden zo svojich kľúčových predvolebných sľubov – zaviesť priamu voľbu prezidenta občanmi.

Vzhľadom na skutočnosť, že prezidentský úrad už dlhší čas nebol obsadený (od marca 1998), vládna koalícia bezprostredne po parlamentných voľbách pristúpila k príprave ústavnej novely zavádzajúcej priamu voľbu prezidenta občanmi. Aj napriek časovej tiesni (potrebe čo najskôr vytvoriť ústavné podmienky pre uskutočnenie volieb) sa tvorcovia tejto novely ústavy **neobmedzili len na zmenu spôsobu voľby, ale aj úpravu jeho ústavného postavenia a ústavných právomocí.**

Obsah novely Ústavy Slovenskej republiky vykonanej ústavným zákonom č. 9/1991 Z. z. tak popri ustanovení priamej voľby prezidenta občanmi (najmä čl. 101 ods. 2 až 10 a čl. 103 ústavy) tvorili (okrem iného) aj

- nová ústavná definícia prezidenta, z ktorej možno vyvodiť jeho kľúčové ústavné funkcie (prvá a druhá veta čl. 101 ods. 1 ústavy), ako aj jeho nezávislosť pri výkone funkcie (čl. 101 ods. 1 tretia veta ústavy),
- rozšírenie (a snád' aj zreálnenie) možností prezidenta rozpustiť národnú radu [v tom čase čl. 102 písm. d) ústavy],
- posilnenie práva prezidentského veta [v tom čase čl. 102 písm. n) ústavy],
- zavedenie inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu predsedom vlády, resp. príslušným ministrom (čl. 102 ods. 2 ústavy),
- zavedenie inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta (čl. 106 ústavy),
- rozšírenie dôvodov na podanie obžaloby na prezidenta o úmyselné porušenie ústavy (čl. 107 ods. 1 ústavy),
- úprava čl. 111 ústavy, z ktorej možno vyvodiť povinnosť prezidenta vyhovieť návrhu predsedu vlády na vymenovanie a odvolanie ďalších členov vlády (možno diskutovať o tom, či sa tento problém vyriešil dôsledne, a to aj vzhľadom na obsah uznesenia Ústavného

súdu SR sp. zn. I. ÚS 38/93, ktoré nebolo v následnej judikatúre ústavného súdu zatiaľ „prelomené“),

- precizácia čl. 105 ústavy upravujúceho zastupovanie prezidenta.

Čiastočné korekcie do ústavných právomocí prezidenta priniesla aj ďalšia novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., v rámci ktorej sa najmä rozšírili a precizovali niektoré jeho kreačné právomoci, rozšírili jeho právomoci iniciovať konanie pred ústavným súdom [čl. 95 ods. 2 a čl. 101 ods. 1 písm. d) v spojení s čl. 125a a čl. 125b ústavy] či obmedzilo právo udeľovať milosť a amnestiu (nemôže ju udeľovať vo forme abolície).

Sumarizujúc zmeny v ústavnom postavení prezidenta uskutočnené ústavnými zákonmi č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z. možno konštatovať, že v spojení so zavedením priamej voľby prezidenta občanmi **došlo síce k rozšíreniu právomocí prezidenta vo sfére *pouvoir neutré***, ktoré mu nielen fakticky, ale aj reálne umožňujú plnenie funkcie arbitra, čo sa premietlo aj do jeho ústavnej definície („...*svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov*“ – čl. 101 ods. 1 ústavy), **ale na druhej strane došlo ku korekcii jeho právomocí smerujúcich do sféry výkonnej moci, t. j. v globále nedošlo aspoň z hľadiska jeho ústavných právomocí k posilneniu jeho ústavného postavenia.**

V každom prípade však **došlo k nie nevýznamnej zmene jeho postavenia v systéme delby moci, keďže prostredníctvom ústavných zmien sa prezidentovi umožnilo mnohostrannejšie pôsobiť na riadne fungovanie ústavného systému, čo podporuje aj jeho priama legitímácia občanmi.**¹⁴ Išlo o zmeny, ktoré nie sú v rozpore s konceptom parlamentnej formy vlády, naopak, ešte viac priblížili ústavné postavenie slovenského prezidenta zahraničným ústavným modelom vychádzajúcim z parlamentnej formy vlády z ostatného obdobia, ktoré neobmedzujú pôsobenie hlavy štátu len na výkon právomocí smerujúcich do sféry výkonnej moci, resp. plnenie reprezentatívnej funkcie (čo potvrdzuje aj text dôvodovej správy).

Prirodzene, **zavedením priamej voľby prezidenta sa vytvoril priestor pre výraznejšie posilnenie jeho ústavného postavenia, resp. aj transformáciu parlamentného modelu vlády do podoby poloprezidentského režimu.** Ústavodarca tento priestor nevyužil, naopak, explicitne v Dôvodovej správe ... uviedol, že „*zmeny v postavení*

¹⁴ K tejto problematike pozri aj SOMOROVÁ, I. – RAKUŠANOVÁ, S.: *Právne postavenie prezidenta v historickom kontexte*. In.: MAJERČÁK, T. – PERDUKOVÁ, V. (ed.): *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Košice UPJŠ 2012, s. 88 a nasl.

prezidenta sledujú cieľ priblížiť jeho postavenie do podoby, ktorá je štandardná pre moderné parlamentné demokracie“.

Prvky poloprezidentského režimu sa ale do Ústavy Slovenskej republiky premietli prostredníctvom novelizácie Ústavy Slovenskej republiky vykonanej ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z., ktorým prezident získal oprávnenie poveriť odvolanú vládu dočasným výkonom jej pôsobnosti (v ústavou ustanovenom obmedzenom rozsahu) až do vymenovania novej vlády, v rámci ktorého je výkon niektorých pôsobností vlády viazaný na jeho predchádzajúci súhlas (pozri novovytvorený čl. 115 ods. 3 ústavy). Z textu tejto novely ústavy totiž zjavne vyplýva, že takto poverená vláda vykonáva svoj (aj keď len dočasný) mandát pod kuratelou prezidenta, pričom národná rada je zároveň zbavená možnosti efektívne vykonávať vo vzťahu k takejto vláde svoju kontrolnú právomoc.

Vzhľadom na skutočnosť, že už na minulých Olomouckých právnických dňoch bola táto novelizácia predmetom tvrdej kritiky,¹⁵ ku ktorej sa v ďalšom období pripojila podstatná časť domácej ústavnej teórie,¹⁶ nepovažujem za potrebné túto kritiku opakovať. Zároveň ale považujem za potrebné poznamenať, že aj keď ide o nedomyslenú novelizáciu ústavy, ktorá obsahuje celý rad úskalí, vo svojej podstate naznačuje jednu z možných smerov ďalšej evolúcie ústavného systému Slovenskej republiky, ktorú koncepčne podporuje priama voľba prezidenta. Je totiž len na vôli ústavodarcu, či silný legitimačný základ prezidenta nepremietne do výraznejšieho posilnenia jeho ústavných právomocí. Osobne nepatrím k zástancom takéhoto smerovania budúcich ústavných zmien.

V období po ústavných zmenách vykonaných v rokoch 1999, resp. 2001 **sa kvantitatívne obmedzil počet ústavných sporov súvisiacich s ústavným postavením prezidenta, ktoré musel riešiť ústavný súd**, čo naznačuje, že príslušné ústavné novelizácie odstránili z ústavného textu týkajúceho sa postavenia prezidenta a jeho právomocí viacero nejasností, ako aj to, že vzťahy medzi prezidentom a ostatnými najvyššími ústavnými

¹⁵ SVÁK, J. – BALOG, B.: *Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave*, tiež OROSZ, L.: *Ústavné zmeny ako nástroj politiky*. In.: JIRÁSEK, J. (ed.): *Ústava ve stínu politiky ? Sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*. Olomouc: Iuridicum Olomoucnense, o. p. s., 2012, s. 23 – 40, resp. 294 – 296.

¹⁶ Napr. CIBULKA, Ľ.: *Audit Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu 20 rokov vývoja*, tiež GIBA, M.: *Potrebuje slovenská ústava zmenu ?* In.: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Ústava Slovenskej republiky – 20 rokov v národnom a európskom pohľade“*. Bratislava. Fridrich Pal'ko, s. r.o. 2012, s. 59 – 60, resp. s. 198 – 200, alebo DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – ako ďalej ?* In.: OROSZ, L. – BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. – MAJERČÁK, T. (ed.): *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. Ústavné dni – zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie II. zväzok: Košice 3. – 4. októbra 2012*. Košice UPJŠ 2012, s. 9 – 13 atď.

orgánmi nemali v tomto období taký konfrontačný charakter, ako tomu bolo v období prezidentúry M. Kováča.

V období po roku 2001 sa pred ústavným súdom uskutočnili dve konania o výklad ústavy súvisiace s postavením prezidenta; zhodou okolností sa obe týkali výkonu jeho kreačných právomocí.

Predmetom vládou iniciovaného konania o výklade čl. 102 ods. 1 písm. h) vety pred bodkočiarkou („... vymenúva a odvoláva vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov a ďalších funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanoví zákon“) **bol spor súvisiaci s vymenúvaním kandidáta na funkciu viceguvernéra NBS.** Vláda sa domáhala, aby ústavný súd podal nasledovný výklad sporného ustanovenia ústavy: „Článok 102 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky ukladá prezidentovi Slovenskej republiky povinnosť vymenovať viceguvernéra Národnej banky Slovenska na návrh vlády Slovenskej republiky, schválený Národnou radou Slovenskej republiky. Prezident Slovenskej republiky je oprávnený preskúmať, či predkladateľ návrhu dodržal postup predpokladaný relevantnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, nemá však právo preskúmať obsah tohto návrhu.“ Ústavný súd sa s týmto návrhom nestotožnil a v uznesení sp. zn. PL. ÚS 14/06 z 23. septembra 2009 podal nasledovný výklad sporného ustanovenia ústavy „Prezident Slovenskej republiky posudzuje pri výkone svojej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. h) vety pred bodkočiarkou Ústavy Slovenskej republiky, či kandidát na funkciu viceguvernéra Národnej banky Slovenska, ktorého navrhla vláda a s ktorým vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky podľa § 7 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov, spĺňa predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie podľa § 7 ods. 4 uvedeného zákona. V prípade, ak dospeje k záveru, že tieto predpoklady navrhnutý kandidát nespĺňa, návrhu vlády Slovenskej republiky nevyhoví.“¹⁷

Ďaleko závažnejší (a ešte stále „živý“) spor riešil ústavný súd v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 4/2012 (iniciovanom skupinou poslancov národnej rady), ktorého predmetom bol výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky týkajúcich sa vymenúvania generálneho prokurátora SR. Ústavný súd SR v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 podal nasledovný výklad označených ustanovení ústavy:

„Prezident Slovenskej republiky je povinný zaoberať sa návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa

¹⁷ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 14/06 z 23. septembra 2009 (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2009. Košice 2010, s. 1121 – 1140).

čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky, a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že tohto kandidáta nevymenuje.

Nevymenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky).

Prezident uvedie dôvody nevymenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.“

Označené uznesenie bolo prijaté v pléne ústavného súdu tesnou väčšinou, pričom viacerí jeho sudcovia využili svoje právo pripojiť k nemu svoje odlišné stanovisko.¹⁸ Bezprostredne po jeho vyhlásení sa rozvinula medzi politikmi, ale aj ústavnými právnikmi kritická polemika, na ktorej podrobnejšiu analýzu neposkytuje tento príspevok dostatočný priestor.

Z citovaného textu výroku označeného uznesenia vyplýva, že ústavný súd vyložil sporné ustanovenia ústavy tak, že prezident je oprávnený nevymenovať národnou radou navrhnutého kandidáta na funkciu generálneho prokurátora nielen vtedy, ak nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, **ale aj z iných dôvodov, pričom diskrečný priestor prezidenta je limitovaný textom označeného uznesenia ústavného súdu.** Ako je známe, prezident následne kandidáta na funkciu generálneho prokurátora nevymenoval z dôvodov uvedených v jeho rozhodnutí z 28. decembra 2012, ktoré kandidát J. Čenteš napadol ústavnou sťažnosťou, o ktorej dosiaľ ústavný súd nerozhodol (vec je vedená pod sp. zn. Rvp 11/2013).

Záver (či otvorené otázky)

Sumarizujúc možno formulovať k tematike, ktorá bola predmetom tohto príspevku, nasledovné závery:

1. Pri príprave a schvaľovaní Ústavy Slovenskej republiky nebolo dostatočne koncepčne domyslené ústavné postavenie prezidenta, a to jednak z hľadiska spôsobu jeho

¹⁸ Aktuálne dostupné na internete:

http://www.concourt.sk/result.do?rsap=PL.+%DAS+4%2F2012&navrhovatel=*&time_od=1.1.1993&time_do=11.7.2013®ister_rvp=*&roz_podla_cl=*&dokument=*&cl=&ods=&pism=&slovo=&ok=vyh%BEada%9D...

voľby, rozsahu a obsahu jeho ústavných právomocí, ako aj ústavnej fixácie jeho zodpovednosti za výkon funkcie, **čo predznamenal potrebu budúcich ústavných zmien.** Tieto ústavné zmeny akceleroval aj ústavno-politický vývoj, predovšetkým vo volebnom období 1994 – 1998, charakterizovaný tvrdou konfrontáciou medzi prezidentom M. Kováčom a vtedajšou vládou koalíciou (HZDS, SNS, ZRS), ktorý obnažil viacero nedostatkov platnej ústavnej úpravy.

2. K podstatným zmenám v ústavnom postavení prezidenta došlo na základe novelizácií ústavy vykonaných v rokoch 1999 a 2001, prostredníctvom ktorých sa zaviedla priama voľba prezidenta, upravili jeho ústavné právomoci, ako aj formy vyvodzovania ústavnej zodpovednosti voči prezidentovi. **Aj keď tieto ústavné zmeny smerovali ku koncepcne vyvázenejšej ústavnej úprave postavenia prezidenta, ponechali niektoré (nie nevýznamné) otázky otvorené.**

3. Prvou a zrejme zásadnou otázkou je to, **či ústavodarca v ďalšom období využije silný legitimačný mandát občanmi priamo voleného prezidenta na transformáciu existujúceho parlamentného modelu vlády na poloprezidentský model vlády,** ku ktorému sa možno dopracovať výraznejším novelizačným zásahom do platného ústavného textu, ale aj postupnými (čiastkovými) ústavnými zmenami, ako aj faktickým výkonom doterajších ústavných právomocí prezidenta založeným na ich extenzívnom výklade, ktoré budú príslušné ústavné orgány tolerovať.

Aj keď žiadna z relevantných politických strán takýto ústavný zámer otvorene nedeklarovala a ani domáca ústavná teória (a zrejme ani občianska verejnosť) mu nie je naklonená, nemožno vylúčiť, že ústavno-politický vývoj bude v ďalšom období smerovať k vytvoreniu „vhodných podmienok“ na takéto ústavné zmeny.

4. V súvislosti so zavedením priamej voľby prezidenta občanmi je z hľadiska silného legitimačného mandátu prezidenta **legitímna otázka, či táto skutočnosť sama osebe automaticky rozširuje aj jeho diskrečný priestor (možnosť voľnej úvahy) pri výkone niektorých jeho ústavných právomocí,**¹⁹ čo vystupuje do popredia zvlášť pri takých z nich, ktoré ešte neboli rozhodnutiami ústavného súdu záväzne interpretované, pričom ich ústavnú úpravu nemožno považovať za jednoznačnú. Uznesenie ústavného súdu PL. ÚS 4/2012 síce signalizuje kladnú odpoveď na túto otázku, ale je minimálne diskutabilné, či v ňom

¹⁹ O tom aj SOMOROVÁ, E.: *Postavenie prezidenta Slovenskej republiky a inštitút kontrasignácie*. In.: OROSZ, L. – BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. – MAJERČÁK, T. (ed.): *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. Ústavné dni – zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok: Košice 3. – 4. októbra 2012*. Košice UPJŠ 2012, s. 331 – 332.

obsiahnuté závery možno vzťahovať na všetky ďalšie kreačné právomoci prezidenta,²⁰ príp. aj jeho právomoci inej povahy.

5. Prípadné postupné posilňovanie prezidenta nepochybne môže otvoriť opätovne otázku jeho ústavnej zodpovednosti. Zvlášť inštitút ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta obsahuje viacero prvkov, ktoré možno oprávnene kritizovať.

6. Viacero odpovedí na nastolené otázky môže v relatívne blízkom čase ponúknuť konečné riešenie kauzy vymenovania generálneho prokurátora.

²⁰ Zo štúdií venovaných kreačným právomociam prezidenta z ostatného obdobia pozri MAJERČÁK, T.: *Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky*. Justičná revue, 64, 2012, č. 10.