

FORMOVANIE ÚSTAVNÉHO POSTAVENIA PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY (PRIBLIŽOVANIE ALEBO VZĎAĽOVANIE SA MODELU Z PRVEJ ČESKOSLOVENSKEJ REPUBLIKY)*

EUBOR CIBULKA, MAREK DOMIN

Abstract: **Forming the constitutional position of the President of the Slovak Republic (Approaching the model of the first Czechoslovak Republic or retreating from it)**

This paper is dealing with a brief analysis of the formation of the constitutional status of the President of the Slovak Republic during the constitutional development of the Slovak Republic since 1993 to the present. The attention is paid to five issues, which in their entirety have formed the constitutional status of the head of the Slovak Republic. These issues are election of the President, powers of the President and the way in which these powers are performed, as well as the President's responsibility for the performance of the office and deputizing for the presidential office. The analysis is completed on the occasion of the centennial anniversary of the Czechoslovak Republic and the first introduction of the institute of the President as Head of State by short comparison of the formation of the constitutional status of the President of the Slovak Republic with the first-Republic presidential model.

Keywords: countersignature; deputizing for the president; election of the president; parliamentary form of government; powers of the president; president; responsibility of the president

Kľúčové slová: kontrasiagnácia; parlamentná forma vlády; právomoci prezidenta; prezident; voľba prezidenta; zastupovanie prezidenta; zodpovednosť prezidenta

DOI: 10.14712/23366478.2018.17

ÚVOD

V r. 2018 si pripomíname už sté výročie vzniku (prvej) Československej republiky. Rok 1918, teda rok vzniku spoločného československého štátu, bol nepochybným zlomom nie len v dlhotrvajúcej snahe Slovákov o vytvorenie vlastného štátu, ale aj v ústavnoprávnom vývoji na našom území. Vznik Československej republiky totiž, okrem iného, do československého a teda aj do slovenského politického a právne-

* Tento článok bol vypracovaný v rámci programu PROGRES Q04. Autori sú pracovníkmi katedry ústavného práva Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

ho prostredia po prvý raz zavádza inštitút prezidenta republiky ako individuálnej hlavy štátu. Na túto tradíciu nadviazal aj slovenský ústavodarca, keďže inštitút prezidenta ako individuálnej hlavy štátu zakotvil aj do Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústava SR“).¹

Ústavné postavenie prezidenta republiky ako hlavy Československej republiky tak, ako bolo vyjadrené v Ústavnej listine Československej republiky (ďalej aj len „Ústavná listina ČSR“),² môžeme stotožniť s postavením hlavy štátu typickým pre ústavné systémy vychádzajúce z parlamentnej formy vlády. Išlo o hlavu štátu volenú parlamentom (oboma parlamentnými komorami),³ ktorá v štáte tvorila, spolu s vládou, moc vládnu a výkonnú. Dominantná rola v rámci výkonnej moci však patrila vláde, čo z ústavnofornálneho hľadiska potvrdzovalo aj to, že vláde patrila všetka vládna a výkonná moc, ktorú Ústavná listina ČSR alebo zákony nezverili prezidentovi republiky.⁴ Ďalším rysom typickým pre parlamentnú formu vlády bolo to, že akýkoľvek prezidentov akt moci vládnej alebo výkonnej vyžadoval k svojej platnosti kontrasignáciu zodpovedného člena vlády.⁵ Samozrejme, z ústavnopolitického hľadiska nemožno úplne opomenúť ani osobu prezidenta a jeho politickú aktivitu, ktoré do značnej miery praktické postavenie úradu prezidenta ovplyvňovali. Osobitne to platilo najmä o prvom prezidentovi Československej republiky, ktorým bol Tomáš Garrigue Masaryk.⁶ Fungovanie ústavného systému Československej republiky bolo však v praxi do nemalej miery ovplyvnené aj mimoparlamentným a mimoústavným mocenským centrom, tzv. Päťkou.⁷

Cieľom tohto príspevku je, pri príležitosti stého výročia prvého zavedenia inštitútu prezidenta republiky ako hlavy štátu, stručne zhodnotiť formovanie ústavného postavenia prezidenta Slovenskej republiky (ďalej aj len „prezident“ alebo „prezident SR“), a to osobitne v kontexte toho, či možno v jeho prípade hovoriť o približovaní sa alebo o vzdáľovaní sa prvorepublikovému modelu prezidenta republiky. Analýza formovania ústavného postavenia prezidenta SR bude rozdelená do piatich vecných častí, ktoré nepochybne vo svojom súhrne predstavujú fundamentálny základ ústavného postavenia každej hlavy štátu. V prvej časti príspevku sa budeme venovať otázke (1) ustanovovania prezidenta SR do jeho funkcie, následne jeho (2) právomociam a (3) spôsobu výkonu týchto právomoci. Štvrtá časť príspevku bude zameraná na (4) zodpovednosť prezidenta SR a piata časť (5) na zastupovanie prezidenta. V každej z uvedených častí sa pokúsime aj o stručnú komparáciu s modelom prezidenta z prvej Československej republiky. Záver príspevku bude venovaný stručnému komplexnému zhrnutiu a zodpovedaniu otázky

¹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

² Zákon č. 121/1920 Sb., ktorým sa uvádza Ústavná listina Československej republiky.

³ Porovnaj § 56 a nasl. Ústavnej listiny ČSR.

⁴ Porovnaj § 64 ods. 2 Ústavnej listiny ČSR.

⁵ Porovnaj § 68 Ústavnej listiny ČSR.

⁶ Tomáš Garrigue Masaryk vykonával úrad prezidenta republiky od r. 1918 až do r. 1935. Za prezidenta bol po prvý raz zvolený ešte revolučným Národným zhromaždením v r. 1918. Po prijatí Ústavnej listiny ČSR bol za prezidenta zvolený ešte tri razy, a to v r. 1920, 1927 a 1934.

⁷ Išlo o predstaviteľov piatich najvýznamnejších politických strán. Porovnaj napr. VODIČKA, K. – CABADA, L.: *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha: Portál, 2011, s. 40. Porovnaj aj DOBRÍK, L.: *Koaličná rada v ústavnom systéme Slovenskej republiky (historickoprávne aspekty)*. *Štát a právo*, 2014, č. 2, s. 215 a nasl.

naznačenej už v podnadpise príspevku, a teda, či sa ústavné postavenie prezidenta SR po jeho takmer dvadsaťpäťročnom vývoji približuje alebo vzdiaľuje prvorepublikovému modelu.⁸

USTANOVOVANIE PREZIDENTA DO FUNKCIE

Formovanie ústavného postavenia prezidenta SR nepochybne bolo a je ovplyvnené aj spôsobom jeho ustanovovania do funkcie. Skutočnosť, kto prezidenta do funkcie ustanovuje, teda to, od koho prezident odvodzuje svoju legitimitu, totiž môže mať nezanedbateľný vplyv nie len na praktický výkon jeho právomocí, ale môže predstavovať aj potenciálnu platformu pre ich rozšírenie. Už samotné pomenovanie „prezident“ zreteľne prezrádza, že ide o hlavu štátu ustanovovanú do funkcie voľbou. Zásadným vývojom však prešiel spôsob voľby prezidenta SR.

Ústava SR vo svojom pôvodnom znení zverovala právomoc voliť prezidenta najvyššiemu zastupiteľskému orgánu, teda Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej aj len „Národná rada“ alebo „NR SR“).⁹ Voľba hlavy štátu najvyšším zastupiteľským orgánom zodpovedala zvyklostiam v podmienkach klasickej parlamentnej formy vlády.¹⁰ Národná rada v zmysle pôvodnej ústavnej úpravy volila prezidenta tajným hlasovaním na obdobie piatich rokov, pričom na zvolenie sa vyžadovala trojpäťtinová väčšina hlasov všetkých poslancov. Podrobnosti o spôsobe voľby Národná rada upravila svojím uznesením. K podmienkam pasívneho voleného práva, t. j. k podmienkam zvoliteľnosti, patrilo štátne občianstvo SR, vek 35 rokov a existencia aktívneho volebného práva.¹¹ Tá istá osoba mohla byť za prezidenta zvolená najviac dva krát po sebe. Ak žiadny z kandidátov potrebnú väčšinu hlasov nezískal, konala sa do 14 dní opakovaná voľba. Ak ani v opakovanej voľbe žiadny z kandidátov nezískal potrebnú väčšinu, konali sa nové voľby. Ústava SR teda neobsahovala žiadne liberalizačné podmienky pre prípad, že sa nepodarí žiadnemu kandidátovi získať potrebnú trojpäťtinovú väčšinu.¹²

Stručne popísané prísne podmienky zvolenia prezidenta predstavovali, osobitne v podmienkach zložitej politickej kultúry, „časovanú nálož“ a vytvárali možnosť vzniku ústavnej krízy. Vývoj po uplynutí volebného obdobia prvého prezidenta to aj potvrdil.¹³ Je nesporné, že v podmienkach parlamentnej formy vlády je vhodné, aby legitimita hlavy štátu bola založená na čo najväčšom konsenze poslancov parlamentu,

⁸ K vývoju postavenia prezidenta SR porovnaj napr. aj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1170 a nasl. Zo staršej literatúry pozri napr. aj OROSZ, L. – ŠIMU-NIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: Veda, 1998. Pre všeobecnejší pohľad na postavenie hlavy štátu pozri napr. TÓTHOVÁ, M.: *Hlava štátu v systéme delby moci*. Košice: UPŠ, 2015.

⁹ Porovnaj čl. 101 ods. 2 Ústavy SR v pôvodnom znení.

¹⁰ Porovnaj napr. BLAHOŽ, J. – BALAŠ, V. – KLÍMA, K.: *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 110.

¹¹ Porovnaj čl. 103 ods. 1 Ústavy SR v pôvodnom znení.

¹² K takýmto liberalizačným podmienkam vo všeobecnosti možno zaradiť napr. zníženie požadovanej väčšiny hlasov poslancov či možnosť rozpustenia parlamentu z dôvodu neschopnosti zvoliť prezidenta.

¹³ Volebné obdobie prvého prezidenta SR Michala Kováča uplynulo 2. marca 1998. Druhý prezident SR, Rudolf Schuster, bol zvolený až 29. mája 1999.

no súčasne by však mali byť vytvorené podmienky na zvolenie hlavy štátu v prijateľnej fáze volebného procesu. Neschopnosť NR SR zvoliť prezidenta, ako aj rozloženie a výrazná polarizácia politických síl vyvolali tlak na zmenu spôsobu voľby hlavy štátu. Požiadavku na zmenu spôsobu voľby, konkrétne na priamu voľbu prezidenta, vyjadrili aj občania petíciou žiadajúcou vyhlásenie referenda, ktoré však bolo napokon zmarené.¹⁴ Uvedená situácia po voľbách do NR SR v r. 1998, ktoré priniesli zásadnú zmenu v politickej orientácii SR, vyústila v novelu Ústavy SR, a to v podobe ústavného zákona č. 9/1999 Z. z.¹⁵ Predmetný ústavný zákon, ktorý predstavoval druhú priamu novelu Ústavy SR, tak nakoniec zaviedol dlho čakávanú priamu voľbu prezidenta.¹⁶ Okrem zmeny spôsobu voľby hlavy štátu táto novela zaviedla do ústavného systému aj inštitút ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, ako aj úpravu niektorých prezidentských právomocí. Podrobnosti o priamej voľbe prezidenta upravil osobitný vykonávací zákon.¹⁷

Pokiaľ ide o samotné novozavedené podmienky zvolenia, tie boli taktiež nastavené pomerne prísne. Podľa čl. 101 ods. 4 Ústavy SR v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. sa na zvolenie prezidenta vyžadovalo a vyžaduje získanie nadpolovičnej väčšiny platných hlasov oprávnených voličov. Táto norma sa konzistentne vykladá tak, že na zvolenie je potrebný zisk nadpolovičnej väčšiny hlasov všetkých oprávnených voličov.¹⁸ Takto prísne nastavené podmienky však mali svoj zmysel, ak argumentom v prospech zavedenia priamej voľby hlavy štátu bolo získanie silnej legitimity od občanov. Ak žiadny z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu, koná sa druhé kolo volieb, do ktorého postupujú dvaja kandidáti s najvyšším počtom hlasov. V druhom kole volieb sú podmienky miernejšie a sú tak vytvorené ústavnoprávne podmienky preto, aby prezident bol zvolený. V druhom kole je za prezidenta zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov. Čo sa týka ďalších podrobností novej úpravy volieb prezidenta, v porovnaní s pôvodnou úpravou sa zvýšila veková hranica pre pasívne volebné právo z 35 na 40 rokov. Právo navrhovať kandidátov ústavný

¹⁴ Referendum za zmarené vyhlásila Ústredná komisia pre referendum, a to v dôsledku konania Ministerstva vnútra SR, ktoré nezabezpečilo tlač a distribúciu hlasovacích lístkov so všetkými štyrmi otázkami. Súčasťou hlasovacích lístkov, v časti obcí, nebola otázka týkajúca sa priamej voľby prezidenta. Ministerstvo vnútra svoj postup odôvodňovalo uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 31/97, ktoré bolo vydané len dva dni pred konaním referenda.

¹⁵ Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

¹⁶ Porovnaj čl. 101 ods. 2 až 10 a čl. 103 Ústavy SR v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z.

¹⁷ Pôvodne išlo o zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov. Tento zákon bol s účinnosťou od r. 2015 nahradený zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁸ Ak však slovenskú ústavnú úpravu podmienok zvolenia prezidenta v prvom kole porovnáme s českou ústavnou a zákonnou úpravou, záver o nutnosti získania hlasov nadpolovičnej väčšiny hlasov všetkých voličov, teda nie len tých zúčastnených, nemusí byť až tak jednoznačný. Pre podrobnosti o možnom alternatívnom výklade porovnaj napr. DOMIN, M.: Zvolenie prezidenta v prvom kole. Alebo o tom, že ak dvaja robia to isté, nemusí to byť to isté. *Projustice*, 2014, roč. 3, 17. marec 2014. Dostupné na <http://www.projustice.sk/ustavne-pravo/zvolenie-prezidenta-v-prvom-kole>

zákon priznal dvom subjektom, a to skupine najmenej 15 poslancov NR SR a skupine najmenej 15 000 občanov, v druhom prípade prostredníctvom petície.¹⁹

V porovnaní s pôvodnou ústavnou úpravou sa ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. spresnil aj začiatok plynutia funkčného obdobia prezidenta. Pôvodná dikcia Ústavy SR totiž neobsahovala úpravu začiatku a konca jeho plynutia a súčasne rozoznávala pojmy „volebné obdobie“ a „funkčné obdobie“. Ešte pred prijatím predmetnej ústavnej novely Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústavný súd“ alebo „ÚS SR“) vo svojom výkladovom rozhodnutí uviedol, že volebné obdobie a funkčné obdobie je totožné a začína plynúť odo dňa zloženia sľubu a končí uplynutím piatich rokov od jeho zloženia.²⁰ Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. vo väzbe na uvedené rozhodnutie zakotvil v čl. 101 ods. 7 Ústavy SR, že zvolený kandidát sa ujíma funkcie prezidenta zložením sľubu, ktorý má konštitutívnu povahu. Pôvodne prezident skladal sľub pred NR SR do rúk jej predsedu, po zavedení priamej voľby prezidenta sa tento skladá sľub pred NR SR do rúk predsedu ÚS SR.

So zmenou spôsobu voľby prezidenta sa nepochybne spája otázka, či exitovala spoločenská či ústavnoprávna nevyhnutnosť na zavedenie jeho priamej voľby, a to osobitne v podmienkach ústavného systému stojaceho na princípoch parlamentnej formy vlády. Súčasný trendy naznačujú, že priama voľba hlavy štátu nemusí byť v úplnom rozpore s princípmi parlamentarizmu.²¹ Súčasťou argumentácie o nutnosti zavedenia priamej voľby bolo tvrdenie, že priama voľba posilní legitimitu prezidenta, keďže mandát získa od občanov (voličov), pričom táto legitimita bude posilnená zavedením prísnych podmienok zvolenia. Argumentovalo sa aj tým, že postavenie prezidenta bude výraznejšie i bez toho, aby sa menili jeho právomoci. Ďalším argumentom bol názor, že priama voľba občanmi vytvorí i jasný vzťah hlavy štátu voči občanom, že sa tým povaha jeho mandátu sa stane oveľa jasnejšou a zrozumiteľnejšou. Za najdôležitejší prínos sa považovala väčšia kontrola ústavného systému štátu občanmi, pretože v ňom budú pôsobiť dva nimi priamo volené orgány, a to prezident a NR SR. Zavedenie priamej voľby prezidenta bolo však predovšetkým racionálnym politickým rozhodnutím. V tejto súvislosti možno jednoznačne súhlasiť s Ľ. Kopečkom, ktorý uviedol, že „zavedenie priamej voľby prezidenta občanmi nesledovalo cieľ posilnenia postavenia slovenského prezidenta, ale riešenie existujúceho ústavného problému. Podstatou tohto problému bola nefunkčnosť pôvodného mechanizmu voľby prezidenta“.²² Zrejme možno súhlasiť aj s názorom, ako vyplynie aj z časti príspevku venujúceho sa právomociam prezidenta, že priama voľba prezidenta SR sa výraznejšie nepremietla do jeho právomocí, resp. že ústavodarca neuvvažoval o komplexnom naplnení legitimity prezidenta posilnenej v dôsledku priamej

¹⁹ Pre podrobnejšiu analýzu volieb prezidenta SR pozri napr. DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 289 a nasl.; zo zahraničnej literatúry napr. SKOTNICKI, K.: *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Słowacji*. In: GRABOWSKA, S. – GRABOWSKI, R. (eds.): *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer, 2007, s. 176 a nasl.

²⁰ Porovnaj uznesenie ÚS SR z 10. decembra 1997, sp. zn. II. ÚS 65/97.

²¹ Porovnaj napr. SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 173.

²² KOPEČEK, Ľ.: *Prezident v politickém systéme Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu*. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 201.

voľby. Priama voľba hlavy štátu zavedená ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. platí dodnes. Aj napriek možným polemikám ohľadom dôvodov jej zavedenia totiž v súčasnom politickom a ani ústavnoprávnom diskurze neexistuje výrazný záujem na návrat späť k parlamentnej voľbe.²³

Ak stručne popísaný vývoj spôsobu voľby prezidenta SR porovnáme s prezidentom republiky z dôb prvej Československej republiky (ďalej aj len „prezident ČSR“), možno jednoznačne identifikovať vzďaľovanie sa pôvodne veľmi podobného slovenského modelu tomu prvorepublikovému. Prezident ČSR bol totiž volený Národným zhromaždením, *in concreto* na spoločnej schôdzi Poslaneckej snemovne a Senátu. Podobné boli aj podmienky pasívneho voleného práva, keď za prezidenta ČSR mohol byť zvolený len československý štátny občan voliteľný o Poslaneckej snemovne, ktorý dosiahol vek 35 rokov. Negatívnou podmienkou pasívneho volebného práva bolo taktiež to, že dotknutý kandidát nevykonával funkciu prezidenta v dvoch predchádzajúcich po sebe nasledujúcich obdobiach.²⁴ Ak nepočítame dôsledok existencie dvojkomorového parlamentu, tak jednými podstatnejšími rozdielmi medzi prvorepublikovým a pôvodným slovenským modelom voľby prezidenta bolo jednak dlhšie volebné obdobie (sedem rokov v prípade ČSR a päť v prípade SR), ako aj podrobnejšia a dôsledkom toho aj potenciálne funkčnejšia ústavná úprava parlamentnej voľby. Tá v podmienkach ČSR obsahovala aj liberalizačné podmienky.²⁵

PRÁVOMOCI PREZIDENTA

Ďalšou otázkou, ktorá podstatným spôsobom formuje postavenie každej hlavy štátu, nie len prezidenta SR, sú právomoci, ktoré ústavný systém hlave štátu zveruje. V nasledujúcej časti sa budeme stručne venovať tomu, aké právomoci Ústava SR prezidentovi SR zveruje a zverovala.

Rovnako ako v otázke ustanovovania prezidenta do funkcie, tak aj v otázke prezidentských právomocí prešla Ústava SR nezanedbateľným vývojom. V jej pôvodnom texte boli právomoci prezidenta SR vo viacerých otázkach vymedzené širšie, ako je to obvyklé v klasických modeloch parlamentnej formy vlády. Osobitne to platilo vo vzťahu k vláde Slovenskej republiky (ďalej aj len „vláda“ alebo „vláda SR“).²⁶ Pokiaľ ide o právomoci prezidenta SR *de constitutione lata*, tie sú predovšetkým predmetom čl. 102 ods. 1. Výpočet právomocí uvedený v citovanom ustanovení však nemožno označiť za taxatívny. Ústava SR totiž prezidentské právomoci upravuje aj na iných

²³ Pre viac podrobností o procese a dôvodoch zavedenia priamej voľby prezidenta SR pozri napr. CIBULKA, E.: Vývoj prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). *Actas Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2012, roč. 31, č. 1, s. 82–122.

²⁴ Toto obmedzenie sa však v zmysle § 58 ods. 4 Ústavnej listiny ČSR nevzťahovalo na prvého prezidenta ČSR, ktorým bol Tomáš Garrigue Masaryk. Ten bol po prijatí Ústavnej listiny ČSR zvolený až tri razy po sebe.

²⁵ Pre podrobnosti o voľbe prezidenta ČSR pozri napr. WEYR, F. *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 181 a nasl.

²⁶ Porovnaj OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: Veda, 1998, s. 71.

miestach. V súvislosti s ústavou úpravou právomocí prezidenta je taktiež potrebné dodať, že Ústava SR ich rozšírenie „bežným“ zákonom nepripúšťa. Zákon síce môže upraviť podrobnosti o výkone právomocí prezidenta, nie však mu priznať ďalšie.²⁷

Počet právomocí, ktoré Ústava SR prezidentovi zveruje, je relatívne rozsiahly. Z dôvodu väčšej prehľadnosti ich z vecného hľadiska môžeme rozdeliť napríklad do nasledujúcich skupín:

- (1) právomoci vo vzťahu k zahraničiu a bezpečnosti SR;
- (2) právomoci vo vzťahu k NR SR a zákonodarnej moci;
- (3) právomoci vo vzťahu k vláde SR;
- (4) právomoci vo vzťahu k súdnej moci;
- (5) ďalšie kreačné právomoci a
- (6) ďalšie tradičné prerogatívy hlavy štátu.

Ad 1)

Prezident SR v zmysle všeobecnej ústavnej charakteristiky reprezentuje SR navonok.²⁸ Vzhľadom na uvedené majú nepochybne dôležitý význam tie z právomocí prezidenta, ktoré mu umožňujú SR navonok reprezentovať. K právomociam prezidenta, ktoré môžeme zaradiť do skupiny právomocí vo vzťahu k zahraničiu a bezpečnosti SR, konkrétne patrí: (1) zastupovanie SR navonok; (2) dojednávanie a ratifikácia medzinárodných zmlúv; (3) prijímanie, poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misií; (4) možnosť obrátiť sa na ÚS SR s návrhom na posúdenie ústavnosti dojednanej medzinárodnej zmluvy; (5) vypovedanie vojny a uzatváranie mieru, ako aj vyhlásenie vojnového stavu a výnimočného stavu a vyhlásenie ich skončenia; (6) nariaďovanie mobilizácie ozbrojených síl SR a (7) vymenúvanie a povyšovanie generálov. Posledné z uvedených právomocí konkretizujú všeobecnú ústavnú normu, podľa ktorej je prezident hlavným veliteľom ozbrojených síl.²⁹

Právomoci prezidenta, ktoré sme zaradili do prvej skupiny, síce prešli určitými zmenami, no tie nemožno považovať za zásadné. Výraznejšie zmeny priniesol ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.,³⁰ ktorý doplnil kreačnú právomoc prezidenta vo vzťahu k vedúcim diplomatických misií aj o výslovnú úpravu možnosti ich odvolania.³¹ Rovnaký ústavný zákon prezidentovi taktiež zveril aj oprávnenie obrátiť sa na ÚS SR so žiadosťou o posúdenie ústavnosti dojednanej medzinárodnej zmluvy. Takáto právomoc v pôvodnom texte Ústavy SR absentovala.

Ad 2)

Prezidentovi aj napriek skutočnosti, že nejde o orgán zákonodarnej moci, Ústava SR zverila dôležité právomoci aj vo vzťahu k NR SR ako jedinému zákonodarnému orgánu. Prezidentovi taktiež patrí právomoc vyhlasovať referendum, ktorú, vzhľadom na

²⁷ Porovnaj čl. 102 ods. 4 Ústavy SR.

²⁸ Porovnaj čl. 101 ods. 1 Ústavy SR.

²⁹ Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy SR.

³⁰ Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³¹ V zmysle čl. 102 písm. b) Ústavy SR v pôvodnom znení však išlo o „vyslancov“, nie o vedúcich diplomatických misií.

skutočnosť, že Ústava SR celoštátne referendum považuje za osobitný spôsob výkonu zákonodarnej moci,³² možno zaradiť do rovnakej skupiny právomocí. K právomociam prezidenta vo vzťahu k NR SR patrí: (1) zvolávanie ustanovujúcej schôdze NR SR; (2) možnosť alebo povinnosť rozpustiť NR SR, a to v závislosti od splnenia ďalších Ústavou SR predpokladaných podmienok;³³ (3) podpisovanie zákonov a (4) možnosť vrátiť zákon s pripomienkami späť do NR SR. V prípade poslednej z uvedených právomocí ide o tzv. právo suspenzívneho (relatívneho) veta, keďže NR SR môže nesúhlas prezidenta so schváleným zákonom takpovediac „prelomiť“. Do skupiny prezidentských právomocí smerujúcich k Národnej rade možno nepochybne zaradiť aj (5) podávanie správ o stave SR a správ o závažných politických otázkach.³⁴

Počas takmer dvadsaťpäťročnej platnosti Ústavy SR sa jej viaceré novelizácie dotkli aj právomocí prezidenta vo vzťahu k NR SR. Z hľadiska hodnotenia týchto zmien môžeme hovoriť skôr o ich spresnení a doplnení, než o zásadných zmenách. Výraznejšími zmenami prešla napr. právomoc prezidenta rozpustiť NR SR. Obsah tejto právomoci vychádza z koncepcie tzv. neutrálneho postavenia prezidenta ako hlavy štátu, ktorý by mal pôsobiť ako arbiter v ústavných sporoch predovšetkým medzi NR SR a vládou SR. Pôvodný text Ústavy SR dával prezidentovi oprávnenia tohto druhu len v zúženom rozsahu, a to tak z hľadiska obsahu, ako aj z hľadiska času využiteľnosti. Podľa pôvodného znenia čl. 102 ods. 1 písm. d) Ústavy SR prezident mohol rozpustiť NR SR len v prípade, ak tri razy do šiestich mesiacov po voľbách nedôjde k schváleniu programového vyhlásenia vlády. Prezident bol povinný súčasne vypočuť si stanovisko predsedu NR SR. Po uplynutí šiestich mesiacov uvedené arbiterské oprávnenie už nebolo možné uplatniť, čo potenciálne otváralo priestor pre vznik ústavnej krízy. Posun znamenalo prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Podľa nového znenia Ústavy SR prezident môže Národnú radu rozpustiť v prípade, ak (1) NR SR v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády neschválila jej programové vyhlásenie; (2) ak sa NR SR neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila hlasovanie o vyslovenie dôvery; (3) ak NR SR nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznať sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo (4) ak bolo zasadanie NR SR prerušené na dlhší čas ako dovoľuje ústava.³⁵ Toto oprávnenie prezident nemôže uplatniť počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, čo sleduje cieľ zamedziť potenciálnemu zneužitiu tohto inštitútu na politické zápasy v predvolebnom období. Prezident Národnú radu nemôže rozpustiť ani v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu.

Podstatnými zmenami prešla aj prezidentská právomoc vrátiť Národnej rade zákon s pripomienkami. *De constitutione lata* má prezident právo vrátiť do NR SR zákon

³² Toto tvrdenie, ktoré vyplýva aj z formálneho zaradenia inštitútu referenda do piatej hlavy Ústavy SR nazwanej „Zákonodarná moc“, v minulosti potvrdil aj Ústavný súd. Porovnaj uznesenie ÚS SR z 21. mája 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97.

³³ Podmienky, za ktorých prezident môže alebo naopak musí NR SR rozpustiť, taxatívne upravuje čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy SR.

³⁴ Viac k právomoci prezidenta SR podávať správy o stave SR a správy o závažných politických otázkach napr. v DOMIN, M.: Správa o stave republiky ako prezidentská právomoc. *Justičná revue*, 2014, roč. 66, č. 8–9, s. 1049–1066.

³⁵ Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy SR.

s pripomienkami v lehote 15 od jeho doručenia. Podľa pôvodného znenia relevantnej časti Ústavy SR mohol prezident vrátiť nie len „bežné“ zákony ale dokonca aj ústavné zákony. Odlišný bol taktiež aj spôsob ústavnej formulácie lehoty na vrátenie. Prezident mohol zákon vrátiť v lehote do 15 dní od jeho schválenia v NR SR. Ďalšou odlišnosťou pôvodnej ústavnej úpravy bolo aj to, že prezident mal povinnosť zákon Národnej rade vrátiť v prípade, pokiaľ ho o to požiadala vláda. Pôvodná ústavná úprava nastoľovala viaceré otázky. Na prvom mieste to bola otázka, či je vôbec legitímne, aby prezident mal možnosť vrátiť ústavný zákon, a to so zreteľom na princíp suverenity ľudu a so zreteľom na princípy parlamentnej formy vlády. Problematickou bola i lehota na vrátenie zákona. Pôvodne formulovaná lehota umožňovala manipulovať so schváleným zákonom z hľadiska času jeho predloženia prezidentovi na podpis a tým prezidentovi potenciálne čas na rozhodovanie o eventuálnom vetovaní zákona skrátiť. Nejasnosti sa týkali aj určenia konca lehoty, ak pätnásť deň pripadol na deň pracovného voľna. Právomoc prezidenta vrátiť Národnej rade ústavný zákon, ako aj právomoc vlády prezidenta o vrátenie zákona požiadať, napokon „vzal“ ústavný zákon č. 9/1999 Z. z.³⁶

Ad 3)

Ako sme už naznačili, ústavný systém SR nepochybne vychádza zo základných princípov parlamentnej formy vlády. Nevyhnutným predpokladom pre zavŕšenie procesu kreácie vlády je totiž dôvera zo strany parlamentu.³⁷ V prostredí parlamentnej formy vlády sú preto osobitne dôležité právomoci hlavy štátu vo vzťahu k vláde. Inak tomu nie je ani v prípade vlády SR, ktorú Ústava SR charakterizuje ako vrcholný orgán výkonnej moci.³⁸

Právomoci prezidenta vo vzťahu k vláde majú predovšetkým kreačný charakter. Je to totiž práve prezident, ktorý po voľbách do NR SR zohráva dôležitú úlohu pri kreácii vlády. Prezident má v tejto súvislosti nasledujúce právomoci: (1) vymenúvanie predsedu vlády SR; (2) vymenúvanie ostatných členov vlády a ich poverovanie riadením ministerstiev, a to na návrh predsedu vlády a (3) odvolávanie predsedu a ostatných členov vlády, avšak len v prípade, ak nastane Ústavou SR predpokladaná skutočnosť. Za takúto skutočnosť je potrebné považovať najmä vyslovenie nedôvery vláde zo strany NR SR.³⁹ Prezidentovi ďalej patrí (4) prijímanie demisie vlády resp. jej členov a najnovšie aj (5) poverovanie vlády vykonávaním jej pôsobností do vymenovania novej vlády v prípade, ak jej NR SR vyslovila nedôveru alebo zamietla jej žiadosť o vyslovenie dôvery. Ústava SR prezidentovi výslovne zveruje aj (6) právo vyžadovať si od vlády a od jej členov informácie potrebné na plnenie jeho úloh.

Podobne ako v prípade právomocí prezidenta smerujúcich k NR SR, aj jeho právomoci vo vzťahu k vláde sa počas ústavného vývoja dočkali viacerých dôležitých zmien. V centre pozornosti, prakticky už od vzniku SR, bola právomoc vymenúvať a odvo-

³⁶ Viac k vývoju právomocí prezidenta SR vo vzťahu k NR SR napr. v CIBULKA, E.: Vývoj prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). *Actas Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2012, roč. 31, č. 1, s. 101 a nasl.

³⁷ Porovnaj čl. 113 Ústavy SR.

³⁸ Porovnaj čl. 108 Ústavy SR.

³⁹ Porovnaj čl. 115 ods. 1 Ústavy SR.

lávať predsedu vlády a na jeho návrh aj ďalších členov vlády. Ústava SR vo svojom pôvodnom znení ustanovovala, že prezident „*vymenúva a odvoláva*“ predsedu vlády a ostatných členov vlády.⁴⁰ Už v r. 1993 však politická prax ukázala nejasnosť citovanej formulácie, kedy prezident nevyhovel návrhu predsedu vlády na vymenovanie nového člena vlády potom, ako vyhovel návrh na odvolanie iného člena vlády. Vznikol teda spor, či oprávnenie prezidenta vymenúvať a odvolávať člena vlády na návrh predsedu vlády znamená ústavnú povinnosť prezidenta návrhu predsedu vlády vyhovieť alebo či prezident má možnosť návrhu aj nevyhovieť. Ústavný súd vo svojom výkladovom rozhodnutí uviedol, že „*podaním návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky na odvolanie člena vlády vzniká prezidentovi Slovenskej republiky právna povinnosť návrhom sa zaoberať*“. Súčasne dodal, že prezident nemá povinnosť návrhu predsedu vlády vyhovieť. Na uvedené rozhodnutie Ústavného súdu reagoval ústavodarca, keď prostredníctvom ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. slovné spojenie „*vymenúva a odvoláva*“ v čl. 111 Ústavy SR nahradil slovným spojením „*vymenuje a odvolá*“. Zostáva však otázne, či vyššie uvedenou zmenou slovného spojenia sa problém skutočne odstránil.⁴¹

Ďalšou dôležitou zmenou v rámci prezidentských právomocí smerujúcich voči vláde bolo aj „odobratie“ možnosti prezidenta byť prítomný na schôdzach vlády a dokonca týmto schôdzam predsedáť. Túto právomoc prezidentovi zverovalo pôvodné znenie Ústavy SR.⁴² Za akýsi „zbytok“ tejto právomoci, ktorá svojou povahou koncepčne nezapadala do prostredia parlamentnej formy vlády, možno považovať súčasnú právomoc prezidenta požadovať od vlády a jej členov informácie potrebné pre výkon jeho funkcie. Toto právo prezidenta súvisí, okrem iného, aj so všeobecnou ústavnou povinnosťou štátnych orgánov vzájomne spolupracovať.

Osobitné miesto spomedzi tých noviel Ústavy SR, ktoré sa dotkli právomocí prezidenta SR, má nepochybne novela realizovaná ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z.,⁴³ ktorá výrazným spôsobom zasiahla do architektúry vzťahov vyplývajúcich z formy vlády uplatňujúcej sa v SR a výrazne posilnila ústavné postavenie prezidenta SR. Slovenská republika, ako sme už konštatovali, vychádza z princípov parlamentnej formy vlády. Ústavným orgánom s rozhodujúcim vplyvom na celú formu vlády je teda NR SR ako najvyšší zastupiteľský orgán, legitimizovaný prostredníctvom všeobecných volieb.

Prijatie ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. novelizujúceho Ústavu SR bolo dôsledkom politickej krízy, ktorá nastala po neschválení tzv. Eurovalu,⁴⁴ s ktorým vláda SR

⁴⁰ Porovnaj čl. 102 písm. f) a čl. 110 a 111 Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁴¹ K polemike o povinnosti prezidenta návrhu predsedu vlády vyhovieť porovnaj napr. aj KOUDELKA, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 169 a nasl.; KOUDELKA, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (eds.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ a Košický samosprávny kraj, 2008, s. 351 a nasl. či WINTR, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 32.

⁴² Porovnaj čl. 102 písm. p) a r) Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁴³ Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁴⁴ Išlo o dodatok k rámcovej zmluve uzatvorenej medzi členskými štátmi Európskej únie a Európskym finančným stabilizačným nástrojom.

v zmysle čl. 114 ods. 3 Ústavy SR spojila hlasovanie o dôvere vláde. Národná rada však vláde dôveru nevyslovila, čím vznikla prezidentovi v zmysle čl. 115 Ústavy SR povinnosť vládu odvolať. Aby toho nebolo málo, k vzniknutej politickej kríze prispel aj pre politickú súťaž neštandardný stav, kedy žiadna z parlamentných politických síl nemala záujem na vytvorení novej vlády. Existujúce znenie čl. 115 ods. 1 Ústavy SR, ktoré malo byť aplikovateľné na prípad nevyslovenia dôvery vláde zo strany NR SR, tak za daných okolností vyvolalo dva problémy. Prvý problém spočíval v tom, že pre prezidenta nevyplývala lehota, v ktorej má vládu odvolať. Vážnejší bol druhý problém, pretože z dikcie tohto článku, na rozdiel napr. od článku 115 ods. 2 Ústavy SR,⁴⁵ jednoznačne nevyplýval ďalší postup prezidenta po odvolaní vlády. Z doslovného výkladu článku 115 ods. 1 Ústavy SR nevyplývalo oprávnenie prezidenta poveriť vládu, ktorej nebola vyslovená dôvera, resp. ktorej bola žiadosť o vyslovenie dôvery zamietnutá, výkonom funkcie do vymenovania novej vlády. Interpretáciou celého tohto článku a súčasne ducha a obsahu celej ústavy vznikala pre prezidenta po odvolaní vlády z dôvodu nevyslovenia dôvery povinnosť súčasne vymenovať novú vládu, pretože v opačnom prípade by nastalo ústavné vákuum. K takémuto kroku však absentovala ústavná úprava a parlamentné politické strany odmietli vytvorenie novej vlády. Vzhľadom na uvedené východiská vznikla potreba riešiť spôsob zabezpečenia fungovania vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci, a to aj napriek tomu, že jej NR SR nevyslovila dôveru. Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorý J. Drgonec označil za pravdepodobne najrýchlejšiu novelizáciu ústavy vôbec,⁴⁶ doplnením čl. 102 ods. 1 o písm. u) a čl. 115 o ods. 3 *expressis verbis* udelil prezidentovi právomoc rozhodnúť o poverení vlády, ktorej NR SR nevyslovila dôveru, na výkon jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, teda vlády, ktorá získa parlamentnú dôveru.

Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. nezakotvil len výslovnú možnosť prezidenta poveriť vládu bez dôvery NR SR vládnutím, aj keď *a priori* dočasným, ale súčasne zakotvil aj to, že takáto vláda bude mať obmedzený rozsah ústavných právomocí a taktiež aj to, že na výkon niektorých z nich bude potrebovať predchádzajúci súhlas prezidenta. Otázne je predovšetkým to, či takáto úprava zásadným spôsobom nevybočuje z rámca parlamentnej formy vlády. Absurdne pritom pôsobí skutočnosť, že výkon niektorých právomocí prezidenta je podmienený kontrasignáciou člena vlády. Prezident a vláda (bez dôvery NR SR) si tak svojím súhlasom navzájom podmieňujú výkon niektorých svojich ústavných právomocí. Ďalší problém, ktorý ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. svojou nedôslednosťou spôsobil, je ten, že v Ústave SR absentuje prechod právomoci poveriť vládu bez dôvery výkonom jej pôsobnosti na iný ústavný orgán, a to pre prípad nutnosti zastupovania prezidenta.⁴⁷

⁴⁵ Ustanovenie čl. 115 ods. 2 Ústavy SR upravovalo postup po demisii vlády.

⁴⁶ Porovnaj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1173.

⁴⁷ Pre podrobnejšiu analýzu nevyhnutnosti prijatia ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ako aj pre podrobnejšiu analýzu jeho dôsledkov, pozri napr. CIBULKA, E.: Vývoj prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). *Actas Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2012, roč. 31, č. 1, s. 110 a nasl.

Ad 4)

Prezidentovi Ústava SR zveruje aj dôležité právomoci vo vzťahu k súdnej moci. Tie možno vo všeobecnosti rozdeliť na dve skupiny. Prvú z nich tvoria kreačné právomoci, druhú právomoci, ktorými prezident zasahuje priamo do výsledkov výkonu súdnej moci. Pokiaľ ide o kreačné právomoci, prezident sa podieľa na personálnom obsadzovaní tak všeobecných súdov, ÚS SR, ako aj Súdnej rady SR. Prezidentovi v kreačnej oblasti patria nasledujúce právomoci: (1) vymenúvanie a odvolávanie sudcov všeobecných súdov, a to na návrh Súdnej rady SR; (2) vymenúvanie a odvolávanie predsedu Najvyššieho súdu SR; (3) vymenúvanie a odvolávanie sudcov ÚS SR, a to z dvojnásobného počtu kandidátov zvolených v NR SR a (4) vymenúvanie a odvolávanie predsedu a podpredsedu ÚS SR. Vo vzťahu k Súdnej rade SR, ktorá predstavuje predovšetkým orgán sudcovskej legitimacy, prezidentovi patrí (5) právomoc vymenúvať a odvolávať troch jej členov.

Druhú skupinu prezidentských právomocí vo vzťahu k súdnej moci tvoria tie právomoci, ktoré prezidentovi umožňujú priamo zasahovať do výsledkov výkonu súdnej moci. Ústava SR v rámci tejto kategórie predpokladá právomoc (1) odpúšťať a zmiernovať tresty uložené súdmi v trestnom konaní, ako aj (2) zahľadzovanie takýchto odsúdení. V oboch prípadoch prichádza do úvahy forma individuálnej milosti alebo amnestie. Aj popísané právomoci prezidenta zasahujúce do výsledkov výkonu súdnej moci prešli nezanedbateľným vývojom. Pôvodná ústavná úprava totiž prezidentovi zverovala aj právomoc nariadiť, aby sa trestné stíhanie ani nezačínalo a pokiaľ sa už začalo, aby sa v ňom ďalej nepokračovalo.⁴⁸ Išlo teda o právomoc tzv. abolicie. V dôsledku negatívnych skúseností s realizáciou abolickej právomoci v rámci tzv. Mečiarových amnestií⁴⁹ však napokon túto právomoc prezidentovi vzal ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. Ešte takmer „horúcou“ novinkou je aj možnosť Národnej rady rozhodnutie prezidenta, ktorým udelil individuálnu milosť alebo amnestiu, svojim uznesením zrušiť.⁵⁰

Ad 5 a 6)

Ústava SR zveruje prezidentovi aj ďalšie kreačné právomoci. Okrem kreačných právomocí, ktorými sa podieľa na kreovaní vlády a orgánov súdnej moci, prezidentovi patri aj nasledujúce kreačné právomoci: (1) vymenúvanie a odvolávanie generálneho prokurátora SR, a to na návrh NR SR; (2) vymenúvanie a odvolávanie vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov a ďalších funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanoví zákon; (3) vymenúvanie a odvolávanie rektorov vysokých škôl a (4) vymenúvanie vysokoškolských profesorov.

A napokon, prezidentovi Ústava SR zveruje aj právomoc udeľovať vyznamenania, pokiaľ na to nespĺnomocní iný orgán. Túto právomoc možno označiť ako tradičnú prerogatívu hlavy štátu.⁵¹

⁴⁸ Porovnaj čl. 102 písm. i) Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁴⁹ Išlo o dve rozhodnutia predsedu SR o udelení amnestie, ktorý v tom čase vykonával prezidentské právomoci. Konkrétne išlo o rozhodnutia č. 55/1998 Z. z. a č. 214/1998 Z. z.

⁵⁰ Porovnaj čl. 88a Ústavy SR, ktorý bol doplnený ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁵¹ V súvislosti s touto ústavnou právomocou prezidenta je do určitej miery problematický zákon č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka, ktorý udeľovanie po-

Pokiaľ ide o stručnú komparáciu vývoja právomocí prezidenta SR s právomocami, ktoré zverovala prezidentovi Ústavná listina ČSR, je možné konštatovať, že právomoci oboch hláv štátov boli podobné. Osobitne to platí o prvej z nami spomenutých skupín, čiže o právomociach vo vzťahu k zahraničiu a bezpečnosti štátu (napr. zastupovanie štátu navonok, dojednávania a ratifikácia medzinárodných zmlúv či prijímanie a poverovanie vyslancov). Výraznú podobnosť je však možné hľadať aj v ostatných oblastiach (právo suspenzívneho veta, podávanie správ o stave republiky či vymenúvanie vysokoškolských profesorov). Črtou ústavnej úpravy právomocí prezidenta ČSR však je, na rozdiel od ústavnej úpravy v prípade jeho slovenského „nástupcu“, výraznejšia obsahová stručnosť. Táto stručnosť sa týka, okrem iného, najmä kreačných právomocí prezidenta vo vzťahu k vláde. Z obsahového hľadiska sú však aj tieto právomoci veľmi podobné. Podobnosť sa dokonca týka aj právomoci, ktorú sme označili za nie práve typickú pre ústavné systémy vychádzajúce z parlamentnej formy vlády, teda právomoci prezidenta zúčastňovať sa na zasadnutiach vlády a predsedat' im. Aj v prostredí Československej republiky však túto právomoc možno hodnotiť rozporuplne. Ako uvádza napr. F. Weyr, ide pravdepodobne o pozostatok tzv. korunných rád z monarchistických čias. Rovnaký autor navyše dodáva, že účasť a predsedanie prezidenta na zasadnutiach vlády sa ani počas existencie Československej republiky nestala pravidlom.⁵² V tejto otázke však, ako sme už uviedli vyššie, došlo počas formovania ústavného postavenia prezidenta SR k vzdialeniu sa od pôvodného československého modelu, nakoľko jedna z noviel Ústavy SR prezidentovi túto právomoc odobrala.

SPÔSOB VÝKONU PRÁVOMOCÍ PREZIDENTA

Ústavné postavenie hlavy štátu neformuluje len rozsah a povaha právomocí, ktoré jej ústava zveruje. Nezanedbateľný vplyv na celkové postavenie hlavy štátu má aj spôsob ich výkonu. To, akým spôsobom má hlava štátu svoje právomoci vykonávať z nej môže v konečnom dôsledku urobiť len ceremoniálnu hlavu štátu, avšak, na druhej strane, opačným dôsledkom môže byť aj jej silné mocenské postavenie. V plnej miere to platí aj v prípade prezidenta SR.

Právomoci hlavy štátu, vrátane právomocí prezidenta SR, môžeme so zreteľom na spôsob ich výkonu rozdeliť na autonómne právomoci a viazané právomoci. Za autonómne právomoci môžeme označiť tie právomoci, ktoré môže hlava štátu vykonávať sama bez nevyhnutnej súčinnosti s iným ústavným orgánom. Naopak, viazanými právomocami sú tie právomoci, ktoré hlava štátu môže vykonávať len v súčinnosti s inými ústavnými orgánmi. Táto súčinnosť pritom môže mať rôznu podobu. Môže ísť napr. o nevyhnutnosť predchádzajúceho návrh, bez ktorého hlava štátu svoju právomoc realizovať nemôže (*ex ante* súčinnosť) alebo môže ísť o inštitút kontrasignácie, ktorým sa realizácia právomoci hlavy štátu následne potvrdzuje (*ex post* súčinnosť). Sú to práve

dobných ocenení, akými sú štátne vyznamenania, zveril predsedovi NR SR a vláde SR. Ústavnosť tohto zákona bola napokon napadnutá aj na ÚS SR. Predmetné konanie je vedené pod sp. zn. PL. ÚS 4/2018 a v čase odovzdania rukopisu (začiatok mája 2018) nebolo zatiaľ vo veci meritórne rozhodnuté.

⁵² Porovnaj WEYR, F.: *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 204.

viazané (menovacie resp. kreačné) právomoci, ktoré prezident môže realizovať len na návrh, ktoré v praktickom fungovaní ústavného systému SR, pokiaľ ide o miesto prezidenta v ňom, spôsobujú najväčšie ťažkosti.

Pokiaľ ide o vývoj spôsobu výkonu právomocí prezidenta SR, možno pozorovať dve základné línie. Jednou vývojovou líniou sú novelizácie pôvodného textu Ústavy SR ústavnými zákonmi, druhou je rozhodovacia činnosť ÚS SR.

Ústavným zákonom, ktorý výraznejším spôsobom zmenil spôsob výkonu prezidentských právomocí, bol ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. Tento ústavný zákon zakotvil, a ďalšia novela Ústavy SR, t. j. ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. precizovala, tzv. inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Ide o inštitút tradične spájaný s ústavnými systémami vychádzajúcimi z parlamentnej formy vlády. V podobe, v akej bol zavedený do ústavného systému SR predstavuje nevyhnutnosť spolupodpisania (kontrasignácie) vybraných rozhodnutí prezidenta buď predsedom vlády alebo predsedom vlády povereným ministrom.⁵³ Dôsledkom kontrasignácie rozhodnutia prezidenta je jednak platnosť dotknutého rozhodnutia, ako aj Ústavou SR výslovne konštatovaný prechod zodpovednosti za takéto rozhodnutie prezidenta na vládu. Pokiaľ ide o vecný rozsah inštitútu kontrasignácie, Ústava SR kontrasignáciu zaviedla len vo veľmi úzkom rozsahu, čiže len vo vzťahu k niektorým právomociam prezidenta. Ide o nasledujúce právomoci: (1) prijímanie, poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misií; (2) odpúšťanie a zmierňovanie trestov uložených súdmi v trestnom konaní a zahládzania odsúdení, avšak len vo forme amnestie a (3) hlavné velenie ozbrojeným silám. Takto zavedený inštitút kontrasignácie možno považovať za riešenie, ktoré zostalo niekde na „pol ceste“. Zavedenie predmetného inštitútu do ústavného systému SR tak možno hodnotiť skôr ako riešenie formálne a „propagačné“, ktorým mal ústavodarca snahu o akési priblíženie postavenia prezidenta SR k postaveniu hlavy štátu v klasickej parlamentnej forme vlády, no bez všetkých s tým spojených dôsledkov. Vzhľadom na uvedené sa javí *de constitutione ferenda* ako vhodné precizovať spôsob výkonu prezidentských právomocí, a to buď zaviesť inštitút kontrasignácie aj vo vzťahu k ďalším právomociam prezidenta SR majúcim exekutívny charakter, alebo tento inštitút, ktorý je napr. vo svojej podstate len ťažko zlučiteľný s priamou voľbou hlavy štátu občanmi, z ústavného systému úplne vypustiť.⁵⁴

Oveľa bohatší je vývoj spôsobu výkonu právomocí prezidenta SR realizovaný prostredníctvom rozhodovacej činnosti ÚS SR. Táto sa týka v podstate výlučne menovacích či kreačných právomocí prezidenta, pretože práve tieto právomoci sa v praktickom ústavnopolitickom živote ukázali ako problematické. To, do akej miery k tomu prispelo znenie textu Ústavy SR a do akej miery politická kultúra, je však už na samostatnú polemiку.⁵⁵

⁵³ Porovnaj čl. 102 ods. 2 Ústavy SR.

⁵⁴ Viac k hodnoteniu inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu v podmienkach ústavného systému SR napr. v DOMIN, M.: *Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Osobitne v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky*. Bratislava: PraF UK, 2015, s. 125 a nasl.

⁵⁵ Viac k problematike uplatňovania menovacích resp. kreačných právomocí prezidenta SR pozri napr. v CIBULKA, L.: Kreačné právomoci prezidenta SR – koncepčné otázky ich uplatňovania? In: *Proměny dělby moci: Dělna moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky*. Olomouc: Iuridicum Olomouense, 2015, s. 161–170; DRGONEC, J.: Menovacie právomoci prezidenta Slovenskej republiky (1.) In: *Zo súdnej praxe*, 2014, roč. 19, č. 1, s. 2–6; DRGONEC, J.: Menovacie právomoci prezidenta Slovenskej

Prvé z rozhodnutí ÚS SR, ktoré prispeli k vývoju spôsobu výkonu právomoci prezidenta, sme už spomenuli v rámci predchádzajúcej časti. Išlo o uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 39/93,⁵⁶ ktorým Ústavný súd podal taký výklad relevantných ustanovení Ústavy SR,⁵⁷ v zmysle ktorého prezidentovi nevzniká povinnosť vyhovieť návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády. Povinnosťou prezidenta je len sa predmetným návrhom zaoberať. Ako sme však už konštatovali, ústavodarca v snahe o prekonanie tohto rozhodnutia ÚS SR reagoval novelou Ústavy SR a korekciou použitého slovného spojenia, aj keď nie úplne dôsledným spôsobom.

Trend praktických sporov ohľadom výkladu spôsobu výkonu kreačných právomocí prezidenta pokračoval aj po r. 1993. Ústavný súd vo svojom uznesení sp. zn. PL. ÚS 14/06⁵⁸ podal výklad právomoci prezidenta vymenúvať vedúcich ústredných orgánov. *In concreto* išlo o vymenúvanie viceguvernéra Národnej banky Slovenska. Ústavný súd dal v citovanom rozhodnutí za pravdu prezidentovi, keď uviedol, že prezident návrhu na vymenovanie nevyhovie v prípade, pokiaľ navrhnutý kandidát nespĺňa zákonné predpoklady pre výkon danej funkcie. Na toto rozhodnutie čiastočne ÚS SR nadviazal v r. 2012, kedy podal výklad právomoci prezidenta vymenúvať generálneho prokurátora SR. V danom prípade vznikol spor medzi NR SR, ktorá v zmysle ústavných pravidiel zvolila kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, a prezidentom, ktorý tohto kandidáta za generálneho prokurátora nevymenoval. Konečné rozhodnutie ÚS SR v tejto veci vyvolalo značné kontroverzie, o čom svedčí aj viacero odlišných stanovísk jednotlivých sudcov ÚS SR. Ústavný súd v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012⁵⁹ priznal prezidentovi možnosť nevymenovať generálneho prokurátora nie len z dôvodu nesplnenia zákonných predpokladov na nevymenovanie, ale aj z ďalšieho, pomerne vágne formulovaného dôvodu. Týmto dôvodom môže byť závažná skutočnosť vzťahujúca sa na osobu kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť danej ústavnej funkcie, resp. spôsobom, ktorý by bol v rozpore s poslaním prokuratúry.

A napokon, najaktuálnejším problémom je otázka spôsobu, akým má prezident vykonávať svoju právomoc vymenúvať sudcov ÚS SR. Kľúčovou je otázka, či prezident má povinnosť z dvojnásobného počtu kandidátov, ktorých mu predkladá NR SR, vždy polovicu z nich vymenovať. Koreňom sporu bol postup prezidenta, ktorý v r. 2014 zo šiestich kandidátov, ktorých mu na tri uvoľnené miesta sudcov ÚS SR zvolila Národná rada, vymenoval len jedného. Opieral sa pritom o všeobecné závery rozhodnutia ÚS SR, ktoré bolo vydané vo veci generálneho prokurátora. Návrh na výklad relevantných ustanovení Ústavy SR Ústavný súd v tejto veci meritórne prejednať odmietol, a to z dôvodu, že vec, podľa názoru väčšiny pléna ÚS SR, už nebola sporná. Ústavný súd v tomto uznesení, sp. zn. PL. ÚS 45/2015,⁶⁰ odkázal na nálezh III. ÚS 571/2014,⁶¹ kto-

republiky (2.) In: *Zo súdnej praxe*, 2014, roč. 19, č. 2, s. 53–58 alebo MAJERČÁK, T.: Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2012, roč. 64, č. 10, s. 1148–1164.

⁵⁶ Uznesenie ÚS SR z 2. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93.

⁵⁷ Išlo o čl. 116 ods. 4 Ústavy SR.

⁵⁸ Uznesenie ÚS SR z 23. septembra 2009, sp. zn. PL. ÚS 14/06.

⁵⁹ Uznesenie ÚS SR z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

⁶⁰ Uznesenie ÚS SR z 28. októbra 2015, sp. zn. PL. ÚS 45/2015.

⁶¹ Nálezh ÚS SR zo 17. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014.

rým jeden zo senátov Ústavného súdu rozhodol o porušení základných práv kandidátov na sudcov ÚS SR tým, že ich prezident SR odmietol vymenovať. Celý spor vyvrcholil nálezom ÚS SR zo 6. decembra 2017, sp. zn. I. ÚS 575/2016, ktorým aj ďalší senát rozhodol o tom, že prezident svojimi rozhodnutiami o nevymenovaní kandidátov na sudcov ÚS SR porušil ich základné práva. Ústavný súd súčasne týmto rozhodnutím opäť zrušil sporné rozhodnutia prezidenta a *expressis verbis* prezidentovi prikázal, aby vo veci znova konal a rozhodol tak, že z dostatočne zvoleného počtu kandidátov navrhnutých Národnou radou vymenoval troch za sudcov ÚS SR. Prezident napokon rozhodnutie ÚS SR rešpektoval a na zostávajúce voľné miesta sudcov ÚS SR vymenoval.

Pokiaľ ide o komparáciu so spôsobom výkonu právomocí prezidenta ČSR, ten nebol zásadným spôsobom ovplyvnený rozhodovacou činnosťou vtedajšieho ústavného súdu. Súviselo to jednak so skutočnosťou, že Ústavný súd ČSR prakticky fungoval len desať rokov, avšak predovšetkým so skutočnosťou, že prvý ústavný súd na našom území nemal právomoc podávať výklad ústavy ako samostatný výsledok konania.⁶² Naopak, pokiaľ ide o inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu, v tomto prípade možno vidieť čiastočné približovanie sa ústavného postavenia prezidenta SR prvorepublikovému modelu hlavy štátu. Avšak, ako sme už načrtli v úvode, rozsah kontrasignovaných právomocí prezidenta ČSR bol oveľa väčší. Kontrasignácia zodpovedným ministrom bola nevyhnutným predpokladom platnosti všetkých prezidentových úkonov moci vládne alebo výkonnej.⁶³ Aj napriek tomu, že Ústavná listina ČSR z formálneho hľadiska vyžadovala kontrasignáciu pri všetkých aktoch prezidenta týkajúcich sa výkonnej resp. vládnej moci, dobová ústavnoprávna literatúra takúto skutočnosť relativizovala.⁶⁴

ZODPOVEDNOSŤ PREZIDENTA

V predchádzajúcich častiach sme sa venovali jednak právomociam prezidenta SR ako takým, ako aj spôsobu ich výkonu. Ústavné postavenie prezidenta však nie je ovplyvnené len tým, čo môže či nemôže prezident ako hlava štátu konať, ale nepochybne aj tým, či nesie za výkon svojej funkcie zodpovednosť.

Typickým znakom ústavných systémov vychádzajúcich z klasickej parlamentnej formy vlády bola nezodpovednosť hlavy štátu za výkon svojej funkcie, spravidla s výnimkou zodpovednosti za porušenie ústavy či zodpovednosti za vlastizradu (velezradu). Nezodpovednosť hlavy štátu je neraz v ústave štátu aj *expressis verbis* vyjadrená.⁶⁵ Ústava SR v pôvodnom znení výslovne nezakotvovala ani zodpovednosť a ani nezodpovednosť prezidenta. Výnimkou bola možnosť stíhať prezidenta pre vlastizra-

⁶² Pre podrobnosti pozri napr. DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2010, s. 21 a nasl.

⁶³ Porovnaj § 68 Ústavnej listiny ČSR.

⁶⁴ Porovnaj napr. WEYR, F.: *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 185.

⁶⁵ Porovnaj napr. čl. 54 ods. 3 Ústavy Českej republiky, v zmysle ktorého „prezident republiky nie je za výkon svojej funkcie zodpovedný“ alebo čl. 90 Ústavy Talianska, podľa ktorého „prezident republiky nie je zodpovedný za svoje konanie pri výkone prezidentských právomocí, s výnimkou prípadu velezrady alebo porušenia Ústavy“.

du.⁶⁶ Avšak, Ústava SR vo svojom pôvodnom znení zakotvovala, že NR SR môže prezidenta odvolať, a to ak vyvíja činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti SR alebo činnosť smerujúcu k odstráneniu demokratického ústavného zriadenia.⁶⁷ Návrh na odvolanie mohla podať nadpolovičná väčšina všetkých poslancov a o odvolaní Národná rada rozhodovala ústavou väčšinou, t. j. hlasmi minimálne troch pätín všetkých poslancov. Najmä ústavná dikcia „*činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky*“ umožňovala veľmi široký výklad obsahu dôvodov na odvolanie prezidenta a teda i na vyodenie zodpovednosti za jeho konanie. Z uvedeného vyplýva, že Ústava SR vo svojom pôvodnom znení, aj napriek tomu, že to výslovne neformulovala, predpokladala zodpovednosť prezidenta, aj keď len v obmedzenom rozsahu.

K zmene ústavnej úpravy zodpovednosti prezidenta SR došlo novelou Ústavy SR vykonanou už spomínaným ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. Túto zmenu však nemožno označiť za koncepcnú, nakoľko zodpovednosť prezidenta zostala zachovaná. Došlo však k jej výraznej úprave, a to tak pokiaľ ide o rozsah, ako aj pokiaľ ide o procesný postup jej vyodenia.

Spomínaný ústavný zákon v nadväznosti na zmenu spôsobu voľby prezidenta zakotvil nové znenie čl. 106 Ústavy SR. V citovanom článku stanovil, že prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia ľudovým hlasovaním o odvolaní prezidenta, ktoré môže byť vyvolané výlučne uznesením NR SR prijatým hlasmi trojpäťinovej väčšiny všetkých jej poslancov. Novoformulovaný čl. 106 Ústavy SR, na rozdiel od jeho pôvodného znenia, už žiadnym spôsobom neformuloval konanie prezidenta, ktoré môže viesť k jeho odvolaniu. Vzhľadom na uvedené (prinajmenšom) od tohto okamihu môžeme zodpovednosť prezidenta zakotvenú v čl. 106 Ústavy SR shodnotiť ako formu ústavnopolitickej zodpovednosti. Súčasne však, s cieľom zabránenia potenciálneho zneužívania inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta zo strany NR SR, Citovaný ústavný zákon zakotvil povinnosť prezidenta rozpustiť NR SR v prípade, ak by nebol v ľudovom hlasovaní odvolaný.⁶⁸

Zakotvenie inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta však nebola jediná novinka, ktorú v oblasti ústavnopolitickej zodpovednosti ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. priniesol. Ako sme uviedli už v predchádzajúcej časti príspevku, tento ústavný zákon zakotvil a ďalšia novela Ústavy SR, t. j. ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. precizovala, tzv. inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Formálnym účinkom kontrasignácie je, ako už bolo uvedené, platnosť dotknutého rozhodnutia (aktu) prezidenta. V rámci výkladu o zodpovednosti prezidenta má však väčší význam materiálny účinok kontrasignácie. Dôsledkom kontrasignácie rozhodnutia prezidenta je totiž aj Ústavou SR výslovne konštatovaný prechod zodpovednosti za takéto rozhodnutie prezidenta na vládu SR. Aj napriek skutočnosti, že v odbornej literatúre nepanuje úplná zhoda nad povahou zodpovednosti za kontrasignované akty hlavy štátu, možno sa prikloniť k tvrdeniu, že vláda preberá ústavnopolitickú zodpovednosť za kontrasigno-

⁶⁶ Porovnaj čl. 107 Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁶⁷ Porovnaj čl. 106 Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁶⁸ Prezident nie je v ľudovom hlasovaní odvolaný v prípade, pokiaľ za jeho odvolanie nahlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Porovnaj čl. 106 ods. 2 Ústavy SR.

vané rozhodnutia prezidenta.⁶⁹ Dôsledkom takejto zodpovednosti následne môže byť, v krajnom prípade, aj vyslovenie nedôvery vláde zo strany NR SR.

Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. priniesol zmeny aj v otázke ústavnoprávnej zodpovednosti prezidenta, teda jeho zodpovednosti, ktorú môže sankcionovať ÚS SR. Podľa novoformulovaného čl. 107 Ústavy SR možno prezidenta stíhať za dva druhy skutkov, a to za vlastizradu a za úmyselné porušenie ústavy.⁷⁰ Obžalobu podáva NR SR trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých jej poslancov. Úlohu súdneho orgánu vykonáva ÚS SR. Ústavný súd rozhoduje rozsudkom a odsudzujúce rozhodnutie znamená jednak stratu funkcie prezidenta, ako aj ineligibilitu odsúdenej osoby. Pokiaľ ide o kvalifikáciu skutku, Ústava SR to, čo je potrebné považovať za vlastizradu, nevymedzuje. Vykonávací predpis, čiže zákon o Ústavnom súde,⁷¹ výslovne ustanovuje, že na právnu kvalifikáciu skutku vlastizrady je ÚS SR viazaný Trestným zákonom. Pre samotné konanie pred Ústavným súdom sa majú primerane použiť ustanovenia procesného predpisu, ktorým je v tomto prípade Trestný poriadok.⁷² Zo súčasného znenia čl. 107 Ústavy SR je možné ďalej vyvodit' aj to, že prezident nie je počas výkonu svojej funkcie trestnoprávne a ani administratívnoprávne zodpovedný, s výnimkou zodpovednosti za spáchanie priestupku, v prípade ktorého je však situácia zložitejšia. Novela zákona o priestupkoch síce v r. 2012 výslovne zaviedla zodpovednosť prezidenta za priestupky, no takáto úprava by mohla byť v rozpore s čl. 107 Ústavy.⁷³ Občianskoprávna zodpovednosť prezidenta SR však ústavnou úpravou nie je dotknutá.⁷⁴

Ak stručne popísaný vývoj otázky zodpovednosti prezidenta SR porovnáme s prezidentom ČSR, je v prvom rade potrebné oddeliť ústavnopolitickú a ústavnoprávnu zodpovednosť. Pokiaľ ide o ústavnopolitickú zodpovednosť, v tomto prípade možno konštatovať, že postavenie prezidenta SR bolo zásadné odlišné tak podľa pôvodného znenia Ústavy SR, ako aj po jej neskoršej novelizácii. Prezident ČSR totiž v zmysle § 66 Ústavnej listiny ČSR *expressis verbis* nebol za výkon svojho úradu zodpovedný.⁷⁵ Túto, pre parlamentné formy vlády klasickú ústavnopolitickú nezodpovednosť podčiarkovala aj ústavná požiadavka na kontrasignáciu všetkých prezidentových úkonov moci vládnej a výkonnej členom vlády, ktorý následne aj za prejavy prezidenta súvisiace s výkonom jeho úradu zodpovedal. Prvorepubliková ústavná úprava taktiež nepoznala inštitút, ktorý by umožňoval prezidenta z funkcie odvolať. Pokiaľ ide o ústavnoprávnu zodpovednosť, v tejto otázke je si postavenie oboch hláv štátu bližšie. Zásadným roz-

⁶⁹ Viac k podobe zodpovednosti za kontrasignované akty hlavy štátu pozri napr. v DOMIN, M.: Zodpovednosť za kontrasignované rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 4, s. 443–463.

⁷⁰ K zodpovednosti prezidenta SR za vlastizradu a úmyselné porušenie ústavy pozri napr. aj DRGONEC, J.: Obžaloba na prezidenta SR vo svetle prvej skúsenosti. *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 6–7, s. 908–924.

⁷¹ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

⁷² Porovnaj § 74 zákona o Ústavnom súde.

⁷³ Viac ku vzťahu zákonnej úpravy priestupkového práva a čl. 107 Ústavy napr. v DOMIN, M.: Zrušenie priestupkovej imunity a prezident Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2012, roč. 64, č. 4, s. 531–541.

⁷⁴ Porovnaj napr. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1250.

⁷⁵ Politickú nezodpovednosť prezidenta ČSR však výrazne relativizoval napr. F. Weyr. Pre podrobnosti pozri napr. WEYR, F.: *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 186.

dielom je len to, že Ústava SR po jej novelizácii rozšírila ústavnoprávnu zodpovednosť hlavy štátu aj za úmyselné porušenie ústavy, zatiaľ čo Ústavná listina ČSR poznala len zodpovednosť za velezradu.⁷⁶ Ďalšia odlišnosť sa týkala orgánu, ktorý v procese stíhania prezidenta predstavoval súdny orgán. V podmienkach ČSR ním bol Senát, čiže horná parlamentná komora.

ZASTUPOVANIE PREZIDENTA

Ústavné postavenie hlavy štátu nepochybne dotvára aj ústavná úprava jej zastupovania. V prípade prezidenta ako individuálnej hlavy štátu totiž prípadná absencia osoby, ktorá túto funkciu vykonáva, môže, na rozdiel od kolektívnych orgánov akými sú parlament alebo vláda, spôsobiť nezanedbateľné poruchy v chode ústavného systému.

Aj vzhľadom na uvedenú skutočnosť Ústava SR inštitút zastupovania prezidenta SR poznala už vo svojom pôvodnom znení. Zastupovanie prezidenta bolo a je založené na koncepcii, že v prípade, ak nastane Ústavou SR predpokladaná potreba zastupovania prezidenta, jeho vybrané právomoci *ex constitutione* a *ipso facto* prejdú na iný ústavný orgán. Pôvodne týmto orgánom bola len vláda SR, resp. jej predseda. Dôvody, ktoré takpovediac „aktivizujú“ zastupovanie prezidenta SR, zostali rovnaké do dnes. Ide o prípad, (1) ak prezident nie je zvolený; (2) ak sa úrad prezidenta uvoľnil a ešte nie je zvolený nový prezident; (3) ak nový prezident síce zvolený bol, no ešte nezložil sľub a o prípad, (4) ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody. Problematika prechodu konkrétnych právomocí prezidenta je však rovnako poznamenaná „hľadáním“. Článok 105, ktorý tento inštitút vždy upravoval, patrí k azda najčastejšie novelizovaným ustanoveniam Ústavy SR. V procese realizácie pôvodného textu Ústavy SR sa totiž ukázalo, že v čase, kedy potreba zastupovania prezidenta SR v praxi skutočne vznikla, neprešli jeho viaceré významné právomoci na žiadny iný ústavný orgán, čo mohlo spôsobiť vznik ústavných kríz.

Už prvé dve priame novelizácie Ústavy SR, a to ústavný zákon č. 244/1998 Z. z. a ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. sa dotkli úpravy zastupovania prezidenta. Pôvodné znenie čl. 105 totiž nezakotvovalo prechod všetkých právomocí prezidenta na iný ústavný orgán. Na vládu SR ako celok prechádzali všetky prezidentské právomoci okrem právomoci rozpustiť NR SR, právomoci podpisovať zákony, právomoci vymenúvať a odvolávať členov vlády a právomoci vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov, ako aj profesorov a rektorov vysokých škôl a vymenúvať a povyšovať generálov. Na osobu predsedu vlády prechádzala právomoc hlavného velenia ozbrojených síl. Na načrtnutý nedostatok, najmä absenciu zastupovania právomoci vymenúvať vládu a rozpúšťať NR SR, reagoval ústavný zákon č. 244/1998 Z. z. Týmto ústavným zákonom sa ponechalo pravidlo, že na vládu prechádzajú všetky právomoci prezidenta až na niekoľko výnimiek. Súčasne však zakotvil, že niektoré právomoci prechádzajú na predsedu NR SR. Išlo práve o vymenúvanie a odvolávanie predsedu a ostatných členov

⁷⁶ Porovnaj § 67 Ústavnej listiny ČSR.

vlády a právomoc vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov, ako aj profesorov a rektorov vysokých škôl. Zmeny v rozsahu zastupovania prezidentských právomocí zaznamenali aj dve ďalšie novely Ústavy SR, a to ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. a ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. Svojej „zastupiteľnosti“ sa konečne dočkala predovšetkým právomoc rozpustiť NR SR, ktorá podľa pôvodného textu Ústavy SR mala nezastupiteľný charakter. Zmeny sa dočkala aj právomoc udeľovať milosť a amnestiu, ktorá sa, naopak, po negatívnych skúsenostiach s tzv. Mečiarovými amnestiami, stala nezastupiteľnou.

De constitutione lata je teda ústavný inštitút zastupovania prezidenta SR postavený na koncepcii, že v prípade, pokiaľ nastane niektorá z vyššie uvedených Ústavou SR predpokladaných skutočností, vybrané právomoci prechádzajú na vládu SR, na predsedu vlády SR a na predsedu NR SR. Niektoré právomoci však, ako sme už naznačili, neprechádzajú na žiadny iný ústavný orgán. V prípade právomoci rozhodovať o odpustení trestu či o zahladiení odsúdenia vo forme individuálnej milosti alebo amnestie nemožno hovoriť o probléme. Problémom však je opomenutie, ktoré sme už spomenuli pri výklade o právomociach prezidenta. Na žiadny ústavný orgán totiž podľa platného znenia Ústavy SR neprechádza právomoc prezidenta poveriť vládu, ktorá stratila dôveru Národnej rady, ďalším výkonom jej pôsobností až do vymenovania novej vlády.

Osobitným dôvodom nie ani tak zastupovania ako skôr zbavenia funkcie prezidenta SR je neschopnosť túto funkciu vykonávať po relatívne dlhé obdobie. Pôvodné znenie Ústavy SR zakotvovalo, že ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať dlhšie ako jeden rok, NR SR ho z funkcie odvolá.⁷⁷ V súvislosti so zmenou spôsobu voľby prezidenta však ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. právomoc NR SR nahradil právomocou Ústavného súdu. Lehotu však súčasne skrátil z jedného roka na šesť mesiacov. Ak teda prezident nemôže svoju funkciu vykonávať dlhšie ako šesť mesiacov, ÚS SR vyhlási, že funkcia prezidenta sa uvoľnila.

Pokiaľ ide o komparáciu so zastupovaním prezidenta ČSR, možno konštatovať, že oba modely si spočiatku boli blízke, no vzájomné odlišnosti sa postupným vývojom ústavného postavenia prezidenta SR prehlbovali. V prípade, pokiaľ prezident ČSR nebol zvolený alebo bol zaneprázdnený alebo chorý, výkon jeho právomoci taktiež *ex constitutione* prechádzal na vládu. A rovnako ako v prípade SR, aj v prípade Československej republiky platilo, že vláda mohla poveriť svojho predsedu výkonom jednotlivých úkonov náležiacich do prezidentských právomocí.⁷⁸ Podobnosť oboch modelov sa týka aj problematickej identifikácie toho, či nastali dôvody zastupovanie prezidenta. Ako uvádza F. Weyr, Ústavná listina ČSR nedávala odpoveď na to, ako zistiť či dôvody zastupovania nastali.⁷⁹ To, v čom sa však československý model od toho slovenského líšil, bol inštitút námestníka prezidenta. Ten zastupoval prezidenta ČSR v prípade, pokiaľ bol prezident zaneprázdnený alebo chorý dlhšie ako šesť mesiacov. Kumulatívnou podmienkou bolo uznesenie vlády. Na základe takéhoto uznesenia vlády následne námestníka prezidenta ČSR zvolilo Národné zhromaždenie.

⁷⁷ Porovnaj čl. 105 ods. 2 Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁷⁸ Porovnaj § 60 Ústavnej listiny ČSR.

⁷⁹ Porovnaj WEYR, F.: *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 209.

ZÁVER

V príspevku sme sa snažili o stručné zhrnutie formovania ústavného postavenia prezidenta SR, a to na podklade vývoja ústavnej úpravy piatich vecných oblastí, ktoré vo svojom súhrne definujú ústavné postavenie každej hlavy štátu.

Na základe analýzy vývoja spôsobu ustanovovania prezidenta do jeho funkcie, jeho právomocí, osobitne spôsobu výkonu jeho právomocí, ako aj na základe analýzy vývoja zodpovednosti prezidenta a inštitútu jeho zastupovania možno konštatovať, že ústavné postavenie prezidenta SR *de lege lata* sa tomu pôvodnému výrazne vzdialilo. „Ubehnutá“ vzdialenosť síce nie je až taká, ktorá by nás oprávňovala hovoriť napr. o tom, že prezident SR má v súčasnosti postavenie hlavy štátu ako v prezidentskej forme vlády, no súčasne nemožno tieto zmeny označiť ani za bezvýznamné. Za azda najzásadnejšiu možno označiť zmenu spočívajúcu v zavedení priamej voľby prezidenta občanmi. Aj napriek pochybnostiam o dôvodoch, ktoré k tomu ústavodarcu viedli, možno súhlasiť s názormi, a ďalší ústavný vývoj to aj potvrdil, že zavedenie priamej voľby hlavy štátu bolo správne.⁸⁰ Zavedenie priamej voľby síce nebolo sprevádzané výrazným formálnym posilnením prezidentských právomocí, no k posilneniu postavenia prezidenta nepochybne prispel ÚS SR, v prípade rozhodovacej činnosti ktorého možno identifikovať trend posilňovania postavenia prezidenta, a to najmä jeho diskrecie pri výkone kreačných právomocí, azda s výnimkou riešenia sporu ohľadom spôsobu výkonu jeho právomoci vymenúvať sudcov tohto súdu. Pri konštatovaní posilnenia postavenia prezidenta nemožno zabúdať, samozrejme, ani na novelu Ústavy SR vykonanú ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z., nech už jej obsah samotný hodnotíme akokoľvek. Záver o určitom posilnení postavenia prezidenta výrazne nenaruša ani zavedenie inštitútu kontrasignácie jeho rozhodnutí, a to predovšetkým so zreteľom na jeho „nedotiahnutie“ do komplexnejšej podoby. Náš záver zásadnejšie nenaruša ani formálne posilnenie zodpovednosti prezidenta, ktoré možno vidieť vo vypustení konkrétnych skutkových podstát konaní, ktoré by mohli viesť k jeho odvolaniu. Vidina praktického využívania inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta je totiž viac ako nereálna.

Na úplný záver sme ešte dlžní zodpovedať otázku položenú už v podnadpise tohto príspevku. Smerovalo doterajšie formovanie ústavného postavenia prezidenta SR skôr k prvorepublikovému prezidentskému modelu, alebo sa, naopak, od neho vzdiaľuje? Berúc do úvahy všetkých päť vecných oblastí, ktorým sme sa v príspevku venovali, dať jednoznačnú a najmä jednoliatu odpoveď nie je jednoduché. Ak však zdôrazníme tú najzásadnejšiu zmenu v ústavnom postavení prezidenta SR, za ktorú sme označili zavedenie jeho priamej voľby občanmi, vrátane na ňu nadväzujúcich zmien, či už re-

⁸⁰ K otázke výhod či nevýhod priamej voľby hlavy štátu v širšom kontexte pozri napr. aj HLOUŠEK, V.: Přímá volba prezidenta: český kontext. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 263–285; KUBÁT, M.: Přímá volba prezidenta v České republice? In: KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky: Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 299 a nasl. či ŠIMÍČEK, V.: Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta. *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 388 a nasl.

alizovaných alebo potenciálnych, možno sa skôr prikloniť k odpovedi, že postavenie prezidenta SR sa svojmu, dnes už storočnému modelu, postupne vzdáva.

prof. JUDr. Lubor Cibulka, CSc.
Právnická fakulta UK v Bratislave
lubor.cibulka@flaw.uniba.sk

doc. JUDr. Marek Domin, Ph.D.
Právnická fakulta UK v Bratislave
marek.domin@flaw.uniba.sk