

Hlava štátu - zodpovednosť a funkcia

Peter Kresák, ústavný právnik
(Diskusia III. Po 25 rokoch 1989-2014. ©BIH/BISLA)

Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších sústavných zákonov), po vzore prvej československej ústavy z roku 1920 a neskôr aj ústav „socialistického“ štátu, zaradila prezidenta do hlavy označenej „výkonná moc“ (V. hlava ústavy). Venovala mu síce samostatný prvý oddiel (druhý oddiel - vláda), no zaradenie prezidenta do časti o výkonnej moci významne predznačilo chápanie budúceho pôsobenia hlavy štátu v ústavnom systéme novej republiky. V zmysle pôvodného ústavného textu bol prezident hlavou SR, volila ho NRSR tajným hlasovaním na päť rokov, pričom na zvolenie bola potrebná trojpäťtinová väčšina hlasov všetkých poslancov (pôvodný čl. 101 ústavy).

V zmysle pôvodného textu čl. 102 ústavy bol prezident oprávnený:

- a) zastupovať SR navonok, dojednávať a ratifikovať medzinárodné zmluvy. Dojednávanie tých medzinárodných zmlúv, na ktoré nie je potrebný súhlas NRSR, mohol preniesť na vládu Slovenskej republiky alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov,
- b) prijímať a poverovať vyslancov,
- c) zvolávať ustanovujúcu schôdzu NRSR,
- d) mohol rozpustiť NRSR, ak tri razy do šiestich mesiacov po voľbách nedôjde k schváleniu programového vyhlásenia vlády SR,
- e) podpisovať zákony,
- f) vymenúvať a odvolávať predsedu a ostatných členov vlády SR, poverovať ich riadením ministerstiev a prijímať ich demisiu; predsedu a ostatných členov vlády odvolával v prípadoch uvedených v čl. 115 a 116,
- g) vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanovuje zákon; vymenúvať profesorov a rektorov vysokých škôl, vymenúvať a povyšovať generálov,
- h) zapožičiavať vyznamenania, ak na to nespĺnomocnil iný orgán,
- i) udeľovať amnestiu, odpúšťať a zmierňovať tresty uložené trestnými súdmi a nariaďovať, aby sa trestné konanie nezačínalo, alebo aby sa v ňom nepokračovalo, a zahládzať tresty,

- j) bol hlavným veliteľom ozbrojených síl,
- k) na návrh vlády Slovenskej republiky vyhlasovať vojnový stav a na základe rozhodnutia NRSR bol oprávnený vypovedať vojnu, ak by bola SR napadnutá alebo ak by to vyplývala zo záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu,
- l) vyhlasovať výnimočný stav na základe ústavného zákona,
- m) vyhlasovať referendum,
- n) vrátiť NRSR ústavné zákony a zákony s pripomienkami, a to v lehote do 15 dní po ich schválení,
- o) podávať NRSR správy o stave SR a o závažných politických otázkach,
- p) byť prítomný na schôdzach NRSR,
- r) byť prítomný na schôdzach vlády SR, predsedáť jej a vyžadovať si od vlády alebo od jej členov správy.

Podľa čl.105 pôvodného textu ústavy, ak prezident nebol zvolený, alebo ak sa jeho úrad uvoľní výkon funkcie prezidenta prechádzal na vládu SR, okrem oprávnení prezidenta podľa čl. 102 písm. d) až g). V takomto prípade mohla vláda poveriť svojho predsedu vykonávaním niektorých právomoci prezidenta.

Dňa 15. februára 1993 bol zvolený NRSR za prvého prezidenta Michal Kováč (inaugurovaný 2. marca 1993). Nakoľko NRSR opakovane nedokázala zvoliť nového prezidenta, prezident Kováč odovzdal svoje právomoci v marci 1998 vláde a úradujúcim prezidentom sa stal Vladimír Mečiar.

Funkčné obdobie prvého prezidenta SR poznamenalo niekoľko významných sporov s vtedajším predsedom vlády V. Mečiarom (prezidentova kritika politiky vlády na pôde RSR 9. marca 1994, po ktorej nasledoval pád vlády a nástup dočasnej vlády J. Moravčíka, neochota vymenovať I. Lexu do funkcie riaditeľa SIS, neochota odvolať M. Kňažka z funkcie ministra zahraničných vecí, po návrate Mečiara do funkcie predsedu vlády konflikty pokračovali, únos prezidentovho syna, zneužitie inštitútu amnestie zastupujúcim prezidentom Mečiarom po odchode prezidenta Kováča z funkcie). Ústavný súd SR v tom čase vo svojich viacerých rozhodnutiach prispel k odstraňovaniu napätí medzi prezidentom a vládou SR (napr. II. ÚS 65/97 – volebné obdobie a funkčné obdobie prezidenta, PL. ÚS 32/95 – menovanie a odvolávanie štátnych funkcionárov prezidentom, I. ÚS 7/96 – právo prezidenta požadovať informácie od vlády a jej členov, I. ÚS 51/96 – k vymenúvaní vyslancov, I. ÚS 61/96 – ústavná zásada spolupráce jednotlivých zložiek štátnej moci), no treba povedať, že jedno z jeho výkladových rozhodnutí bolo značne nesystémové (I. ÚS 39/93 „Článok 116 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky prezidentovi Slovenskej republiky neukladá povinnosť odvolať člena vlády, ak to predseda vlády navrhne.“), alebo sporné z pohľadu materiálneho chápania ústavnosti (I. ÚS 30/99 – k amnestii zastupujúceho prezidenta).

Neschopnosť NRSR zvoliť nového prezidenta mala za následok, že úradujúceho prezidenta Mečiara vystriedal vo funkcii ako úradujúci prezident v roku 1998 aj predseda novej vlády M. Dzurinda.

Koalícia, ktorá vznikla po voľbách v roku 1998 sa dohodla na zmene ústavy, ktorá mala nahradiť voľbu prezidenta v NRSR, priamou voľbou občanmi. Priamu voľbu prezidenta zaviedol ústavný zákon č. 9/1999 Z.z. zo dňa 14 januára 1999. Predkladatelia tohto zákona vychádzali nielen z poznania ústavného vývoja v SR po roku 1993, ale aj zo skúseností tých európskych demokracií, ktorých základom je také usporiadanie a vyvážená úprava vzájomných vzťahov najvyšších ústavných orgánov, ktoré sa označuje ako parlamentná forma vlády. Parlamentnú formu vlády síce tiež charakterizuje "trojdelenie" moci, no toto vychádza z pôvodného parlamentného dualizmu (vzťah medzi vládnuou väčšinou a menšinou, vyjadrený vo vzájomnom vzťahu medzi parlamentom a vládou ako dynamizujúcim protipólom vládneho systému), ktorý je obohatený o tzv. neutrálnu moc reprezentovanú hlavou štátu. Navrhovaný priamy spôsob voľby prezidenta SR sa tak spojil s takými zmenami kompetencií hlavy štátu, ktoré ju viac priblížili k postaveniu „nezávislého arbitra“ a reprezentanta krajiny navonok a dovnútra.

Tieto zmeny sa tak stali prvým krokom k stabilizácii ústavných pomerov v SR po roku 1993 (ústavný zákon okrem priamej voľby prezidenta, odňal prezidentovi možnosť vracieť NR SR ústavné zákony, odňal mu možnosť zúčastňovať sa na schôdzach NRSR, odňal mu možnosť byť prítomný na schôdzach vlády SR a predsedáť jej, zaviedol v ustanovených prípadoch potrebu podpisu člena vlády na rozhodnutia prezidenta).

Dňa 29. mája 1999 bol v priamych voľbách zvolený za prezidenta Slovenskej republiky na päťročné funkčné obdobie Rudolf Schuster.

V rámci tzv. „druhého kroku“ prijala NR SR vo februári roku 2001 tzv. „veľkú novelu ústavy“ (ústavný zákon č. 90/2001 Z.z.), ktorá ďalej skvalitnila ústavný mechanizmus a vzťahy medzi prezidentom SR a ďalšími ústavnými orgánmi (novela okrem iného rozšírila oprávnenie prezidenta prenášať na vládu dojednávania a ratifikovanie medzinárodných zmlúv, zaviedla možnosť, aby prezident ešte pred vyhlásením referenda požiadal Ústavný súd SR o posúdenie, či predmet petície občanov alebo uznesenia NRSR je v súlade ústavou alebo s ústavným zákonom, oprávnila prezidenta vymenúvať a odvolávať sudcov, predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR, generálneho prokurátora a troch členov Súdnej rady SR, rozšírila kompetencie prezidenta, na základe rozhodnutia NRSR vypovedať vojnu a uzatvárať mier, na základe návrhu vlády SR vyhlasovať vojnový stav alebo výnimočný stav a za rovnakých podmienok aj nariaďovať mobilizáciu ozbrojených síl, obmedzila prezidentove oprávnenia udeľovať milosť a amnestiu iba na prípady

odpúšťania a zmierňovania trestov a zahládzenie odsúdenia, upravila výkon funkcie prezidenta v čase, keď prezident zvolený alebo ak sa funkcia prezidenta uvoľní).

Ako sa ukázalo pomerne rýchlo po prijatí „veľkej novely ústavy“, podarilo sa jej zastabilizovať ústavný systém a vzťahy medzi prezidentom a vládou a rovnako aj ostatnými ústavnými orgánmi sa začali približovať štandardnému fungovaniu. Uvedené platí aj napriek tomu, že prezident Schuster, ktorý pôsobil mimoriadne aktívne v zahranično-politickej oblasti a aktívne sa zasadzoval o vstup Slovenskej republiky do NATO a EÚ, sa pomerne skoro začal dostávať do rozporov s vládou a premiérom M. Dzurindom a tiež aj s NRSR (vrátil až 103 schválených zákonov a noviel, t. j. 20 právnych noriem v priemere každý rok). Prezident Schuster však nikdy nevyužil oprávnenie obrátiť sa na Ústavný súd SR vo veci výkladu ústavy alebo neústavnosti prijatých zákonov.

V roku 2004 bol za tretieho prezidenta SR zvolený Ivan Gašparovič (do funkcie bol inaugurovaný 15. júna 2004). Prezidentský úrad sa mu podarilo obhájiť aj v roku 2009 aj napriek tomu (alebo práve vďaka tomu), že v prvom volebnom období nepôsobil ako aktívny prezident. Rovnaký postoj k výkonu prezidentskej funkcie si zachoval aj v druhom volebnom období (počas tohto obdobia napr. nepredniesol ani jednu správu o stave krajiny) azda okrem medializovaného prípadu nevymenovania doc. Čentéša za generálneho prokurátora SR.

V uvedenom období významným spôsobom prispela k výkladu a rozširovaniu prezidentských právomocí tak NRSR, ako ústavodarný orgán, ako aj Ústavný súd SR svojim výkladom ústavného textu.

NRSR, v súvislosti s nevyslovením dôvery vláde I. Radičovej, schválila zbytočnú ústavnú novelu (ústavný zákon č. 356/2011 Z.z.), v zmysle ktorej, ak NRSR vysloví vláde nedôveru, alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident Slovenskej republiky vládu odvolá a poverí ju vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády vo veľmi obmedzenom rozsahu (podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r), pričom pôsobnosti vlády vo viacerých oblastiach sa zaviazal v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta SR.

Ústavný súd SR prispel k rozširovaniu kompetencií prezidenta najmä vo svojom náleze súvisiacom s nevymenovaním riadne zvoleného kandidáta na funkciu generálneho prokurátora J. Čentéša (PL. ÚS 4/2012-77). Ústavný súd SR v tomto náleze konštatoval, že prezident SR je povinný zaoberať sa návrhom NR SR na vymenovanie generálneho prokurátora SR podľa čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky, a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť NRSR, 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. Prezident uvedie dôvody nevyvolania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.“

*

*

*

Ako vidno z uvedeného, pre úspešné fungovanie ústavného mechanizmu aj v SR, je potrebná nielen dostatočne kvalitná ústavná úprava, ale aj štandardné správanie sa jednotlivých ústavných činiteľov. Uvedené platí o to viac, ak sledujeme pôsobenie monokratického orgánu, akým je prezident SR.

Súčasný ústavný text je pritom dostatočne flexibilný na to, aby vytvoril vhodné podmienky pre fungovanie hlavy štátu podľa klasického modelu parlamentnej formy vlády. Pri určitých ambíciách jednotlivca zastávajúceho úrad prezidenta, spojených s príhodnými politickými podmienkami, však tento text umožňuje aj významné posilnenie úradu hlavy štátu, či dokonca modifikáciu vládnej formy smerom k semi-prezidiálnemu modelu.

Uvedené sa pritom vzťahuje tak na oblasť zahraničnej politiky (prezident zastupuje SR navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy. Dojednávanie medzinárodných zmlúv môže preniesť na vládu Slovenskej republiky alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov), ako aj na oblasť vnútornej politiky (prezident môže vrátiť NRSR zákon s pripomienkami, podáva NRSR správy o stave SR a o závažných politických otázkach, vymenúva a odvoláva vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov a ďalších funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanoví zákon).