



PRÁVNÁ ANALÝZA

**právomocí vlády Slovenskej republiky,
ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky
prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním
jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády**

Zadávatel': Zastúpenie Európskej komisie na Slovensku
Palisády 29
811 06 Bratislava

Spracovateľ: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. č. 6
P.O.BOX 313
810 00 Bratislava
(ďalej len „fakulta“)



I.

Úvodné poznámky k vláde Slovenskej republiky pôsobiacej v zmysle čl. 115 ods. 1 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky

Ústavný systém Slovenskej republiky (ďalej aj „SR“) je založený na princípoch parlamentnej formy vlády, čoho dôsledkom je skutočnosť, že vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) predstavujúca vrcholný orgán výkonnej moci (čl. 108 Ústavy¹) k výkonu svojich právomocí alebo svojej pôsobnosti² spravidla potrebuje dôveru Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada“), od ktorej politického zloženia odvodzuje aj svoje vlastné zloženie. Toto pravidlo musí rešpektovať aj prezident Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident“) pri realizácii svojej právomoci vymenúvať predsedu vlády a ostatných členov vlády [čl. 102 ods. 1 písm. g) Ústavy], ku ktorej dochádza spravidla po voľbách do Národnej rady, keďže po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady dovtedajšia vláda obligatórne podáva demisiu (čl. 117 Ústavy). Dôvera Národnej rady, ktorú vláda získava po voľbách do Národnej rady (čl. 113 Ústavy), je tak fundamentálnym a najželateľnejším ústavným základom, na základe ktorého vláda v ústavnom systéme SR spôsobí.³

Existencia dôvery Národnej rady voči vláde sa po jej získaní (vyslovení) ďalej počas volebného obdobia Národnej rady prezumuje. Ústava aj preto predpokladá, že vláda môže dôveru Národnej rady kedykoľvek počas jej volebného obdobia stratiť. Strata dôvery sa z procesného hľadiska verifikuje zamietnutím návrhu vlády na vyslovenie dôvery Národnou radou (čl. 114 ods. 2 Ústavy) alebo priamo vyslovením nedôvery zo strany Národnej rady (čl. 114 ods. 1 Ústavy). Oba uvedené postupy súčasne predstavujú nástroj na vyvodenie ústavnopolitickej zodpovednosti vlády, ktorá je za výkon svojej funkcie zodpovedná práve Národnej rade (čl. 114 ods. 1 Ústavy). Dôsledkom tak zamietnutia návrhu na vyslovenie dôvery, ako aj vyslovenia nedôvery, je obligatórne odvolanie vlády prezidentom (čl. 115 ods. 1 Ústavy). V záujme zabezpečenia kontinuity výkonu právomocí vlády, resp. aspoň tých z nich, ktoré sú pre chod ústavného systému SR nevyhnutné, však prezident následne odvolanú vládu poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády (čl. 115 ods. 3). Vymenovanie novej vlády, ktoré je hraničným okamihom dokedy má odvolaná a následne poverená vláda vykonávať svoju pôsobnosť, pritom môže nastať v relatívne krátkom časovom horizonte a na základe existujúceho politického zloženia Národnej rady,

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

² Ústava síce v rámci úpravy postavenia vlády (druhý oddiel šiestej hlavy) pojem „právomoci“, na rozdiel od pojmu „pôsobnosť“, nepoužíva, máme však za to, že oba pojmy možno, pre účely tejto analýzy, považovať za synonymá.

³ Dôvera Národnej rady však nie je jediným ústavným základom pôsobenia vlády, ktorý v ústavnom systéme SR existuje. Ďalším je napríklad aj poverenie prezidentom udelené vláde v zmysle čl. 115 ods. 3 Ústavy. V tomto prípade ide o ústavný základ, na základe ktorého pôsobí aj vláda, ktorej právomoci sú predmetom tejto analýzy.



ale rovnako aj až po voľbách do Národnej rady. Tie môžu byť tak voľbami riadnymi, t. j. voľbami konanými na konci štvorročného volebného obdobia Národnej rady, ako aj voľbami mimoriadnymi (predčasnými), ktorých uskutočnenie je napríklad dôsledkom uznesenia Národnej rady o skrátení prebiehajúceho volebného obdobia (čl. 73 ods. 3 Ústavy).

Vláda, ktorá bola v dôsledku zamietnutia návrhu na vyslovenie dôvery alebo v dôsledku vyslovenia nedôvery podľa čl. 115 ods. 1 a ods. 3 Ústavy odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti do vymenovania novej vlády (ďalej aj „odvolaná a dočasne poverená vláda“), čo je aj prípad v súčasnosti pôsobiacej vlády na čele s predsedom vlády E. Hegerom, má rozsah právomocí, ktoré môže vykonávať, obmedzený priamo textom Ústavy.⁴

Jednotlivým právomociam, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda môže vykonávať, prípadne za akých podmienok, sú venované časti II., III. a IV. tejto analýzy. Kontrole odvolanej a dočasne poverenej vlády, resp. kontrole výkonu jej právomocí, je zas venovaná časť V. tejto analýzy.

II.

Právomoci, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda vykonávať môže

Prvý okruh právomocí odvolanej a dočasne poverenej vlády predstavujú **tie z ústavných právomocí vlády, ktoré môže naďalej vykonávať aj odvolaná a dočasne poverená vláda.**

Ustanovenie čl. 115 ods. 3 Ústavy **ponecháva odvolanej a dočasne poverenej vláde pomerne veľa okruhov ústavných právomocí, ktoré môže vykonávať** v období od svojho odvolania a následného poverenia vykonávaním svojej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády **bez dodatočných ústavných obmedzení.** Ide o právomoci vymedzené v ustanoveniach čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n) a o). Zostáva pritom platné všeobecné pravidlo, že na prijatie uznesenia v nadväznosti na využitie niektorej z týchto ústavných právomocí je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov vlády (čl. 118 ods. 2 Ústavy). Predseda vlády pritom má, rovnako ako zvyšní členovia vlády, (len) jeden hlas.

Z dôvodu prehľadnosti sa jednotlivým právomociam, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda môže (bez obmedzení) vykonávať, venujeme v rámci vzájomne súvisiacich skupín alebo oblastí.

⁴ Je vhodné pripomenúť, že v pozícii odvolanej a dočasne poverenej vlády, t. j. vlády s právomocami obmedzenými Ústavou, bola od októbra 2011 do apríla 2012 aj vláda na čele s predsedníčkou vlády I. Radičovej, a to v dôsledku skutočnosti, že Národná rada zamietla návrh vlády n vyslovenie dôvery.



II.1 Právomoci v oblasti normotvorby

Odvolaná a dočasne poverená vláda môže aj naďalej **rozhodovať o návrhoch zákonov, vrátane návrhov ústavných zákonov, a to vrátení tých ústavných zákonov, ktorými sa mení alebo dopĺňa Ústava** [čl. 119 písm. a) Ústavy]. Hoci ide o významnú právomoc vlády, keďže vláda je dominantným predkladateľom schválených návrhov zákonov,⁵ jej eventuálne vylúčenie by nepredstavovalo zásadný problém. Návrhy zákonov a návrhy ústavných zákonov totiž môže podľa čl. 87 ods. 1 Ústavy podať aj výbor Národnej rady alebo poslanec (resp. skupina poslancov). Platí však, že vláda má kvôli svojmu administratívne aparátu najlepšie podmienky na prípravu návrhov zákonov a ústavných zákonov, no z praxe je tiež známe neformálne posúvanie už pripravených legislatívnych návrhov z vlády na poslancom Národnej rady, a to v záujme ich čo najskoršieho schválenia. Pri návrhoch zákonov a ústavných zákonov predložených poslancami Národnej rady totiž neprebíha štandardné pripomienkové konanie, ktoré legislatívny proces predlžuje v zásade o týždne až mesiace.

Hoci odvolanej a dočasne poverenej vláde ostáva právomoc rozhodovať o návrhoch zákonov a ústavných zákonov, je nevyhnutné pripomenúť, že s tým nie je spojené aj ich schvaľovanie v skrátenom legislatívnom konaní (Podrobnejšie v časti IV. tejto analýzy).

Odvolanej a dočasne poverenej vláde je ponechaná aj právomoc **rozhodovať o nariadeniach vlády** [čl. 119 písm. b) Ústavy]. Ústava pritom rozlišuje medzi „klasickými“ nariadeniami vlády podľa čl. 120 ods. 1 vydávanými na vykonanie zákona a v jeho medziach a medzi tzv. aproximačnými nariadeniami vlády podľa čl. 120 ods. 2. Aproximačné nariadenia je vláda oprávnená vydávať ak tak ustanoví zákon, a to na (1) vykonanie Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a SR na strane druhej a (2) na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy, t. j. medzinárodných zmlúv, ktorými SR preniesla výkon časti svojich právomocí na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Na rozdiel od klasických nariadení vlád (čl. 120 ods. 1 Ústavy), tzv. aproximačnými nariadeniami vlády možno ukladať aj povinnosti [čl. 13 ods. 1 písm. c) Ústavy].

Aj keď odvolaná a dočasne poverená vláda sa v zmysle čl. 115 ods. 3 Ústavy nemôže uznávať na zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR ani na zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky (viac v časti III. tejto analýzy), pokiaľ by určitý návrh zákona alebo určité nariadenie vlády predstavovalo zásadné opatrenie, resp. bolo by zásadnou otázkou, čl. 115 ods. 3 Ústavy vláde nebráni, aby sa na podaní takéhoto

⁵ Pre štatistické ukazovatele pozri napr. BUJŇÁK, V. Ústava Slovenskej republiky a jej nedostatky pri zabezpečení riadneho chodu ústavných orgánov. In BUJŇÁK, V. (ed.). *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 156.



zásadného návrhu zákona uzniesla, resp. aby takéto zásadné nariadenie vlády schválila. Právomoci podľa čl. 119 písm. a) (návrhy zákonov) a písm. b) (nariadenia vlády) sú totiž samostatnými právomocami, oddelenými od právomocí podľa čl. 119 písm. d) (zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky) a písm. i) (zásadné otázky vnútornej a zahraničnej politiky).

Treťou právomocou týkajúcou sa normotvorby, ktorú odvolaná a dočasne poverená vláda taktiež stále má, je **uznášanie sa na návrhoch štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu** [čl. 119 písm. e) Ústavy]. Štátny rozpočet sa v zmysle čl. 58 ods. 1 Ústavy prijíma zákonom. Podľa § 14 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy⁶ predkladá vláda Národnej rade návrh rozpočtu do 15. októbra bežného roka, ak Národná rada nerozhodne inak. Štátny záverečný účet predstavuje v zmysle § 29 ods. 1 citovaného zákona správu o rozpočtovom hospodárení SR, ktorá obsahuje výsledky rozpočtového hospodárenia subjektov verejnej správy za príslušný rozpočtový rok. Podľa § 29 ods. 5 a 6 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy predkladá Ministerstvo financií SR návrh štátneho záverečného účtu vrátane návrhu na použitie prebytku štátneho rozpočtu vláde do 30. apríla bežného roka, pričom vláda predkladá návrh štátneho záverečného účtu Národnej rade a Najvyššiemu kontrolnému úradu SR do 20. mája bežného roka.

II.2 Právomoci v oblasti medzinárodných zmlúv

Odvolanej a dočasne poverenej vláde zostáva aj **právomoc dojednávania medzinárodných zmlúv** [čl. 119 písm. f) Ústavy], a to za podmienok určených rozhodnutím prezidenta.

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy totiž SR navonok zastupuje a medzinárodné zmluvy dojednáva a ratifikuje prezident. Dojednávanie medzinárodných zmlúv však prezident môže preniesť na vládu. Rozhodnutím č. 250/2001 Z. z. preniesol prezident na vládu právomoc dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy. S výhradou iného rozhodnutia v jednotlivých prípadoch prezident na vládu preniesol nasledovné:

(1) príprava a prerokúvanie návrhov medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady;⁷

⁶ Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁷ Podľa čl. 7 ods. 4 Ústavy sa súhlas Národnej rady pred ratifikáciou vyžaduje na platnosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách; medzinárodných politických zmlúv; medzinárodných zmlúv vojenskej povahy; medzinárodných zmlúv, z ktorých vzniká SR členstvo v medzinárodných organizáciách; medzinárodných hospodárskych zmlúv všeobecnej povahy; medzinárodných zmlúv, na ktorých vykonanie je potrebný zákon a medzinárodných zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb.



(2) dojednávania medzinárodných zmlúv, na ktoré nie je potrebný súhlas Národnej rady, a vo vzťahu k nim aj ich schvaľovanie a oprávnenie vyjadriť súhlas, že SR bude nimi viazaná podpisom, prijatím, schválením, prístupom alebo iným dohodnutým spôsobom a

(3) so súhlasom vlády aj dojednávania medzinárodných zmlúv, na ktoré nie je potrebný súhlas Národnej rady a ktoré nepresahujú rámec pôsobnosti ústredného orgánu štátnej správy ustanovený zákonom, a vo vzťahu k nim aj oprávnenie vyjadriť súhlas, že SR bude nimi viazaná podpisom alebo iným dohodnutým spôsobom, a to na člena vlády povereného riadením príslušného ústredného orgánu štátnej správy.

Dodnes prezident nevydal rozhodnutie, ktorým by rozhodnutie č. 250/2001 Z. z. zmenil alebo zrušil. Vyššie uvedený rozsah právomoci tak zostáva zachovaný aj vo vzťahu k odvolanej a dočasne poverenej vláde na čele s predsedom vlády E. Hegerom.

II.3 Právomoci v oblasti krízových situácií

Odvolaná a dočasne poverená vláda má **aj právomoci bezprostredne súvisiace s krízovými situáciami, ktoré sú podrobnejšie upravené v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu**,⁸ avšak ktorých ústavný základ je prítomný priamo v texte Ústavy [čl. 119 písm. m)]. Ide najmä o vyhlasovanie núdzového stavu a o súčinnosť pri vyhlasovaní výnimočného stavu a vojnového stavu, ako aj pri mobilizácii ozbrojených síl.

Pokiaľ ide o konkrétne právomoci, v zmysle čl. 3 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu prezident vyhlasuje vojnový stav na návrh vlády, a to za podmienky, že SR bezprostredne hrozí vypovedanie vojny alebo bezprostredne hrozí napadnutie cudzou mocou bez vypovedania vojny. Podľa čl. 1 ods. 8 citovaného ústavného zákona zas prezident môže na návrh vlády nariadiť čiastočnú alebo všeobecnú mobilizáciu ozbrojených síl pri ohrození bezpečnosti štátu alebo pri bezprostrednej hrozbe jeho napadnutia cudzou mocou, a to v čase vojny alebo vyhláseného vojnového stavu.

Výnimočný stav, ktorý taktiež vyhlasuje prezident, môže byť v súlade s čl. 4 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhlásený opäť len na návrh vlády, a to za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k teroristickému útoku, k rozsiahlym pouličným nepokojom spojeným s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok alebo dôjde k inému hromadnému násilnému protiprávnemu konaniu, ktoré svojím rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok a bezpečnosť štátu, ak ho nemožno odvrátiť činnosťou orgánov verejnej moci a ak je znemožnené účinné použitie zákonných prostriedkov. Výnimočný stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 60 dní. Výnimočný

⁸ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.



stav možno, za podmienok ustanovených ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas predĺžiť.

Vo vzťahu k vojnovému a výnimočnému stavu platí, že odvolaná a dočasne poverená vláda má zachovanú možnosť navrhnúť prezidentovi ich skončenie.

A napokon, do právomocí vlády patrí aj vyhlasovanie núdzového stavu. Ten môže vláda samotná (bez nevyhnutnej súčinnosti s prezidentom), a to za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie. Kým vojnový stav a výnimočný stav neboli nikdy v doterajšej histórii vyhlásené, núdzový stav bol prvýkrát vyhlásený v roku 2011 a následne bol opakovane vyhlasovaný a predĺžovaný v pandemickom období rokov 2020 až 2022. Odvolaná a dočasne poverená vláda má okrem samotného vyhlásenia núdzového stavu zachovanú aj právomoc počas núdzového stavu obmedzovať základné práva a ukladať povinnosti, a to svojím uznesením.⁹

II.4 Právomoci v oblasti pôsobenia ozbrojených síl

K právomociam, ktoré ostávajú odvolanej a dočasne poverenej vláde zachované (bez dodatočných obmedzení), patria aj tie týkajúce pôsobenia ozbrojených síl. Odvolaná vláda je oprávnená rozhodnúť **o vyslaní ozbrojených síl mimo územia SR na účel (1) humanitárnej pomoci, (2) vojenských cvičení alebo (3) mierových pozorovateľských misií, a rovnako o súhlase s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky na účel humanitárnej pomoci, vojenských cvičení alebo mierových pozorovateľských misií.** Taktiež je oprávnená rozhodnúť **o súhlase s prechodom zahraničných ozbrojených síl cez územie SR** [čl. 119 písm. o) Ústavy].

Mimo vyššie uvedených situácií vyslovuje súhlas s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území SR Národná rada podľa čl. 86 písm. m) Ústavy.

Ak ide o plnenie záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu (napr. záväzky vyplývajúce zo Severoatlantickej zmluvy zakladajúcej organizáciu NATO), **odvolaná a dočasne poverená vláda je oprávnená rozhodnúť aj o vyslaní ozbrojených síl mimo územia SR, najdlhšie však na čas 60 dní** [čl. 119 písm. p) Ústavy]. Vláda má následne notifikačnú povinnosť smerom k Národnej rade. Pokiaľ by

⁹ Skutočnosť, že vláda môže počas núdzového stavu obmedzovať základné práva a slobody a ukladať povinnosť prostredníctvom svojho uznesenia potvrdil Ústavný súd Slovenskej republiky. Porovnaj jeho uznesenia sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 a PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021.



vyslanie ozbrojených síl mimo územia SR presiahlo 60 dní, súhlas by musela vysloviť v zmysle čl. 86 písm. l) Ústavy priamo Národná rada.

II.5 Právomoci v oblasti hospodárskej, sociálnej, vnútornej a zahraničnej politiky

Ustanovenie čl. 115 ods. 3 Ústavy vylučuje, aby odvolaná vláda rozhodovala o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR [čl. 119 písm. d)] a rovnako vylučuje rozhodovanie o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky [čl. 119 písm. i)]. Ústavodarca však explicitne vylúčil rozhodovanie len vtedy, ak má takéto opatrenie alebo takáto otázka zásadný charakter. **Pokiaľ prerokované opatrenie alebo otázka nemajú zásadný charakter, rozhodnúť o nich môže aj odvolaná vláda** (podrobnejšie sa v časti III. tejto analýzy).

II.6 Právomoci smerom k hlave štátu

V rámci analýzy právomocí, ktoré odvolanej a dočasne poverenej vláde zostávajú zachované, je nevyhnutné poukázať aj na skutočnosť, že odvolaná a dočasne poverená vláda má zachované **právomoci nadväzujúce na inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu**. Niektoré rozhodnutia prezidenta ako hlavy štátu sú totiž v zmysle čl. 102 ods. 2 Ústavy platné iba vtedy, ak ich podpíše predseda vlády alebo ním poverený minister. Paradoxne to platí aj v prípade odvolanej a dočasne poverenej vlády, ktorej výkon niektorých právomocí samotný prezident schvaľuje (viac v časti IV. tejto analýzy). Za kontrasignované rozhodnutie prezidenta zodpovedá vláda, čo je konštrukcia, ktorá je pri odvolanej a dočasne poverenej vláde tiež nelogická. Voči odvolanej vláde a jej členom už totiž (ako uvádzame v časti V. tejto analýzy) Národná rada nevie vyvodiť ústavnopolitickú zodpovednosť v podobe vyslovenia nedôvery.

V zmysle čl. 102 ods. 2 Ústavy predseda vlády alebo ním poverený minister kontrasignuje nasledovné rozhodnutia prezidenta:

- (1) prijímanie, poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misií,
- (2) odpúšťanie a zmierňovanie trestov uložených súdmi v trestnom konaní a zahládzenie odsúdenia formou amnestie,
- (3) rozhodnutia pri výkone funkcie hlavného veliteľa ozbrojených síl.

II.7 Právomoci smerom k zákonodarnej moci

Odvolanej a dočasne poverenej vláde zostávajú aj niektoré právomoci súvisiace so zákonodarnou mocou, resp. právomoci smerujúce voči Národnej rade predstavujúcej



(jediný) zákonodarný orgán SR. Ďalej uvedené právomoci totiž nie sú predmetom výpočtu čl. 119 Ústavy, na ktorý odkazuje ustanovenie čl. 115 ods. 3, ale sú upravené v iných častiach ústavného textu.

Aj odvolanej a dočasne poverenej vláda v zmysle čl. 82 ods. 4 Ústavy patrí oprávnenie (1) **požiadať predsedu Národnej rady o zvolanie mimoriadnej schôdze Národnej rady počas prerušenia jej zasadania pred určeným termínom a v zmysle čl. 96 ods. 1 Ústavy oprávnenie (1) podávať Národnej rade návrh na prijatie uznesenia o vyhlásení referenda.**

II. 8 Právomoci smerom k Ústavnému súdu Slovenskej republiky

Podobne ako je to v prípade vzťahu vlády a Národnej rady (časť II.7 tejto analýzy), odvolaná a dočasne vláda je na základe čl. 130 ods. 1 písm. c) Ústavy **oprávnená podávať Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd“) (1) návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov a (2) návrh na začatie konanie o výklade Ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná.**

II.9 Zastupovanie prezidenta

Ústava sa v čl. 105 ods. 1 zmieňuje o riešení situácie, v ktorej by prezident ako hlava štátu nemohol vykonávať svoje právomoci. K takejto situácii by mohlo dôjsť v prípade, ak by prezident nebol zvolený alebo ak by sa funkcia prezidenta uvoľnila a ešte by nebol zvolený nový prezident, alebo ak bol nový prezident síce zvolený bol, no ešte by nezložil sľub. Zastupovanie prezidenta sa „aktivuje“ aj v prípade, ak by prezident nemohol svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody. Vo všetkých uvedených situáciách dochádza k prechodu vybraných právomocí prezidenta na iné ústavné orgány, ktoré hlavu štátu následne zastupujú. Jedným z týchto ústavných orgánov je aj vláda.

Aj na odvolanú a dočasne poverenú vládu by, v prípade aktivácie inštitútu zastupovania prezidenta, **prešiel výkon nasledujúcich prezidentských právomocí:**

- (1) zastupovanie SR navonok, dojednávanie a ratifikovanie medzinárodných zmlúv;
- (2) podávanie návrhu Ústavnému súdu na rozhodnutie o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady, s Ústavou alebo s ústavným zákonom;¹⁰
- (3) prijímanie, poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misií;
- (4) vyhlasovanie referenda a

¹⁰ Prechod tejto právomoci na odvolanú vládu je však paradoxný. Štandardne možnosť podať v danej veci návrh na Ústavný súd vláde patrí, no pri odvolanej vláde sa ústavodarca prostredníctvom čl. 115 ods. 3 Ústavy rozhodol o vylúčení možnosti realizácie dotknutej právomoci. Ak by však v čase fungovania odvolanej a dočasne poverenej vlády vznikla potreba zastupovania prezidenta, skúmanú právomoc by vláda opäť získala.



(5) vracanie schválených zákonov Národnej rade s pripomienkami do 15 dní odo dňa doručenia schváleného zákona na opätovné prerokovanie.

Aj odvolaná a dočasne poverená vláda môže v čase, kedy vykonáva časť prezidentských právomocí, poveriť svojho predsedu aby vykonával niektoré z uvedených právomocí prezidenta, ktorých výkon na vládu prešiel. Na predsedu vlády priamo *ex constitutione* v tom čase prechádza hlavné velenie ozbrojených síl.

III.

Právomoci, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda vykonávať nemôže

Druhú kategóriu právomocí vlády predstavujú tie právomoci Ústavou vo všeobecnosti zverené vláde, ktoré **odvolaná a dočasne poverená vláda vykonávať nemôže**

Zo znenia článku 115 ods. 3 Ústavy, ktorý vypočítava rozsah právomocí, ktoré odvolanej a dočasne poverenej vláde zostávajú zachované (podrobne v časti II. tejto analýzy), možno, za pomoci *argumentum a contrario*, vyvodiť, že odvolaná a dočasne poverená vláda **nesmie rozhodovať o:**

- (1) **programe vlády a o jeho plnení;**
- (2) **zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR;**
- (3) **súhlase s prenesením dojednávania medzinárodných zmlúv podľa čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy na jednotlivých členov vlády;**
- (4) **podaní návrhu na Ústavný súd, aby rozhodol o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady, s Ústavou a s ústavným zákonom;**
- (5) **zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky;**
- (6) **podaní návrhu zákona alebo iného závažného opatrenia na verejnú diskusiu;**
- (7) **požiadaní o vyslovenie dôvery a o**
- (8) **udelení amnestie vo veciach priestupkov.**

Vo vzťahu ku všetkým uvedeným právomociam platí, že odvolaná a dočasne poverená vláda **ich nemôže vykonávať vôbec, a to ani v prípade, ak by na ich výkon dostala súhlas**, napríklad súhlas prezidenta (k právomociam, ktorých výkon je viazaný na súhlas prezidenta pozri časť IV. tejto analýzy).

III.1 K niektorým právomociam, ktoré odvolanej a dočasne poverenej vláde nepatria

Vzhľadom na absenciu vzťahu dôvery medzi odvolanou a dočasne poverenou vládou a Národnou radou **sú isté oblasti, kde niet pochybností o nemožnosti rozhodovať o nich zo strany odvolanej a dočasne poverenej vlády**. Vzhľadom na absenciu dôvery Národnej rady voči vláde, ide najmä o nemožnosť rozhodovať o programe vlády a jeho plnení, o podaní



návrhu zákona alebo iného závažného opatrenia na verejnú diskusiu, a o tom, že vláda požiada o vyslovenie dôvery. Tieto oblasti totiž súvisia s politickou orientáciou a náplňou činnosti vlády, ktorá dôveru Národnej rady má.

Nemožnosť odvolanej a dočasne poverenej vlády rozhodovať o programe vlády a jeho plnení je logickým dôsledkom vzájomných vzťahov medzi vládou a Národnou radou v ústavnom systéme SR. Vláda totiž má povinnosť Národnej rade najneskôr do 30 dní po svojom vymenovaní predložiť svoj program, s čím je spojené to, že Národná rada sa uznáša na programe vlády a hlasuje o dôvere voči vláde. Vládny program sa po jeho schválení Národnou radou a na základe vyslovenej dôvery Národnou radou následne už zásadne nemení. Ak teda nastane situácia, že vláda stratí dôveru Národnej rady, čo je aj prípad vlády na čele s predsedom vlády E. Hegerom, dotknutá vláda už nemôže rozhodovať o svojom programe vlády a o jeho plnení.

Nemožnosť rozhodovať o podaní návrhu zákona alebo iného závažného opatrenia na verejnú diskusiu zas predstavuje taký okruh rozhodovania odvolanej a dočasne poverenej vlády, ktorý nie je Ústavou bližšie špecifikovaný. Avšak vzhľadom na existujúcu širokú škálu právne uznaných možností ako sa verejnosť môže zapojiť do diskusie k pripravovanému návrhu zákona alebo iného závažného opatrenia (napr. prostredníctvom pripomienkového konania) nemožnosť uplatniť túto právomoc nemá zásadný dopad na tvorbu právnych predpisov v štáte a na výkon ostatných právomocí, ktoré odvolanej a dočasne poverenej vláde zostávajú.

Nemožnosť odvolanej a dočasne poverenej vlády rozhodovať o tom, že vláda požiada o vyslovenie dôvery súvisí s už priblíženými vzťahmi medzi vládou a Národnou radou v ústavnom systéme SR. Ak totiž vláda už raz dôveru Národnej rady stratila (procesným mechanizmom je venovaná časť I. tejto analýzy), je na mieste, aby (tá istá) vláda tú istú) Národnou radu už nemohla o vyslovenie dôvery žiadať.

Osobitne však treba spomenúť mechanizmus predpokladaný v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti.¹¹ Ten predpokladá obligatórne požiadanie o vyslovenie dôvery iniciované vládou v prípade, ak výška dlhu SR dosiahne 50 % podielu na hrubom domácom produkte. Máme však za to, že aj napriek skutočnosti, že v danom prípade ide o situáciu upravenú v osobitnom ústavnom zákone, ktorý má vo vzťahu k Ústave vzťah *lex specialis*, ak vláda raz dôveru Národnej rady stratila, obligatórne žiadane o jej vyslovenie stráca zmysel.

Odvolaná a dočasne poverená nemá **ani možnosť rozhodovať o súhlase s prenesením dojednávania medzinárodných zmlúv** podľa čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy **na jednotlivých členov vlády**, a tiež **možnosť rozhodovať o podaní návrhu na Ústavný súd**,

¹¹ Ústavný zákon č. č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v znení neskorších predpisov.



aby tento rozhodol o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady, s Ústavou a s ústavným zákonom. Uvedené oblasti súvisia s najdôležitejšími nástrojmi, ktoré vláda používa v oblasti tvorby zahraničnej politiky štátu a podieľaní sa na tvorbe medzinárodných záväzkov SR. Preto je odôvodnené vylúčenie uvedených oblastí z právomocí odvolanej a dočasne poverenej vlády.

Ďalšia právomoc, ktorá odvolanej a dočasne poverenej vláde nepatrí je **rozhodovanie o udelení amnestie vo veciach priestupkov**. V tomto prípade ide o odobratie právomoci vláde majúcej súvis so správnym trestaním, pričom treba zdôrazniť, že táto právomoc je v praxi takmer nevyužívaná, keďže doposiaľ bola realizovaná len v rokoch 1993 a 1998.

V rámci analýzy tých právomocí, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda vykonávať nemôže, sa ako problematické javí rozhodovanie o **tzv. nelegislatívnych materiáloch**, ktoré sa na rokovanie vlády nepredkladajú na základe zákona a ktoré vláda Slovenskej republiky neberie na vedomie, ale o nich rozhoduje uznesením. **Ak je totiž nejaký materiál predložený na rokovanie odvolanej a dočasne poverenej vlády a spĺňa kvalifikačné kritérium zásadnosti, pričom súčasne nejde o návrh zákona, ústavného zákona alebo nariadenia vlády, resp. ak sa dotknutý materiál nepredkladá na základe (osobitného) zákona, odvolaná a dočasne poverená vláda nemôže o tomto materiáli rozhodnúť.** Ak sa takýto materiál predkladá na základe (osobitného) zákona, t. j. v zmysle čl. 119 písm. r) Ústavy, potom si v zmysle čl. 115 ods. 3 musí odvolaná a dočasne poverená vláda vyžiadať predchádzajúci súhlas prezidenta ešte pred tým ako bude o takom materiáli rozhodovať (k tomu viac v časti IV. tejto analýzy).

III.2 K právomociam rozhodovať o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej politiky a o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky

Aktuálne sa ako problematické javia najmä dve oblasti pôsobnosti vlády, ktoré sú vyňaté z rozhodovania odvolanej a dočasne poverenej vlády. Z Ústavy explicitne nevyplýva, čo sa rozumie pod pojmi „zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky“ a „zásadné otázky vnútornej a zahraničnej politiky“. V tomto smere nie je veľmi nápomocná ani rozhodovacia činnosť Ústavného súdu, ktorá vo vzťahu k daným právomociam nie je obsiahla.

Vo vzťahu k **zásadným opatreniam na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR** Ústavný súd konštatoval, že „*Ústava neustanovuje taxatívne, ani demonštratívne, ktoré z opatrení v uvedených oblastiach sú natoľko závažné, že ich možno charakterizovať ako zásadné. Pomocou výkladu za zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky možno považovať všetky opatrenia, ktoré majú mimoriadny význam pre hospodársku a sociálnu politiku Slovenskej republiky z hľadiska jej dlhodobého rozvoja. Okrem toho za zásadné*



opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky možno označiť aj také opatrenia, ktoré majú zásadný význam pre riešenie konkrétnej situácie dôležitej pre hospodársku alebo sociálnu politiku Slovenskej republiky. Rozsah, hĺbku a stupeň konkrétnosti opatrení, ktorými vláda uplatní svoju pôsobnosť rozhodovať o zásadných otázkach hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky, nemožno vymedziť so všeobecnou platnosťou pre všetky opatrenia zásadnej povahy. Len podľa povahy spoločenského vzťahu, ktorý je predmetom rozhodovania, možno ustanoviť, či pre uplatnenie pôsobnosti, ktorú vláde priznáva ústava, stačí, aby vláda rozhodla o koncepcii opatrenia zásadného významu, alebo či treba, aby vláda rozhodovala aj o konkrétnych otázkach uskutočnenia prijatého opatrenia.“¹²

Vo k **zásadným otázka vnútornej a zahraničnej politiky** Ústavný súd zas judikoval,¹³ že „Ústava zveruje v čl. 119 písm. i) vláde právomoc rozhodovať o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky. Vzhľadom na stupeň právnej regulácie medzinárodných vzťahov a význam medzinárodných súdnych orgánov vrátane ESLP, ktorého rozhodnutia nielen zakladajú medzinárodnoprávne záväzky Slovenskej republiky v individuálnych prípadoch, ale vzhľadom na ich precedenčný charakter môžu zásadným spôsobom ovplyvňovať vnútroštátnu administratívnu a súdnu prax, a dokonca aj zákonodarstvo a vývoj právneho poriadku, možno nomináciu kandidátov na sudcov, ktorí by mali pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch, jednoznačne zahrnúť medzi zásadné otázky vnútornej a zahraničnej politiky, a to aj pri zohľadnení jej špecifickej povahy spočívajúcej vo výraznej limitácii jej politického aspektu existujúcou právnou reguláciou reflektujúcou súdny charakter medzinárodných súdnych orgánov a z toho vyplývajúcu požiadavku ich nezávislého a nestranného rozhodovania“.

Existujúca rozhodovacia činnosť Ústavného súdu tak len potvrdzuje nemožnosť jednoznačne a definitívne stanoviť presné vymedzenie toho, čo možno považovať a čo nemožno považovať za zásadné opatrenie hospodárskej a sociálnej politiky SR, resp. za zásadnú otázku jej vnútornej a zahraničnej politiky. Jednoznačne z toho vyplýva **nutnosť posudzovať každý prípad individuálne**, a to aj s ohľadom na rozsah či význam dopadu danej otázky, resp. opatrenia.

Aktuálne k oblasti pôsobnosti vlády vo vzťahu k rozhodovaniu o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky existuje verejná odborná polemika na tému možnosti odvolanej a dočasne poverenej vlády rozhodnúť o poskytnutí vojenských lietadiel MiG-29 Ukrajine. Východiskom pre posúdenie či odvolaná a dočasne poverená vláda má alebo nemá ústavne priznanú možnosť rozhodovať o poskytnutí týchto lietadiel, určených predovšetkým na ničenie vzdušných cieľov a vybojovanie nadvlády vo vzdušnom priestore, je posúdenie možnosti daných lietadiel naplniť svoj účel za akým boli SR obstarané,

¹² Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. PL.ÚS 1/96 z 21. novembra 1996.

¹³ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 298/2015 z 1. júla 2015.



ako aj posúdenie toho, či ich vývoz mimo územie štátu môže mať dopad na pôsobenie SR v rámci medzinárodných vzťahov, resp. medzinárodných organizácií. Pri ďalšom rozvinutí možných scenárov a alternatív ústavnoprávnej interpretácie nemožno neupozorniť, že ich aplikácia je do značnej miery vo viacerých prípadoch podmienená odborným technickým posúdením stavu a použiteľnosti dotknutých lietadiel, čo je jednoznačne mimoprávna sféra.

Podľa verejne dostupných informácií vojenské lietadlá ruskej (sovietskej) výroby MiG-29 v súčasnosti nelietajú a pre SR, najmä pre zabezpečenie obrany jej vzdušného priestoru, by nemali mať žiadnu hodnotu. Štát totiž nedokáže zabezpečiť ich servis. Naopak, ukrajinská strana predmetné lietadla zrejme bude vedieť využiť, keďže v opačnom prípade by, z logiky veci, o ne pravdepodobne ani nemala záujem.¹⁴

Ak vychádzame z pravdivosti vyššie uvedených informácií o stave lietadiel MiG-29, potom v tomto konkrétnom prípade by zrejme otázka ich poskytnutia nemala byť považovaná za zásadnú otázku domácej ani zahraničnej politiky, a preto by vláde nemalo vôbec prináležať o tom rozhodovať, nakoľko táto otázka nepožíva náležitú dôležitosť a význam. V zmysle čl. 119 písm. i) Ústavy totiž vláde patrí rozhodovanie nie o akýchkoľvek otázkach vnútornej a zahraničnej politiky, ale rozhodovanie o *zásadných* otázkach vnútornej a zahraničnej politiky.

Ústavnoprávne je však nutné zaoberať sa aj prinajmenšom dvoma ďalšími možnosťami. Prvou je alternatíva, že (1) v prípade vyhlásenia vojny by SR vedela predmetné lietadlá využiť, a tak by tieto v nevyhnutnom prípade dokázali spolupôsobiť na obrane vzdušného priestoru SR. Druhou možnosťou je alternatíva, že (2) lietadlá MiG-29 sú síce nefunkčné na území SR, avšak ak by boli poskytnuté Ukrajine, tá by bola spôsobilá zabezpečiť ich servis aj obsluhu a dokázala by ich využiť ako zbraň na obranu vzdušného priestoru Ukrajiny.

V prípade prvej alternatívy, ak by SR vedela počas vojny lietadlá MiG-29 nasadiť na obranu svojho vzdušného priestoru, potom sa dá predpokladať, že dokážu naplniť svoj pôvodný účel, a preto ich použitie v nevyhnutnom prípade predstavuje pre štát možnosť zvýšiť obranyschopnosť svojho vzdušného priestoru, čo je nepochybne dôležitá otázka vnútornej (obrannej) politiky štátu. Ústavnoprávnym dôsledkom by potom bolo to, že odvolaná a dočasne poverená vláda nemá právomoc o poskytnutí lietadiel MiG-29 na Ukrajiny rozhodovať.

¹⁴ Pre podrobnosti k prípadu poskytnutia vojenských lietadiel MiG-29 Ukrajine pozri napr. *Darovanie stíhačiek pomôže Ukrajine aj Slovensku, reaguje Heger na Fica*. [cit. 2023-02-21]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/23131613/mig-migy-ukrajina-fico.html>>; *Darovanie nevyužitých stíhačiek Ukrajine nemusí byť také jednoduché*. [cit. 2023-02-21] či *Nad: Naše migy by už nelietali, darovanie neznižuje našu obranyschopnosť*. [cit. 2023-02-21]. Dostupné na: <<https://www.teraz.sk/slovensko/nad-nase-migy-by-uz-nelietali-darov/695540-clanok.html>>.



V druhom prípade, ak budeme uvažovať o lietadlách MiG-29 ako o zbraniach užitočných pre Ukrajinu, ktorá je susedným štátom SR a na území ktorej prebieha vojenský konflikt s Ruskou federáciou, bolo ťažké ustáť záver, že poskytnutie predmetných lietadiel Ukrajine by nepredstavovalo zásadnú otázku, tentoraz zahraničnej politiky SR. Ústavnoprávnym dôsledkom by potom, rovnako ako v predchádzajúcom prípade, malo byť to, že odvolaná a dočasne poverená vláda o poskytnutí lietadiel MiG-29 na Ukrajinu opäť nemôže rozhodovať.

IV.

Právomoci, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda môže vykonávať len so súhlasom prezidenta

Tretiu kategóriu právomocí odvolanej a dočasne poverenej vlády, čiže aj súčasnej vlády na čele s predsedom vlády E. Hegerom, predstavujú tie **právomoci, ktoré vláda môže vykonávať len so súhlasom prezidenta**.

IV.1 Konkrétne právomoci, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda môže vykonávať len so súhlasom prezidenta

V zmysle čl. 115 ods. 3 Ústavy právomoci, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda môže vykonávať len so súhlasom prezidenta, predstavujú právomoci (pôsobnosť) podľa čl. 119 písm. m) a r) Ústavy. Konkrétne ide o:

- (1) **vymenúvanie a odvolávanie troch členov Súdnej rady Slovenskej republiky** (ďalej aj „Súdna rada“) [čl. 119 písm. m)];
- (2) **vymenúvanie a odvolávanie ďalších štátnych funkcionárov** v prípadoch ustanovených zákonom [čl. 119 písm. m)] a
- (3) **rozhodovanie o ďalších otázkach ustanovených zákonom** [čl. 119 písm. r) Ústavy].

Spomedzi uvedených okruhov právomocí, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda môže vykonávať len so súhlasom prezidenta, treba osobitnú pozornosť venovať najmä druhému a tretiemu z nich.

Za **ďalších štátnych funkcionárov** (okruh 2), ktorých odvolaná a dočasne poverená vláda môže vymenúvať alebo odvolávať len so súhlasom prezidenta, treba považovať iných funkcionárov než sú tí, ktorých vymenúvanie a odvolávanie vláde zveruje priamo Ústava (traja členovia Súdnej rady). Právnym základom tejto právomoci vlády je pritom (akýkoľvek) zákon, a to nie len zákon platný a účinný v súčasnosti, ale aj zákon, ktorý by Národná rada prijala v budúcnosti. Súčasne však treba upozorniť, že zákon nemôže vláde zveriť



vymenúvanie a odvolávanie „vyššieho“ štátneho funkcionára, keďže táto právomoc je Ústavou rezervovaná pre prezidenta [čl. 102 ods. 1 písm. h)].¹⁵

Podľa v súčasnosti platného právneho stavu možno ako príklad štátneho funkcionára, ktorého na zákonnom základe vymenúva vláda, a vo vzťahu ku ktorému odvolaná a dočasne poverená vláda potrebuje súhlas prezidenta, uviesť napríklad prednostov okresných úradov alebo členov Rady vlády Slovenskej republiky pre vedu, techniku a inovácie.¹⁶

Pokiaľ ide o **ďalšie otázky stanovené zákonom do pôsobnosti vlády** (okruh 3), aj v ich prípade platí, ako to napokon aj vyplýva z formulácie textu Ústavy, že konkrétny výpočet týchto otázok nie je v Ústave obsiahnutý. Rozhodovanie o akýchkoľvek otázkach, ktoré vláde zveril zákon a nie priamo Ústava, či už v súčasnosti platný a účinný zákon alebo zákon prijatý v budúcnosti, si tak v prípade odvolanej a dočasne poverenej vlády bude vyžadovať súhlas prezidenta. Podľa v súčasnosti platného právneho stavu za otázku, o ktorej vláda rozhoduje na základe zákona, možno uviesť rozhodovanie o návrhu na použitie skráteného legislatívneho konania v Národnej rade; rozhodovanie o informovaní Národnej rady o vydaných aproximačných nariadeniach a o ďalšom zámere ich prijímania; výkon právomocí v oblasti prevencie kriminality (napr. prijímanie koncepčných a koordinačných opatrení alebo schvaľovanie stratégie prevencie kriminality); rozhodovanie o zmene účelu použitia výdavkov štátneho rozpočtu; schvaľovanie štatútov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy; schvaľovanie limitov počtov zamestnancov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy či schvaľovanie kritérií výberu investičných partnerov a uzatvárania, zmeny a ukončenia každej investičnej zmluvy Agentúrou štátom podporovaného nájomného bývania.¹⁷

Do právomocí, ktoré môže odvolaná a dočasne poverená vláda vykonávať len so súhlasom prezidenta, patrí, keďže ide o právomoc vyplývajúca zo zákona, aj schvaľovanie zahraničných ciest predsedu vlády, podpredsedov vlády, ministrov, štátnych tajomníkov a

¹⁵ Zhodne aj GIBA, M. Čl. 119 In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 348. Pre vymedzenie pojmu „vyšší štátny funkcionár“ pozri aj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 32/95 zo 7. novembra 1996.

¹⁶ Porovnaj § 2 ods. 2 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 9 písm. d) zákona č. 172/2005 Z. z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja a o doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

¹⁷ Porovnaj § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov; ; § 39 ods. 2 písm. a) a b) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov; § 4 zákona č. 19/2002 Z. z. ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov; § 8 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov; § 5 zákona č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov či § 6 ods. 1 zákona č. 222/2022 Z. z. o štátnej podpore nájomného bývania a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy a vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky.¹⁸ Dôsledkom teda je to, že **žiadny z členov odvolanej a dočasne poverenej vlády by sa nemal zúčastniť zahraničnej (pracovnej) cesty bez toho, aby súhlas na jej schválenie udelil prezident.**

Špecifickou otázkou je prípadné späťvzatie návrhu zákona alebo ústavného zákona, ktorý bol podaný do Národnej rady. Ako sme uviedli v časti II. tejto analýzy, právomoc podávať návrhy zákonov a ústavných zákonov do Národnej rady odvolanej a dočasne poverenej vláde zostáva zachovaná. O možnosti ich späťvzatia však Ústava mlčí. Túto možnosť spomína len zákon o rokovanom poriadku Národnej rady.¹⁹ Pri striktnom jazykovom výklade by sa dalo dospieť k záveru, že aj táto možnosť by mala byť podmienená súhlasom prezidenta, keďže ide o otázku stanovenú zákonom. Možnosť späťvzatia podaného návrhu zákona alebo ústavného zákona však vyplýva z Ústavy, konkrétne z čl. 87 ods. 1, aj keď len implicitne. Ak Ústava priznáva určitému subjektu právo legislatívnej iniciatívy, k tomuto právu patrí aj možnosť tohto subjektu rozhodnúť o stiahnutí vlastného návrhu z rokovania Národnej rady. Máme preto za to, že odvolaná a dočasne poverená vláda nepotrebuje súhlas prezidenta na späťvzatie návrhu zákona alebo ústavného zákona.

IV.2 Forma a spôsob udelenia súhlasu prezidenta

Vo vzťahu ku kategórií právomocí, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda môže vykonávať len so súhlasom prezidenta, treba zdôrazniť dve skutočnosti.

Po prvé, súhlas prezidenta musí byť **predchádzajúci**, čiže musí byť udelený ešte pred tým, než vláda dotknutú právomoc realizuje, teda ešte predtým, než vláda vydá právny akt predstavujúci realizáciu dotknutej právomoci (napr. predtým ako prijme uznesenie).

Po druhé, súhlas prezidenta musí byť udelený **v každom jednotlivom prípade**. Pre naplnenie ústavnej podmienky, čiže udelenia predchádzajúceho súhlasu zo strany prezidenta, preto nebude stačiť to, ak prezident udelí súhlas na prvú realizáciu dotknutej právomoci. Naopak, predchádzajúci súhlas je nevyhnutný pre každý jeden prípad, kedy má byť dotknutá právomoc realizovaná. Ako príklad možno uviesť realizáciu právomoci spočívajúcej vo vymenúvaní a odvolávaní troch členov Súdnej rady [čl. 119 písm. m) Ústavy]. Aby mohla odvolaná a dočasne poverená vláda túto právomoc realizovať ústavne konformným spôsobom realizovať, bude potrebovať súhlas na každé jedno vymenovanie alebo odvolanie člena Súdnej rady. Rozporný s Ústavou by preto bol, naopak, taký postup,

¹⁸ Porovnaj § 39 ods. 2 písm. c) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

¹⁹ Porovnaj § 95 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.



ak by vláda po získaní prvého súhlasu (napr. na vymenovanie osoby A) následne, s väčším či menším časovým odstupom, bez ďalšieho súhlasu prezidenta odvolala osobu B či vymenovala osobu C.

Osobitnú pozornosť treba venovať aj spôsobu, akým prezident udeľuje súhlas na výkon právomocí. **Forma súhlasu** (ústny alebo písomný), **rovnako ako ani žiadne iné podrobnosti o spôsobe jeho udelenia, ani Ústava ani žiadne podústavné právne predpisy neupravujú**. Z uvedeného teda vyplýva, že spôsob udelenia súhlasu, resp. procesný postup smerujúci k jeho udeleniu, je vecou politickej praxe. Keďže súhlas udeľuje prezident, je to práve hlava štátu, kto by mal určiť akým spôsobom bude súhlas na výkon dotknutých právomocí vlády udeľovať. So zreteľom na absenciu akejkoľvek úpravy možno taktiež tvrdiť, že prezident nie je povinný udelenie alebo neudelenie súhlasu žiadnym spôsobom odôvodňovať. Samozrejme, berúc do úvahy imperatív vyjadrený v čl. 101 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého má prezident svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, možno komunikovanie dôvodov, pre ktoré súhlas na výkon právomocí nebol udelený, považovať za viac než vhodné, a to najmä vzhľadom na možnosť „nápravy“ zo strany vlády.

V praxi bol identifikovaný taký postup pri udeľovaní súhlasu, že v mene vlády ako celku sa jej predseda obráti na prezidenta (prezidentku) so žiadosťou o udelenie súhlasu. Táto žiadosť má písomnú formu a jej predmetom je konkrétny výkon príslušnej právomoci vlády. Na základe takejto žiadosti následne prezident odpovedá, rovnako písomne, a to tak, že súhlas udelí alebo neudelí. Takýto postup možno označiť za súladný s Ústavou.

V.

Kontrola odvolanej a dočasne poverenej vlády a kontrola výkonu jej právomocí

Ako vyplýva aj z toho, čo bolo uvedené v časti I. tejto analýzy, vláda je v podmienkach ústavného systému SR, ktorý je založený na princípoch parlamentnej formy vlády, za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade, čoho dôsledkom je možnosť jej kontroly zo strany Národnej rady.

Štandardným a súčasne aj ultimátnym nástrojom kontroly, ktorý Národná rada vo vzťahu k vláde má, je možnosť vyslovenia nedôvery vláde, prípadne možnosť zamietnutia návrhu vlády na vyslovenie dôvery. **Keďže však odvolaná a dočasne poverená vláda dôveru Národnej rady už nemá, čiže nevykonáva svoje právomoci na tomto ústavnom základe, z povahy veci nie je možné na jej kontrolu vyslovenie nedôvery využiť**. Rovnako nie je možné na jej kontrolu vyžiť ani mechanizmus zamietnutia návrhu na vyslovenie dôvery keďže, ako taktiež už bolo uvedené (časť III. tejto analýzy), odvolaná a dočasne poverená vláda nemôže rozhodovať o tom, že Národnú radu požiada o vyslovenie dôvery. Vo vzťahu k odvolanej a dočasne poverenej vláde je vylúčené aj použitie mechanizmu vyslovenia



nedôvery konkrétnemu členovi vlády, napríklad ministrovi (čl. 116 ods. 3 Ústavy). Ak totiž dôveru Národnej rady nemá vláda ako celok, nemôže ju mať ani jej jednotlivý člen.

Nemožnosť využitia možnosti vyslovenia nedôvery zo strany Národnej rady voči odvolanej a dočasne poverenej vláde je všeobecne akceptovaná²⁰ a možno ju vyvodiť aj zo staršej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu. Z rozhodnutia Ústavného súdu totiž vyplýva, že pokiaľ vláda vykonáva funkciu na inom ústavnom základe než je dôvera Národnej rady, nie je možné jej vysloviť nedôveru a v dôsledku toho ju zo strany prezidenta ani nemožno odvolať. Ústavný súd konkrétne vyslovil, že „*Národná rada je podľa čl. 114 ods. 1 druhej vety oprávnená kedykoľvek vysloviť nedôveru vláde a jej členovi podľa čl. 116 ods. 3, znenie vety pred bodkočiarkou, ale toto svoje oprávnenie môže uplatniť vtedy, ak medzi ňou a konkrétnou vládou existuje ten ústavný základ na výkon jej funkcie, ktorý je založený na vyslovení dôvery Národnej rade tejto vláde, a tým aj jej jednotlivým členom*“.²¹

Avšak, aj voči odvolanej a dočasne poverenej vláde môže Národná rada uplatniť iné kontrolné mechanizmy, ktoré jej ústavná alebo zákonná úprava zveruje. Podľa Ústavy je to najmä právo poslanca Národnej rady interpelovať vládu alebo niektorého z jej členov (čl. 80 ods. 1 Ústavy). Interpelácie pritom Ústava žiadnym spôsobom neobmedzuje, a teda, možno ich využiť aj vo vzťahu k vláde, ktorá už nemá dôveru Národnej rady, čiže aj vo vzťahu k odvolanej a dočasne poverenej vláde. Vo vzťahu k odvolanej a dočasne poverenej vláde však nemožno využiť mechanizmus spočívajúci v možnosti spojenia rozpravy, ktorá sa koná o odpovedi na interpeláciu, s hlasovaním o dôvere vláde (čl. 80 ods. 2 Ústavy). Ako sme totiž už opakovane uviedli, odvolaná a dočasne poverená vláda už nemôže rozhodovať o tom, že požiada o vyslovenie dôvery zo strany Národnej rady.

Okrem interpelácii možno za ďalší kontrolný mechanizmus Národnej rady (alebo jej poslancov), ktorý môže uplatniť aj vo vzťahu k odvolanej a dočasne poverenej vláde, označiť aj povinnosť člena vlády zúčastniť sa na schôdzi Národnej rady alebo schôdzi jej orgánu, spravidla schôdzi jej výboru (čl. 85 Ústavy), ako aj využitie inštitútu hodiny otázok, ktorý je upravený v § 131 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady. V rámci hodiny otázok, ktorá sa obligatórne zaraďuje do programu riadnej schôdze Národnej rady, členovia vlády odpovedajú na otázky položené poslancami Národnej rady.

Ani jeden z uvedených kontrolných mechanizmov, t. j. **účasť člena vlády na schôdzi Národnej rady alebo jej orgánu, interpelovanie člena vlády a polozenie otázky členovi vlády v rámci hodiny otázok, však nemožno považovať za dostatočne efektívne kontrolné mechanizmy, ktoré by odvolanej a dočasne poverenej vláde mohli zabrániť**

²⁰ Porovnaj aj GIBA, M. Čl. 114. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 321 alebo DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1266.

²¹ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 58/94 z 31. januára 1995.



v konaní mimo rámcu právomocí, ktoré jej Ústava priznáva (k tomu porovnaj časti II. až IV. tejto analýzy). Zrejme jediný efektívny mechanizmus kontroly odvolanej a dočasne poverenej vlády preto prichádzajú do úvahy relevantné právomoci prezidenta, a to konkrétne (1) udeľovanie súhlasu na výkon právomocí vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) Ústavy (časť IV. tejto analýzy) a (2) možnosť nahradenia odvolanej a dočasne poverenej vlády novou vládou.

Vo vzťahu k právomoci prezident udeľovať súhlas na výkon právomocí odvolanej a dočasne poverenej vlády treba zdôrazniť, že tento kontrolný mechanizmus sa (1.1) vzťahuje len na niektoré z právomocí vlády (podrobne v časti IV. tejto analýzy) a že (1.2) v prípade, pokiaľ vláda predmetnú právomoc realizuje bez predchádzajúceho súhlasu prezidenta, Ústava s tým výslovne nespája žiadnu sankciu.

Vo vzťahu k možnosti nahradenia odvolanej a dočasne poverenej vlády novou vládou zas treba zdôrazniť, že vláda ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti pôsobí len dočasne, a to do času, pokiaľ prezident nevymenuje novú vládu, a to či už na základe existujúceho politického zloženia Národnej rady alebo na základe jej politického zloženia, ktoré by vzišlo z nasledujúcich volieb do Národnej rady (v aktuálnom prípade volieb, ktoré sú plánované na 30. septembra 2023). Ústava pritom žiadnym spôsobom prezidenta vo výbere okamihu, kedy odvolanú a dočasne poverenú vládu nahradí vládou novou, nelimituje. Samozrejme, konanie prezidenta by aj v tejto otázke malo byť viazané základným ústavným imperatívom, podľa ktorého má prezident svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 Ústavy).

Aplikujúc uvedené skutočnosti na aktuálnu situáciu, t. j. na odvolanú a dočasne poverenú vládu E. Hegera, je jej potenciálne nahradenie novou vládou ešte skôr, ako v priamo dôsledku volieb do Národnej rady plánovaných na 30. septembra 2023 nie len ústavnoprávne plne akceptovateľné, ale takéto konanie, resp. hrozbu, že k takémuto konaniu zo strany prezidenta príde, možno považovať za relatívne efektívny nástroj kontroly odvolanej a dočasne poverenej vlády.

Pre úplnosť sa žiada dodať, že nová vláda, ktorá by nahradila odvolanú a dočasne poverenú vládu (bez ohľadu na to či by svojim zložením reflektovala politické zloženie Národnej rady alebo by išlo o tzv. úradnícku vládu),²² by v zmysle všeobecných pravidiel musela do 30 dní predstúpiť pred Národnú radu a požiadať ju o vyslovenie dôvery (čl. 113 Ústavy). Ak by jej Národná rada dôveru nevyslovila, aj takúto vládu by musel prezident odvolať a následne ju poveriť vykonávaním jej pôsobnosti do vymenovania novej vlády.

²² Ústava pojem „úradnícka vláda“ nepozná. Hoci sa predmetný pojem v rôznych odborných kruhoch (najmä ústavnoprávných a politologických) môže interpretovať rôzne, spravidla sa pod ním má na mysli vláda, ktorej zloženie by nevychádzalo z politického zloženia Národnej rady.



VI. Zhrnutie

Vláda, ktorá stratila dôveru Národnej rady, ktorá predstavuje základný a najželateľnejší ústavný základ pre pôsobenie vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci v podmienkach ústavného systému SR, je priamo textom Ústavy výrazne obmedzená pri výkone svojich právomocí. Časť z ústavných právomocí jej zostáva zachovaná, no podstatná časť z nich, naopak, nie. Tretiu kategóriu tvoria právomoci, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda môže vykonávať len s predchádzajúcim súhlasom prezidenta. Tento súhlas pritom musí byť udelený v každom jednotlivom prípade. Uvedené obmedzenia sa týkajú aj súčasnej vlády na čele s predsedom vlády E. Hegerom.

Zatiaľ čo obsah právomocí, ktoré zostávajú odvolanej a dočasne poverenej vláde zachované, je viac-menej zrejмый, v prípade tých právomocí, ktoré odvolaná a dočasne poverená vláda už vykonávať nemôže, existuje, najmä vďaka nejednoznačnosti textu Ústavy, viacero podstatných interpretačných a aplikačných problémov. Ide najmä o to, čo možno považovať za zásadné opatrenia na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR, resp. za zásadné otázky jej vnútornej a zahraničnej politiky. V prípade právomocí vlády rozhodovať o uvedených otázkach tak v praxi treba vždy v každom jednotlivom prípade posúdiť, so zreteľom na všetky relevantné súvislosti, či daná otázka má alebo nemá vyššie uvedenú povahu. Ak bude odpoveď kladná, dôsledkom musí byť konštatovanie, že rozhodovanie o danej otázke odvolanej a dočasne poverenej vláde nepatrí. Aj so zreteľom na princíp republikánskeho parlamentarizmu,²³ ktorý možno z Ústavy vyvodiť, je potrebné taktiež konštatovať, že v pochybnostiach, či odvolaná vláda a dočasne poverená vláda určitú právomoc má alebo nemá, sa treba prikloniť skôr k záveru, že dotknutú právomoc nemá.

Problematická je aj kontrola odvolanej a dočasne poverenej vlády, resp. kontrola výkonu jej právomocí. So zreteľom na skutočnosť, že takáto vláda už nemá dôveru Národnej rady, neprichádza do úvahy vyslovenie nedôvery zo strany Národnej rady. Ako zrejme jediný skutočne efektívny kontrolný mechanizmus tak prichádza do úvahy hrozba zo strany prezidenta, že odvolanú a dočasne poverenú vládu nahradí, v súlade s jeho ústavnými právomocami (čl. 115 ods. 3 Ústavy), vládou novou.

²³ Princíp republikánskeho parlamentarizmu je vyjadrením typu delby moci na horizontálnej úrovni, ktorej kľúčovou charakteristikou v podmienkach ústavného systému SR je ústavnopolitická zodpovednosť vlády Národnej rade. Porovnaj GIBA, M. a k. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 143.



Vypracovali: doc. JUDr. Marek Domin, PhD. (vedúci vedeckej skupiny)
 doc. JUDr. Milan Hodás, PhD. (člen vedeckej skupiny)
 doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD. (členka vedeckej skupiny)
 Mgr. Vincent Bujňák, PhD. (člen vedeckej skupiny)

V Bratislave dňa 27. februára 2023

.....
doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.
dekan fakulty