

Ústavný status predsedu vlády

Giba, M.*

GIBA, M. Ústavný status predsedu vlády. Právní obzor, 106, 2023, č. 1, s. 3 – 11. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2023.1.01>

The constitutional status of the Prime Minister. In this article, the author deals with the question of whether, in terms of the Constitution of the Slovak Republic, the Prime Minister should be considered as a member of the Government. The question may seem strange or unnecessary at first glance. However, the need for its thorough and correct analysis has emerged from an opinion presented in the theory, according to which, where the Constitution speaks of members of the Government, it means all its members except for the Prime Minister. This opinion has been repeatedly presented by Radoslav Procházka. This article is a response to the stated opinion, which the author considers legally untenable. Based on the analysis of the constitutional position of the Prime Minister, the author demonstrates in detail why, in Slovakia, the Prime Minister has the status of a member of the Government and is to be considered as such. In the paper, the author also explains some essential connotations of the constitutional position of the Prime Minister.

Key words: government, prime minister, member of the government, constitution

Úvod

Je alebo nie je predseda vlády Slovenskej republiky členom vlády? Na prvé počutie sa táto otázka môže javiť zbytočná a možno až čudná. Ani autor tohto článku by si pred pár rokmi nebol pomyslel, že sa ňou raz bude vážne a podrobne zaoberať vo vedeckej diskusii. Objavil sa však na to impulz: tvrdenie Radoslava Procházku, že v podmienkach Slovenska predseda vlády nemá status člena vlády. Tento názor publikoval v knihe *Kráľ otec*¹ a nedávno ho ako kritiku konkrétneho prípadu z aplikačnej praxe prezentoval i v dennej tlači: „*Je celkom zrejmé, že keď ústava hovorí o členoch vlády, má tým na mysli všetkých jej členov okrem predsedu. Tomu ústava na všetkých možných a relevantných miestach venuje osobitnú úpravu a obzvlášť to platí pri úprave procesov, v ktorých vzniká, mení sa alebo zaniká vláda v konkrétnom zložení. Inak povedané, tam, kde ústava hovorí o členoch vlády, má tým na mysli ktoréhokoľvek jej člena okrem premiéra, toho postavenie totiž ústava vždy upravuje osobitne.*“²

Tento názor zákonite vedie jeho autora záveru, že prezident koná protiústavne, keď po prijatí demisie ministra dočasne (v režime čl. 116 ods. 7 Ústavy) do vymenovania nového

* Doc. JUDr. Marián Giba, PhD., Ústav štátu a práva SAV, v.v.i., Bratislava

¹ PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, 2019, s. 33.

² Týždeň v práve Rada Procházku: Hod'te na mňa deku (dennikn.sk) [cit. 10.11.2022].

ministra poverí výkonom jeho agendy predsedu vlády. Podľa R. Procházku „*jediný, koho by po prijatí demisie člena vlády prezident nemal poveriť spravovaním príslušného rezortu, je práve predseda vlády*“³. Najnovšie takto R. Procházka spochybnil dočasné poverenie predsedu vlády Eduarda Hegera riadením rezortu školstva, ku ktorému došlo v septembri 2022 po prijatí demisie ministra školstva Branislava Gröhlinga prezidentkou.

S uvedeným názorom R. Procházku nemožno súhlasiť, a je na to dostatok pádných a sotva vyvrátiteľných argumentov. V právnej vede (a vo vede všeobecne) je, prirodzene, dovolené polemizovať o všetkom a formulovať aj názory a hypotézy, ktoré budú následne silou argumentu vyvrátené. Vo verejnom diskurze však môže byť kontraproduktívne, ak sa bez (aspoň ako-tak) relevantných dôvodov navodzuje dojem protiústavného postupu tam, kde žiadny problém s ústavnosťou nie je a nemôže byť.

V najnovšom Komentári k Ústave, ktorý vyšiel 1. septembra 2022, som názoru R. Procházku o tom, že predseda vlády nie je členom vlády, venoval iba stručnú nesúhlasnú poznámku.⁴ Otázka ústavného statusu predsedu vlády má však význam z pohľadu ústavnoprávnej vedy aj aplikačnej praxe. V septembri 2022 sa otvorila vo verejnom priestore a má nepochybne potenciál sa opakovane vracieť. Preto považujem za užitočné rozpracovať ju hlbšie s využitím podrobných ústavnoprávnych argumentov.⁵ Prostredníctvom nich chcem preukázať, že predseda vlády je Ústavou Slovenskej republiky považovaný za člena vlády, a preto je ústavne prípustné podľa čl. 116 ods. 7 Ústavy poveriť ho dočasne výkonom agendy člena vlády, ktorého funkcia vo vláde skončila predčasne.⁶

Svoju argumentáciu rozdelím na tri časti, v rámci ktorých sa postupne zameriam na jazykový výklad (1.), systematický výklad (2.) a niekoľko súvislostí, ktoré vyplývajú z povahy veci (3.).

1. Jazykový výklad

Výklad prostredníctvom jazykového znenia textu nemusí a nemôže v ústavnom práve vždy stačiť,⁷ no zároveň je nepochybne tým, na čo sa treba vždy pozerať v prvom

³ Tamže.

⁴ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 303.

⁵ Argumenty použité v tomto článku nadväzujú na tie, ktoré som vo forme novinového komentára prezentoval na stránkach dennej tlače v reakcii na článok R. Procházku. Pozri GIBA, M. Prečo predseda vlády je členom vlády (dennikn.sk) [cit. 10.11.2022].

⁶ Poznamenávam, že z mojej strany nejde o žiadnu „potrebu“ obhajovať postup súčasnej prezidentky alebo jej bezprostredného predchodcu pri dočasnom poverovaní predsedu vlády riadením uvoľneného ministerstva (v rokoch 2014 až 2022 taká situácia nastala opakovane, rovnako tak k nej opakovane dochádzalo i predtým). Na argumenty a závery prezentované v tomto článku taktiež nemá vplyv, že pôsobím, resp. som pôsobil ako poradca posledných dvoch prezidentov pre ústavnoprávne otázky. Len racionálne a pragmaticky nevidím žiadny zmysel v tom, keď sa spochybňuje ústavnosť postupov, na ktorých je ťažké vidieť protiústavnosť čo i len v náznaču.

⁷ Marek Domin v tejto súvislosti správne pripomína, že „*moderná ústava by nemala predstavovať kazuisť-tický súbor riešení na všetky situácie, ktoré môžu v aplikačnej praxi nastať*“. DOMIN, M. Spätvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 354. Pozri tiež BALOG, B. Princíp legality (na príklade spätvzatia demisie člena vlády). In *Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy*. Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava : Práv UK, 2020, s. 83.

kroku.⁸ Prvá rovina problému teda je, či Ústava vo svojom texte poskytuje odpoveď na otázku, či predsedu vlády treba alebo netreba považovať za člena vlády. Za týmto účelom sa je nutné zamerať najmä na jej čl. 109 ods. 1, čl. 102 ods. 1 písm. g) a na čl. 111.

Článok 109 ods. 1 Ústavy znie: „*Vláda sa skladá z predsedu, podpredsedov a ministrov.*“ Už samo osebe je ťažko predstaviteľné, že by sa akýkoľvek kolektívny orgán mohol „skladať“ aj z ľudí, ktorí nie sú jeho členmi. V tomto ustanovení je taxatívny spôsobom vymedzené, kto tvorí vládu. Jeho jazykové znenie predpokladá okrem predsedu vlády existenciu aspoň dvoch podpredsedov a ministrov. Podpredseda vlády môže byť zároveň poverený riadením ministerstva, rovnako tak byť nemusí. Počet členov vlády nie je nikde presne stanovený. Implicitne ho možno vyvodiť z kompetenčného zákona, ktorý k dnešnému dňu upravuje existenciu štrnástich ministerstiev a jedného podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo. Spolu s predsedom teda vychádza počet členov vlády na šestnásť. Z toho však nevyplýva, že pri súčasnej právnej úprave musí byť členov vlády nutne šestnásť. Ústava totiž nijako nelimituje počet členov vlády bez *portefeuille*, ktorí môžu byť v pozícii podpredsedu vlády alebo ministra. Fakt, že kompetenčný zákon v § 1aaa hovorí o existencii jedného takéhoto podpredsedu, nemôže brániť aplikácii návrhového oprávnenia predsedu vlády a menovacej právomoci prezidenta vo vzťahu k členom vlády, ktoré im garantuje čl. 111 Ústavy (používanie jednotného čísla v legislatívnych textov navyše vyplýva z legislatívnych pravidiel tvorby právnych predpisov).⁹

Článok 102 ods. 1 písm. g) Ústavy uvádza, že prezident „*vymenúva a odvoláva predsedu a ostatných členov vlády*“. Obdobne v čl. 111 Ústavy je stanovené, že na návrh predsedu vlády prezident vymenuje a odvolá „*d’alších členov vlády*“. Použitie slov „d’alší“, respektíve „ostatní“ nemožno z pohľadu slovenčiny vnímať inak než tak, že sa tým myslia všetci ďalší – ostatní členovia vlády okrem predsedu, ktorý je však podľa tejto vetnej konštrukcie nevyhnutne členom vlády tiež. Keby ním nebol, potom by bolo logické formulovať ústavný text tak, že prezident menuje „predsedu a členov vlády“. Ani z takto formulovaného textu by sa ešte stopercentne nedal vyvodiť záver, že predseda vlády sa medzi jej členov nepočíta, ale určite by sa implicitne vytvoril priestor na takú úvahu.

⁸ V tejto súvislosti sa akosi automaticky žiada pripomenúť už dlhšie známe závery nášho Ústavného súdu: „*Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvoľe (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzii interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, (...) možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom.*“ Nález sp. zn. III. ÚS 341/07 z 1. júla 2008; nález sp. zn. III. ÚS 72/2010 zo 4. mája 2010; nález sp. zn. III. ÚS 212/2011 z 18. októbra 2011.

⁹ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 303.

Ústava taktiež neurčuje, že jeden člen vlády môže byť poverený riadením len jedného ministerstva; naopak, z jej čl. 111 možno vyvodit' opak.¹⁰ Tento záver podporuje aj znenie čl. 116 ods. 7 Ústavy, ktoré výslovne pripúšťa, avšak v tomto prípade s predpokladom dočasnosti, poverenie jedného člena vlády riadením viacerých ministerstiev súčasne.

Riadením ministerstva môže byť teoreticky poverený aj predseda vlády, čo bola v dávnejšej minulosti (I. ČSR) celkom bežná prax,¹¹ a to nielen u nás¹². V žiadnom z týchto prípadov ústavný text o nič viac než súčasný čl. 111 Ústavy výslovne neriešil otázku, či predseda vlády môže byť poverený riadením ministerstva. Vychádzalo sa z toho, že predseda vlády je členom vlády, preto tiež môže riadiť ministerský rezort. Možno formulovať presvedčenie, že poverenie predsedu vlády riadením ministerstva by bolo ústavne možné aj v režime čl. 111 našej Ústavy, t. j. pri originálnom vymenovaní vlády s tým, že to má byť dlhodobý stav. Rovnako som presvedčený, vzhľadom na ostatné úlohy a povinnosti predsedu vlády, že takéto riešenie by bolo veľmi zlé – čo však nič nevytvára o jeho ústavnosti.

Už len tento stručný a základný prehľad jazykového znenia Ústavy sám osebe umožňuje veľmi spoľahlivo uzavrieť, že predseda vlády je slovenskou Ústavou považovaný za člena vlády spolu s „ostatnými“ („ďalšími“) jej členmi. Ale argumentov je podstatne viac.

2. Systémové súvislosti

Pri zodpovedaní na otázku, či predseda vlády má na Slovensku status člena vlády, sú okrem jazykového znenia ústavných článkov veľmi podstatné aj početné systémové súvislosti. Článok 109 ods. 2 Ústavy obsahuje výpočet funkcií a činností, s ktorými nie je zlučiteľný „výkon funkcie člena vlády“. Predseda vlády sa v tomto ustanovení nespomína, hovorí sa len o jej členoch. Zoči-voči tomuto ustanoveniu celkom naráža na plytčinu

¹⁰ Potvrzuje to aj aplikačná prax. Keď mala byť v marci 2020 vymenovaná vláda Igora Matoviča, ako s ministrom zahraničných vecí sa v nej počítalo s Ivanom Korčekom. Ten však v čase menovania vlády končil misiu veľvyslanca v Spojených štátoch amerických, a do vlasti sa nemohol vrátiť okamžite z dôvodu karantény (išlo o obdobie začiatku pandémie ochorenia COVID-19). Napokon došlo k tomu, že 21. marca 2020, keď bola vymenovaná Matovičova vláda, bol Richard Sulík po svojom vymenovaní za člena vlády poverený riadením ministerstva hospodárstva a aj ministerstva zahraničných vecí. Z pohľadu *de iure* tu išlo o originálne vymenovanie vlády podľa čl. 111 Ústavy, nie o dočasné poverenie výkonom vládnej funkcie podľa jej čl. 116 ods. 7. Ivan Korček bol za ministra zahraničných vecí vymenovaný až 8. apríla 2020, po návrate z karantény a po tom, ako prezidentka na návrh predsedu vlády zrušila Richardovi Sulíkovi poverenie riadiť ministerstvo zahraničných vecí. Viac ako dva týždne však bol jeden člen vlády riadne poverený riadením dvoch ministerstiev, pričom právne spory okolo toho nevznikli.

¹¹ Napríklad predseda vlády ČSR Edvard Beneš počas celej existencie tejto vlády (26. september 1921 – 7. október 1922) v nej vykonával okrem predsedníckej funkcie aj funkciu ministra zahraničných vecí. Jan Černý vo svojich dvoch vládoch (15. september 1920 – 26. september 1921 a 18. marec – 12. október 1926) vykonával zároveň funkciu ministra vnútra. Riadením konkrétneho rezortu boli v období I. republiky poverovaní aj ďalší predsedovia vlády (Milan Hodža, Jan Malypetr, Jan Syrový).

¹² V systéme III. Francúzskej republiky, ktorá bola inštitucionálnou predlohou prvej Československej republiky, to fungovalo rovnako. Pozri CHEVALLIER, J.-J. *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*. 9^e éd. Paris : Armand Colin, 2001, s. 569 – 590.

téza R. Procházku, že tam, kde ústava hovorí o členoch vlády, myslí tým všetkých okrem predsedu. Keby sme z nej vychádzali, museli by sme dospieť k záveru, že predseda ako jediná osoba z vlády môže súčasne vykonávať mandát poslanca, funkciu v inom orgáne verejnej moci, podnikateľskú alebo inú zárobkovú činnosť. Ústava totiž nikde neobsahuje osobitnú úpravu činností nezlučiteľných s funkciou predsedu vlády, iba s funkciou člena vlády. Nedá sa však obhájiť ani ustáť záver, že na predsedu vlády sa nevzťahuje žiadna úprava nezlučiteľnosti funkcií, lebo ju máme ustanovenú len pre „členov vlády“. Príslušný ústavný článok hovorí o členoch vlády a je pritom úplne zrejmé, že sa vzťahuje i na jej predsedu. Stojí tiež za pripomenutie, že do článku 109 zasiahol novelizačný ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorý zlúčil pôvodné odseky 2 a 3 do súčasného odseku 2, podrobnejšie vymedzil okruh činností nezlučiteľných s členstvom vo vláde a výslovne formuloval činnosti, ktoré člen vlády, naopak, vykonávať môže. V dôvodovej správe k tomuto ústavnému zákonu sa uvádza: „*Doterajšia ústavná úprava o nezlučiteľnosti funkcií o nemožnosti výkonu niektorých činností paralelne s výkonom ústavnej funkcie jednotlivých ústavných činiteľov (predseda a podpredseda Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, poslanci Národnej rady Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky, členovia vlády Slovenskej republiky, sudcovia Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecných súdov) je terminologicky a na miestach kde to nie je opodstatnené, aj obsahovo nejednotná. Z tohto dôvodu sa v záujme legislatívnej čistoty a bezrozpornosti ústavného textu navrhujú v ustanovení čl. 109 ods. 2 príslušné zmeny a doplnky.*“ V texte dôvodovej správy sa spomínajú len „členovia vlády“, no ani v náznačenie sa z neho nezračí zámer vynechať z úpravy predsedu vlády. Je zrejmé, že nebol a nie je dôvod predpisovať preňho iný režim nezlučiteľnosti funkcií než pre ostatných členov vlády, preto ani nebol a nie je dôvod upravovať oddelene, aký režim v tomto smere platí pre predsedu a aký pre ostatných členov vlády.

Článok 112 Ústavy obsahuje definíciu sľubu, ktorý skladajú do rúk prezidenta pri svojom vymenovaní „*členovia vlády*“. Ani tu sa nenachádza nič špecifické o predsedovi vlády. Podobne ako pri úprave režimu nezlučiteľnosti funkcií, ani pri skladaní sľubu nie je dôvod odlišovať ho od ostatných členov vlády. Preto z pohľadu ústavodarcu stačilo v texte spomenúť generálne členov vlády, bez osobitnej úpravy pre jej predsedu. Z článku 112 Ústavy sa nijako nedá vyvodiť, že predseda vlády neskladá pri svojom vymenovaní prezidentovi sľub (k čomu by viedla téza R. Procházku), ale logicky a racionálne z neho môžeme vyvodiť akurát to, že jeho sľub je rovnaký ako sľub ostatných členov vlády – čo v plnom rozsahu potvrdzuje tiež aplikačná prax.

Článok 80 ods. 1 Ústavy dáva poslancovi Národnej rady právo interpelovať „*vládu, člena vlády alebo vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti*“. Predseda vlády sa ani v tomto ustanovení výslovne nespomína. Na túto úpravu rovnakou terminológiou nadväzuje aj rokovací poriadok Národnej rady,¹³ ktorý v § 129 ods. 2 ustanovuje: „*Poslanec môže interpelovať vládu, člena vlády alebo vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti.*“ Pokiaľ mi je známe, aplikačná prax ani právna veda nikdy nedospeli k záveru, že predsedu vlády nemožno inter-

¹³ Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

pelovať, lebo ústava a zákon poznajú len interpeláciu „člena vlády“. Naopak, interpelácia predsedu vlády je bežná a zaužívaná prax. Iba ťažko by sa dal obhajovať záver, že osoba, ktorá stojí na čele vlády, a teda má najväčší diel zodpovednosti za jej činnosť (tým viac, že od tejto osoby závisí trvanie funkcií všetkých ostatných členov vlády), požíva ako jediná „interpelačnú imunitu“.¹⁴

Ešte závažnejšie dosahy by uplatnenie tézy R. Procházku malo na rokovanie vlády a prijímanie jej uznesení. Podľa čl. 118 Ústavy je vláda schopná sa uznášať, „*ak je prítomná nadpolovičná väčšina jej členov*“ a na prijatie uznesenia je potrebný „*súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov vlády*“. Nepovažovať predsedu vlády za člena vlády by v tomto kontexte znamenalo, že jeho prítomnosť na rokovaní vlády by sa nebrala do úvahy pre posúdenie, či je vláda uznášaniashopná. Takýto prístup by však bol, jemne povedané, za hranicou všetkej predstavivosti. A zrejme svetovo unikátnym by bol prístup, podľa ktorého by predseda vlády nemohol hlasovať o vládných uzneseniach z dôvodu, že podľa ústavy o nich hlasujú len „členovia vlády“.

Slovenská ústavná úprava umožňuje parlamentu vysloviť nedôveru buď vláde ako celku, alebo aj jej jednotlivému členovi.¹⁵ Článok 88 Ústavy hovorí, že taký návrh môže podať najmenej pätina poslancov. Tiež je v ňom ustanovené, že na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Ak kategória „člen vlády“ nezahŕňa aj jej predsedu, potom je nutné položiť si otázku, či Národná rada môže vysloviť nedôveru aj predsedovi vlády, alebo len ostatným jej členom. Držiac sa názoru R. Procházku by sme kladnú odpoveď nenašli v čl. 88 Ústavy, ale v prvej vete jej čl. 116 ods. 6: „*Ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví nedôveru predsedovi vlády, prezident Slovenskej republiky ho odvolá.*“ Ak má vyslovenie nedôvery predsedovi vlády za následok jeho odvolanie, potom je jasné, že mu ju Národná rada vysloviť môže. Takáto argumentácia sice veľmi pripomína „škrabanie si pravého ucha ľavou rukou“, ale stále umožňuje dospieť k logickému záveru, že individuálnu nedôveru môže parlament vysloviť tak predsedovi, ako aj ktorémukoľvek inému členovi vlády. Všetko ostatné nás však už posúva do slepej uličky. Ak predseda vlády nespadá pod režim čl. 88 Ústavy, potom je nutné konštatovať dva problémy: po prvé, neexistuje ústavne definovaný subjekt oprávnený predložiť parlamentu návrh na vyslovenie nedôvery predsedovi vlády; po druhé, v Ústave nie je explicitne ustanovené, aká väčšina sa vyžaduje na vyslovenie nedôvery predsedovi vlády. Druhý problém by sa dal vyriešiť cez všeobecnú úpravu čl. 84 ods. 2 Ústavy. Viedlo by to k maximálne bizarnej situácii, že kým na vyslovenie nedôvery ostatným členom vlády sa vyžaduje nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, predsedovi vlády ju môže vysloviť jednoduchá väčšina. Problém s absenciou subjektu oprávneného predložiť návrh na vyslovenie nedôvery predsedovi vlády by sa však preklenúť nedal nija-

¹⁴ V podstatnom náleze Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 9/04 z 23. júna 2005, kde sa súd rozsiahlo venoval interpeláciám, sa, celkom logicky, taktiež nenachádza ani náznak úvahy, že by predseda vlády podliehal inému režimu ako ostatní jej členovia.

¹⁵ Pre kritiku nesyetémového a z komparatívneho pohľadu netypického inštitútu individuálneho vyslovenia nedôvery členovi vlády pozri GIBA, M. *Zodpovednosť vlády v podmienkach parlamentnej demokracie*. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*. Bratislava : Práv UK, 2007, s. 413 – 417.

ko. Tým pádom by *de facto* Národná rada nikdy nemohla o nedôvere predsedovi vlády rokovať, a teda mu ju ani vysloviť, čím by čl. 116 ods. 6 Ústavy úplne stratil zmysel. Uvedené súvislosti opäť len potvrdzujú právnu neudržateľnosť názoru, že predseda vlády nemá status jej člena.

3. Súvislosti vyplývajúce z povahy veci

V Ústave SR jestvuje niekoľko prípadov, keď sa používa výraz „člen vlády“, ale na predsedu vlády sa to nevzťahuje. Inak povedané, v týchto prípadoch naozaj platí, že keď Ústava hovorí o členoch vlády, má tým na mysli všetkých okrem predsedu. To však nevyplýva z toho, že by predseda vlády nebol Ústavou generálne považovaný za jej člena, ale je to len prostým zohľadnením reality, ktorá v danom prípade z povahy veci vylučuje vzťahnutie úpravy aj na predsedu vlády. Tých niekoľko prípadov je celkom očividných a neoddiskutovateľne pri nich vieme konštatovať, že sa vzťahujú na celý zvyšok vlády bez predsedu.

Pováčšine ide o procesy súvisiace so vznikom a zánikom funkcie vlády a jej jednotlivých členov, lebo to je oblasť, kde sú úlohy a postavenie predsedu vlády výrazne rozdielne od ostatných členov. Predseda vlády vystupuje v týchto procesoch aktívne, kým všetci ostatní členovia vlády sú v pasívnom postavení. V prvom rade ide o čl. 111 a k nemu čiastočne duplicitný čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy, z ktorých vyplýva originálna kreácia vlády. Potom, ako je na základe čl. 110 Ústavy, formálne bez návrhu, vymenovaný predseda vlády, prichádza k menovaniu ostatných, resp. ďalších členov vlády, a to výlučne na jeho návrh. Aj keby neboli v Ústave použité slová „ďalší“, resp. „ostatní“, bolo by zrejme, že ide práve a len o tých ostatných – ďalších členov vlády. Použitie týchto slov však len posilňuje istotu, že aj predseda vlády vo všeobecnosti medzi členov vlády patrí, len v tomto prípade je dôvod rozlišovať medzi, takpovediac, „dominantným“ členom vlády, ktorý realizuje úkony, a „ostatnými“ jej členmi.

Ďalším príkladom je čl. 116 ods. 4 Ústavy: „*Návrh na odvolanie člena vlády môže podať prezidentovi Slovenskej republiky aj predseda vlády.*“ Spojka „aj“ je tam preto, lebo o odsek vyššie sa ustanovuje, že člen vlády je odvolaný po vyslovení nedôvery parlamentom. I tu je nado všetku pochybnosť jasné, že ak premiér navrhuje odvolanie „člena vlády“, môže to byť ktokoľvek okrem neho samotného. Bolo by krajne netypické navrhovať svoje vlastné odvolanie, a to tým viac, že v podmienkach slovenského ústavného systému má odvolanie vlády alebo jej člena vždy povahu sankcie – buď za stratu dôvery parlamentu, čo je sankcia, ktorá môže postihnúť buď celú vládu alebo všetkých jej jednotlivých členov vrátane predsedu, alebo za stratu dôvery predsedu vlády, čo je sankcia, ktorá *per definitionem* môže postihnúť všetkých jej jednotlivých členov okrem predsedu. Ak chce predseda vlády skončiť vo funkcii, môže podať demisiu, čo sa vo svojej podstate rovná žiadosti o uvoľnenie z úradu¹⁶ bez toho, aby bola v hre otázka akýchkoľvek sankcií. Kým predseda vlády sa zo svojej funkcie zodpovedá len Národnej rade, ostatní členovia vlády sa okrem Národnej rady zodpovedajú aj predsedovi vlády. Je

¹⁶ GIBA, M. Späťvzatie demisie člena vlády. In *Štát a právo*. 2021, č. 2 – 3, s. 192 – 193.

to typický znak parlamentnej formy vlády, zároveň je to istá forma disciplinárnej právomoci predsedu vlády nad jej zvyšnými členmi.¹⁷

Aj na zákonnej úrovni nachádzame vhodný príklad tohto javu. Rokovací poriadok Národnej rady v § 129 ods. 3 ustanovuje: „*Interpelácia sa podáva písomne predsedovi národnej rady, ktorý ju zašle interpelovanému a predsedovi vlády.*“ Tu sa síce nepracuje s pojmom „člen vlády“, no z povahy veci je zrejmé, že zasielať interpeláciu osobitne na vedomie predsedovi vlády má zmysel len vtedy, ak nie je interpelovaným priamo on sám. Opäť je to prejavom istej dominancie predsedu vlády v rámci exekutívy a zároveň zdôraznením jeho osobitnej zodpovednosti za jej chod.

Článok 116 ods. 7 Ústavy je zaujímavý tým, že pojem „člen vlády“ sa v ňom spomína trikrát: „*Ak prijme prezident Slovenskej republiky demisiu alebo ak odvolá člena vlády, určí, ktorý z členov vlády bude dočasne spravovať veci člena vlády, ktorého demisiu prijal.*“ Z povahy veci je tu zrejmé, že demisia alebo odvolanie člena vlády v tomto prípade nemôže zahŕňať predsedu vlády – jeho odvolanie alebo demisia totiž má vždy za následok ukončenie pôsobenia celej vlády, čo nespochybniteľne vyplýva z odsekov 5 a 6 toho istého článku.¹⁸ Predseda vlády je tak jediný jej člen, ktorý sa nedá dočasne nahradiť tým spôsobom, že by prezident po zániku jeho funkcie určil, ktorý člen vlády bude dočasne spravovať veci predsedu vlády. Vyplýva to nielen z povahy veci, ale i z čl. 116 ods. 5 a 6 Ústavy. Nevidno však dôvod, ktorý by právne relevantným spôsobom vylučoval, aby pri zániku funkcie iného člena vlády predseda mohol byť tým jej členom, ktorého prezident dočasne poverí správou vecí odstúpivšieho člena vlády. Text Ústavy ani povaha veci to nevylučuje. Pritom sa dá súhlasiť s názorom, že vzhľadom na ostatné povinnosti predsedu vlády nemusí byť vhodné ho poverovať ešte aj dočasnou správou ministerského rezortu. Rovnako sa dá tvrdiť, že napríklad v čase vojny by nebolo rozumné poverovať ministra obrany dočasnou správou akéhokoľvek iného rezortu alebo v čase zúriacej pandémie poverovať čímkokoľvek iným ministra zdravotníctva, keďže za daných okolností sú vyťažení svojou vlastnou agendou viac než dost. Je však veľký rozdiel tvrdiť, že niečo nie je vhodné či rozumné a tvrdiť, že to nie je dovolené, a teda je protiústavné.

Pohľad do Ústavy ukazuje, že prípadov, keď sa z povahy veci pod členom vlády myslia iba „ostatní“ členovia okrem predsedu, je čo do počtu zopár. Naopak, situácií, keď sa pod členom vlády myslia všetci vrátane predsedu, je mnohonásobne viac, je ich drvivá väčšina. Dá sa preto povedať, že keď Ústava pod členom vlády nemyslí predsedu, je to výnimkou z pravidla. Výnimku si však nemožno zamieňať s pravidlom.

Záver

Tvrdenie R. Procházku, že „*keď ústava hovorí o členoch vlády, má tým na mysli všetkých jej členov okrem predsedu*“, sa nezhoduje s tým, čo jasne vyplýva zo slovenskej ústavnej úpravy. Je to rovnako neobhájiteľný záver, ako napríklad téza, že keď Ústava

¹⁷ Porovnaj GOHIN, O. *Droit constitutionnel*. 5^e éd. Paris : LexisNexis, 2022, s. 911 – 913.

¹⁸ Podrobne pozri GIBA, M. Demisia vlády z dôvodu demisie jej predsedu. In *Právny obzor*. 2021, č. 4, s. 306 – 317.

hovorí o poslancoch Národnej rady, má tým na mysli všetkých okrem jej predsedu. Ak „pootočíme“ toto tvrdenie tak, aby zodpovedalo slovenskej ústavnej realite, potom to vychádza takto: Je celkom zrejmé, že keď Ústava hovorí o členoch vlády, má tým na mysli všetkých jej členov vrátane predsedu, s výnimkou niekoľkých a vo vzťahu k celku málo početných prípadov, keď je povahou veci dané a zrejmé, že sa myslia iba ostatní členovia vlády okrem predsedu.

Každý kolektívny orgán má na čele jedného človeka, ktorý sa väčšinou nazýva predseda.¹⁹ Tento človek má práva a povinnosti dvojakého druhu: 1. také, ktoré mu vyplývajú z členstva v danom orgáne – v tom sa neodlišuje od ostatných jeho členov (hlasovanie, účasť na schôdzi, nezlučiteľnosť funkcií, imunita a pod.); 2. také, ktoré plní z titulu predsedníckej funkcie – tie má len on, prípadne z jeho poverenia a v jeho neprítomnosti v nejakom rozsahu podpredseda, no už nie ostatní členovia orgánu. Toto platí nielen pri vláde, ale pri všetkých kolektívnych orgánoch (Národnej rade SR, Ústavnom súde SR atď.).

Je nevyhnutné, že tie úlohy, ktoré predseda kolektívneho orgánu plní z titulu funkcie, sú v Ústave a zákonoch formulované osobitne vo vzťahu k nemu, a to preto, lebo sa týkajú len jeho, nie ostatných členov orgánu. Ale z toho, že Ústava hovorí, čo prislúcha robiť predsedovi vlády, Národnej rady či Ústavného súdu z titulu funkcie, nemôžeme vyvodzovať, že sa naňho nevzťahuje všetko to, čo Ústava predpisuje pre „členov“ daného orgánu.

Literatúra

- BALOG, B. Princíp legality (na príklade späťvzatia demisie člena vlády). In *Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy. Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava : Praf UK, 2020, s. 80 – 87
- CHEVALLIER, J.-J. *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*. 9^e éd. Paris : Armand Colin, 2001
- CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017
- DOMIN, M. Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In *Justičná revue*. 2015, č. 3, s. 343 – 356
- GIBA, M. Zodpovednosť vlády v podmienkach parlamentnej demokracie. In *Milníky práva v stredo európskom priestore 2007*. Bratislava : Praf UK, 2007, s. 413 – 417
- GIBA, M. Späťvzatie demisie člena vlády. In *Štát a právo*. 2021, č. 2 – 3, s. 191 – 203
- GIBA, M. Demisia vlády z dôvodu demisie jej predsedu. In *Právny obzor*. 2021, č. 4, s. 306 – 317
- GOHIN, O. *Droit constitutionnel*. 5^e éd. Paris : LexisNexis, 2022
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022
- PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, 2019

¹⁹ Pozri tiež CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 42 – 43.