

Vznik a zánik Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky

Giba, M., Pažitný, F.*

GIBA, M., PAŽITNÝ, F.: Vznik a zánik Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky. Právny obzor, 107, 2024, č. 1, s. 24 – 40. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.1.02>

The establishment and termination of the Security Council of the Slovak Republic. In this article, the authors deal with several practical constitutional issues related to the creation of the Security Council of the Slovak Republic. In addition to the establishment and termination of individual membership in this body, the question of establishment and termination of this body as a whole appears to be particularly important. This issue is not addressed at all in the constitutional texts, although it is explicitly and clearly enshrined in the statute of the Security Council. However, in recent times, the practice has repeatedly brought some steps that directly contradicted the provisions of the statute. Therefore, from a theoretical and practical point of view, it is necessary to analyze the legislation and procedures related to the issue of creation of the Security Council, in an effort to find their constitutionally compliant solution. In this context, it will also be necessary to examine the question of whether there are any applicable legally binding constitutional customs related to the constitutional regulation of the creation of the Security Council, or whether their existence is, at least, prospectively conceivable. The main goal of the authors is to answer the question of whether the procedures implemented since 2018 when changing the appointed members of the Security Council are conform or not to the constitutional norms.

Key words: Security Council, Prime Minister, Member of the Government, Constitution

Autori sa v tomto článku zaoberajú viacerými praktickými otázkami súvisiacimi s kreáciou Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj Bezpečnostná rada). Okrem vzniku a zániku individuálneho členstva v tomto orgáne sa osobitne podstatnou javí otázka vzniku a zániku Bezpečnostnej rady ako celku. Táto otázka vôbec nie je riešená v právnej úprave na ústavnej úrovni, je explicitne a jasne zakotvená iba v štatúte Bezpečnostnej rady. V nedávnej dobe však aplikačná prax opakovane priniesla postup, ktorý priamo odporoval ustanoveniam štatútu. Z teoretického i praktického hľadiska je preto potrebné analyzovať právnu úpravu a postupy súvisiace s otázkami vytvorenia Bezpečnostnej rady, a to v snahe dopracovať sa k ich ústavne konformnému riešeniu. V tejto súvislosti bude tiež potrebné skúmať otázku, či v súvislosti s ústavnou úpravou kreácie Bezpečnostnej rady jestvujú uplatniteľné, právne záväzné ústavné zvyklosti, prípadne či ich existencia perspektívne prichádza do úvahy. Hlavným cieľom autorov je zodpovedať na otázku, či postupy, realizované od roku 2018 v aplikačnej praxi v súvislosti s obmenou menovaných členov Bezpečnostnej rady, sú v súlade alebo v rozpore s ústavnými normami.

Úvod

Bezpečnostná rada Slovenskej republiky je ústavný orgán, ktorého existencia nevyplýva z Ústavy SR, ale z osobitného ústavného zákona¹ patriaceho medzi tzv. blanketové

* Doc. JUDr. Marián Giba, PhD., Právnická fakulta UK v Bratislave. Od januára 2022 poradca prezidentky Slovenskej republiky pre ústavnoprávne otázky.

Mgr. František Pažitný, PhD., Ústav štátu a práva SAV, v. v. i., Bratislava.

¹ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej aj „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“ alebo „ústavný zákon“).

ústavné zákony². Text ústavy ani raz nespomína Bezpečnostnú radu, no ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ktorý ju zriaďuje, patrí od počiatku svojej existencie medzi tie ústavné zákony, ktorých prijatie a existencia neboli predmetom žiadnej polemiky ani kontroverzie,³ a to vzhľadom na ústavnú blanketu obsiahnutú v čl. 102 ods. 3 Ústavy SR.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu koncipuje Bezpečnostnú radu ako permanentný orgán, ktorého úloha, postavenie a právomoci majú dvojaký možný režim. Rozdiel medzi týmito dvoma režimami je zásadný a možno ho vyvodit' z dvoch ustanovení odseku 8 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Zjednodušene povedané je rozlišovacím kritériom to, či štát funguje v štandardnom režime,⁴ alebo čelí vážnej krízovej situácii, ktorej intenzita až znemožňuje činnosť vlády.⁵ V čase mieru a mimo krízových situácií je Bezpečnostná rada poradným orgánom (dá sa pomerne spoľahlivo vyvodit', že ide o poradný orgán vlády, hoci to ústavný zákon o bezpečnosti štátu výslovne neuvádza), ktorý môže v čase vážnej krízovej situácie vládu dočasne aj nahradiť. Za každej situácie však je Bezpečnostná rada stály orgán, ktorého existencia má podstatný význam z pohľadu bezpečnosti Slovenska.

Spôsob kreácie Bezpečnostnej rady je v podstatnom rozsahu upravený v čl. 8 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Z tohto ustanovenia vyplýva mechanizmus, ktorého prostredníctvom sa zabezpečí vytvorenie Bezpečnostnej rady v kompletnom zložení. Zo žiadnej časti ústavného zákona však *expressis verbis* nevyplýva, kedy jedna Bezpečnostná rada ako celok zaniká a nahrádza ju nová. Práve to bolo zrejme dôvodom, prečo sa v roku 2018 a rovnako v roku 2021 začal v aplikačnej praxi objavovať postup, ktorý sa z viacerých dôvodov javí ako problematický. Podstatným cieľom tohto článku je vyhodnotiť jeho ústavnosť.

Z pohľadu štruktúry sme sa rozhodli rozdeliť tento článok na štyri časti. Názov každej z nich formuluje otázku, na ktorú má ambíciu priniesť ústavnoprávne korektnú odpoveď. Otázky na zodpovedanie sú teda štyri: 1. Ako je koncipované individuálne členstvo v Bezpečnostnej rade? 2. Kedy vzniká a zaniká Bezpečnostná rada ako celok? 3. Aké problémy prináša aplikačná prax? 4. Existujú v oblasti kreácie Bezpečnostnej rady ústavné zvyklosti?

² Ku klasifikácii ústavných zákonov pozri GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 73 – 74.

³ To nemožno povedať napr. o tzv. *ad hoc* ústavných zákonoch svojho času prijímaných na účel skrátenia volebného obdobia parlamentu, alebo o tzv. nepredpokladaných ústavných zákonoch. Pozri BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava : Kaligram, 2013, s. 120 – 124 alebo BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná revue*. 2007, roč. 59, č. 12, s. 1582 – 1583.

⁴ Na túto situáciu sa vzťahuje čl. 8 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu: „Bezpečnostná rada v mieri sa ako poradný orgán podieľa na vytváraní a realizácii bezpečnostného systému Slovenskej republiky, plnení medzinárodných záväzkov v oblasti bezpečnosti, vyhodnocuje bezpečnostnú situáciu v Slovenskej republike a vo svete; pripravuje pre vládu návrhy opatrení na zachovávanie bezpečnosti Slovenskej republiky, na predchádzanie krízovým situáciám, ako aj návrhy na riešenie vzniknutej krízovej situácie; podrobosti jej fungovania v čase mieru ustanoví osobitný zákon.“

⁵ Tento režim upravuje čl. 8 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu: „Ak je v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu znemožnená činnosť vlády, vykonáva jej ústavné právomoci až do obnovenia činnosti Bezpečnostná rada s výnimkou rozhodovania o programe vlády a jeho plnení, o požiadaní o vyslovenie dôvery a o udelení amnestie vo veciach priestupkov.“

1. Ako je koncipované individuálne členstvo v Bezpečnostnej rade?

Ústavnou normou kľúčovou pre vznik Bezpečnostnej rady je čl. 8 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu: „*Bezpečnostná rada má deväť členov. Predsedom Bezpečnostnej rady je predseda vlády. Podpredsedom Bezpečnostnej rady je podpredseda vlády poverený predsedom Bezpečnostnej rady; ďalšími členmi Bezpečnostnej rady sú minister obrany Slovenskej republiky, minister vnútra Slovenskej republiky, minister financií Slovenskej republiky, minister zahraničných vecí Slovenskej republiky. Ďalších členov Bezpečnostnej rady vymenúva a odvoláva prezident na návrh predsedu vlády najneskôr do 48 hodín. Členovia Bezpečnostnej rady sú pri výkone funkcie nezástupiteľní.*“

Z tohto ustanovenia je na prvý pohľad zrejmé, že individuálne členstvo v Bezpečnostnej rade môže vzniknúť dvojako: buď *ex constitutione* z titulu funkcie, alebo menovaním, ktoré prislúcha vykonať prezidentovi na návrh predsedu vlády. Z titulu funkcie je členom a zároveň predsedom Bezpečnostnej rady vždy predseda vlády. Ďalšími členmi z titulu funkcie sú minister obrany, minister vnútra, minister financií a minister zahraničných vecí (z dôvodu hospodárnosti jazyka budeme ďalej na ich označenie používať pojem „minister silového rezortu“).

Je zásadné pripomenúť, že naša ústavná úprava pripúšťa aj poverenie jedného člena vlády riadením viacerých ministerstiev súčasne. Takáto situácia nastáva najčastejšie vtedy, keď predčasne zaniká funkcia jedného člena vlády, vláda ako celok vo výkone funkcií pokračuje ďalej, no v čase zániku funkcie odchádzajúceho člena vlády ešte nie je známy jeho nástupca. V tomto prípade prezident podľa čl. 116 ods. 7 Ústavy SR⁶ pristúpi k povereniu iného člena vlády vedením rezortu odstúpiťšieho ministra. Z dikcie tohto ustanovenia je tiež explicitne zrejmé, že tento stav má trvať „*dočasne*“.⁷

Môže však nastať aj situácia, keď už pri originálnom menovaní vlády podľa čl. 110 a 111 Ústavy SR je jeden jej člen poverený riadením viacerých ministerstiev. V takom prípade by *de iure* nešlo o dočasné poverenie, hoci *de facto* by dočasným zrejme bolo. Teoreticky by to mohol byť aj trvalý stav, čo na jednej strane nie je žiaduce. Na strane druhej by to však nebolo protiústavné len preto, že by to bolo nezvyčajné.⁸ Naša súčasná ústava pripúšťa poveriť riadením ministerstva aj predsedu vlády. To je v línii s našou

⁶ Článok 116 ods. 7 Ústavy SR znie: „*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.*“

⁷ Dočasnosť je však značne amorfná kategória a slovenská prax opakovane ukázala, že takáto „dočasné“ poverenie môže trvať aj niekoľko mesiacov.

⁸ Takáto v zásade netypická situácia už v praxi nastala prinajmenšom raz. Jeden člen vlády bol pri jej vymenovaní poverený riadením dvoch ministerstiev s faktickým predpokladom dočasnosti, a to preto, že v momente menovania vlády nebolo možné vymenovať na jeden z rezortov toho, s kým sa tam reálne a dlhodobo počítalo. Keď bola dňa 21. marca 2020, v čase pandémie COVID-19, menovaná vláda I. Matoviča, budúci minister zahraničných vecí I. Korčok sa nachádzal v povinnej karanténe z dôvodu návratu zo zahraničia. Pri vymenovaní vlády bol teda minister hospodárstva R. Sulík poverený aj riadením ministerstva zahraničných vecí. Po návrate I. Korčoka predseda vlády navrhol prezidentke zrušiť poverenie R. Sulíka riadením ministerstva zahraničných vecí a vzápätí bol I. Korčok vymenovaný za člena vlády a súčasne poverený riadením tohto ministerstva.

ústavnou históriou⁹, a takúto možnosť ako prípustnú potvrdzuje okrem iného aj najnovší komentár k ústave.¹⁰

Z pohľadu kreácie a fungovania Bezpečnostnej rady teda treba mať na zreteli jeden objektívny fakt, a síce taký, že niektoré vládne funkcie, z ktorých každá sama osebe zkladá automatické členstvo svojho nositeľa v Bezpečnostnej rade, sa môžu skumulovať v rukách toho istého člena vlády. Môže sa tak stať z rôznych dôvodov a v zásade dočasne, no v praktickej realite to môže byť aj na dobu, ktorá výrazne prekračuje obvyklé chápanie „dočasnosti“.¹¹

V tomto kontexte je nutné vyjasniť si otázku, ako treba vnímať členstvo v Bezpečnostnej rade tých osôb, ktoré v nej zasadajú *ex constitutione*. Teda či platí, že čl. 8 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu pri vymenovaní členov Bezpečnostnej rady z titulu funkcie predpokladá systém jednej funkcie *per capita*. Alebo či toto ustanovenie len určuje, že osoby zastávajúce funkciu predsedu vlády a poverené riadením štyroch silových rezortov členmi rady vždy byť musia, a nie je pritom podstatné, ak ich počet bude niekedy nižší ako päť z dôvodu, že niekto z nich má súčasne viac zákonných titulov na členstvo v Bezpečnostnej rade. Prvý prístup by znamenal, že napr. pri predčasnom odchode ministra financií z vlády by po dobu trvania poverenia iného člena vlády riadením

⁹ Z pohľadu minulosti bola takáto situácia bežná najmä v období I. ČSR (1918 – 1938). Napríklad predseda vlády E. Beneš počas celej existencie tejto vlády (26. september 1921 – 7. október 1922) v nej vykonával okrem predsedníckej funkcie aj funkciu ministra zahraničných vecí. Predseda vlády J. Černý vo svojich dvoch vládach (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 (M. Hodža, J. Malypetr, J. Syrový).

¹⁰ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 314.

¹¹ Takmer až extrémnym, no zároveň veľmi živým príkladom je stav, ktorý na Slovensku nastal na prelome rokov 2022 a 2023. Dňa 15. decembra 2022 Národná rada vyslovila nedôveru vláde E. Hegera, ktorú hneď na druhý deň prezidentka Z. Čaputová odvolala a v obmedzenom rozsahu poverila výkonom funkcie až do vymenovania novej vlády v režime čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy SR. Dňa 23. decembra 2022 prezidentka na návrh predsedu vlády zrušila poverenie na výkon funkcie ministra financií I. Matovičovi a poverila vedením tohto rezortu predsedu vlády. Oba úkony prebehli v režime čl. 111 Ústavy SR na návrh predsedu vlády (rovnako ako „výmena“ poverenia riadiť ministerstvo zahraničných vecí medzi R. Sulikom a I. Korčekom v apríli 2020). Aplikácia čl. 116 ods. 7 Ústavy SR tu ani neprichádzala do úvahy, keďže I. Matovič bol 23. decembra 2022 členom už odvolanej vlády, čím *per definitionem* nemohla byť naplnená hypotéza tohto ustanovenia v podobe individuálneho odvolania člena vlády alebo prijatia jeho individuálnej demisie. Paradoxne tak poverenie riadiť ministerstvo financií, ktoré dostal predseda vlády E. Heger 23. decembra 2022, nebolo *de iure* dočasným. Jeho dočasný charakter je však možné odvodzovať z toho, že celá vláda po strate dôvery má existovať už len dočasne a, pri rešpektovaní základnej logiky nášho ústavného systému, má byť čo najskôr nahradená inou. Koncom januára 2023 parlament prijal ústavný zákon č. 24/2023 Z. z., ktorým zmenil ústavu tak, aby umožňovala Národnej rade vlastným uznesením rozhodnúť o skrátení svojho volebného obdobia. K tomuto kroku došlo 31. januára 2023, keď Národná rada rozhodla o tom, že predčasné parlamentné voľby sa vykonajú 30. septembra 2023. Prezidentka deklarovala, s určitými výhradami, že je pripravená nechať ďalej vládnuť odvolanú Hegerovu vládu až do vymenovania novej vlády po voľbách, čo znamenalo minimálne do októbra 2023. Vychádzame z toho, že do odvolanej vlády nie je možné vymenovať nového člena. Zároveň prax ukazuje, že je možné z nej „prepúšťať“ členov zrušením poverenia a riadením ich rezortov následne poverovať zostávajúcich členov vlády. Keby Hegerova vláda bola nahradená novou až v októbri 2023 (čo sa napokon nestalo), dočasnosť pôsobenia odvolanej vlády, ale aj dočasnosť poverenia jej predsedu riadením ministerstva financií, by sa výrazne relativizovala až popierala, pretože by sa vlastne menila na trvalý stav.

jeho rezortu bolo jeho miesto v Bezpečnostnej rade neobsadené¹², a obsadiť by ho mohol až novovymenovaný minister financií. Druhý prístup by znamenal, že pri kumulácii viacerých silových rezortov v rukách jednej osoby by klesol počet členov Bezpečnostnej rady o jedného. Tým by vznikla nutnosť vymenovať jedného nového člena prezidentom na návrh predsedu vlády, aby sa naplnila požiadavka prvej vety čl. 8 ods. 4 ústavného zákona, podľa ktorej má Bezpečnostná rada deväť členov.

Pri dôkladnom zamyslení nad otázkou je aj bez poznania aplikačnej praxe uplynulých dvadsiatich rokov ľahké dospieť k záveru, že správny je druhý prístup, kým ten prvý by mohol viesť k závažným negatívnym dôsledkom a zbytočným komplikáciám.¹³ Vychádzať treba z troch základných premís: 1. vláda je orgánom, bez ktorého štát nemôže ostať ani na chvíľu orgánom, ktorý musí byť nepretržite akcieschopný, aby sa zabezpečili úlohy nevyhnutné pre chod štátu (na rozdiel od iných ústavných orgánov, ktorých dočasná „neexistencia“ je predstaviteľná a dá sa s ňou krátkodobo fungovať v provizórnom režime)¹⁴; 2. bez ohľadu na počet členov vlády alebo jej momentálny ústavný základ vždy platí, že každý ministerský rezort má v každej chvíli člena vlády, ktorý je poverený jeho riadením; 3. poverenie člena vlády riadiť ministerstvo je vždy plné a neobmedzené bez ohľadu na to, či je *de iure* alebo *de facto* dočasné, a na jeho „plnosť“ nemá vplyv ani skutočnosť, že vláda ako celok by bola v demisii alebo odvolaná.¹⁵

Z troch uvedených premís vieme spoľahlivo odvodiť záver, že v každej chvíli existuje pre každý ministerský rezort člen vlády, ktorý je poverený riadiť ho plnohodnotne a v celom rozsahu riadiacich oprávnení. Na uvedenom nič nemenia niektoré ústavné alebo politické nuansy. Z nich môže vyplývať nanajvýš len časové ohraničenie obdobia, počas ktorého bude konkrétna osoba riadiť konkrétne ministerstvo; nikdy z nich však nevyplýva vecné obmedzenie poverenia, z ktorého by sa dalo usudzovať, že daný člen vlády nie je plnohodnotným ministrom pre konkrétny rezort. Nie je dôvod pochybovať, že pri prijímaní ústavného zákona o bezpečnosti štátu a nastavovaní zloženia Bezpečnostnej rady si bol ústavodarca týchto skutočností vedomý, aj keď ich nemusel vyjadriť explicitne.¹⁶ Preto ak ústavodarca určil za člena Bezpečnostnej rady o. i. ministra financií, sotva to mohol zamýšľať tak, že ním má byť iba vtedy, ak zároveň vo vláde nezastáva (trvale alebo dočasne) žiadnu inú funkciu. Logiku by nedávala funkčnosť Bezpečnostnej rady by rovnako neprospieval stav, keď by v rade bola voľná jedna či viac stoli-

¹² Toto by bol aj prípad, ktorý by nastal 23. decembra 2023, keď poverenie riadiť ministerstvo financií dostal predseda vlády.

¹³ Autori by ani nepovažovali za potrebné túto otázku špecificky riešiť nebyť toho, že sa v aplikačnej praxi stretli s vehementne presadzovaným názorom, že sa má postupovať podľa prvého prístupu. Tento názor však nie je publikovaný, preto jeho zdroj nie je možné citovať.

¹⁴ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 277.

¹⁵ Obmedzené právomoci môže mať len vláda ako celok, ak je odvolaná po strate dôvery Národnej rady SR a poverená výkonom funkcie v rozsahu podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy SR. Obmedzenie právomocí vlády ako celku však nič nemení na tom, že jej jednotliví členovia si zachovávajú pôvodný rozsah svojich právomocí, pokiaľ ide o riadenie ministerstiev, ktorým sú poverení.

¹⁶ Aj tu platí, čo vo všeobecnosti pripomína Marek Domin, a sice, že „moderná ústava by nemala predstavovať kazuistický súbor riešení na všetky situácie, ktoré môžu v aplikačnej praxi nastať“. DOMIN, M. Spätzitate návrhu na vyhlásenie referenda. In *Justičná revue*. 2015, č. 3, s. 354.

čiek preto, lebo poverenia riadiť silové rezorty sa skumulovali v rukách menšieho počtu ľudí ako štyria.

Z uvedeného vyplýva záver, že pokiaľ ide o člena Bezpečnostnej rady, ktorý v nej zasadá z titulu funkcie, jediným kritériom na posúdenie, či mu členstvo vzniklo, resp. trvá je to, či mu ako členovi vlády vzniklo, resp. trvá jeho poverenie riadiť niektorý zo silových rezortov, prípadne či zastáva funkciu predsedu vlády. Ak zastáva súčasne viacerú funkciu, z ktorých každá stačí na vznik členstva v Bezpečnostnej rade, potom vzniká potreba vymenovať taký počet členov rady, aby sa ich celkový počet doplnil na deväť. Jeden človek nemôže byť viacnásobným členom Bezpečnostnej rady, ani nemôže mať viac hlasov pri jej uznášaní. Keďže členstvo z titulu funkcie vzniká a zaniká *ipso facto* s funkciou, môže počas volebného obdobia dochádzať k „pohybu“ v Bezpečnostnej rade z dôvodu personálnej obmeny v riadení silových rezortov.

Čo sa týka menovaných členov Bezpečnostnej rady, ich členstvo vzniká aktom menovania, ktorý realizuje prezident na návrh predsedu vlády. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čl. 8 ods. 4 ustanovuje lehotu 48 hodín, v ktorej prezident musí o návrhu predsedu vlády rozhodnúť. Lehoty sú v ústavnej úprave vo všeobecnosti netypické a už celkom netypické je ich určovanie v hodinách. Túto úpravu, ktorá v predloženej verzii návrhu ústavného zákona nebola obsiahnutá, možno vnímať ako oficiálne zdôraznenie potreby, aby Bezpečnostná rada bola v zásade neustále v kompletnom, 9-člennom zložení. Zjavným účelom tejto ústavnej normy je zabezpečiť, aby sa na minimum skrátilo obdobie, keď je Bezpečnostná rada neúplná.¹⁷

Vo fungovaní slovenského ústavného systému za posledných 30 rokov sú už, takpovediac, evergreenom spory a diskusie o (ne)možnosti prezidenta odmietnuť personálny návrh pri tých jeho menovacích právomociach, ktorých výkon je návrhom podmienený. Prirodzene teda v tejto súvislosti vyvstávajú tri otázky: 1. Môže prezident odmietnuť návrh predsedu vlády na vymenovanie člena Bezpečnostnej rady? 2. Môže predseda vlády kedykoľvek a z akýchkoľvek dôvodov navrhnuť odvolanie menovaného člena Bezpečnostnej rady? 3. Je prezident povinný vyhovieť návrhu predsedu vlády na odvolanie člena Bezpečnostnej rady?

Nie je našou ambíciou a ani účelom tohto článku komplexne sa venovať analýze menovacích právomocí prezidenta ani jeho vzťahov s predsedom vlády, preto budeme v odpovediach na tieto otázky struční. V prvom rade si myslíme, že aj pri menovaní a odvolaní členov Bezpečnostnej rady platia všeobecné východiská, ktoré rámujú po-

¹⁷ Nie je bez paradoxu, že kým prezident má lehotu na rozhodnutie určenú dokonca v hodinách, proti prípadnej pasivite predsedu vlády (bez ktorého návrhu prezident nemôže konať) žiadne poistky v ústavnej úprave nie sú. Za zmienku v tejto súvislosti stojí, že keď 23. decembra 2022 odišiel z postu ministra financií I. Matovič a riadením rezortu bol poverený predseda vlády E. Heger, počet členov Bezpečnostnej rady klesol z 9 na 8 práve v dôsledku kumulácie dvoch silových rezortov v rukách jedného člena vlády. Predseda vlády navrhol prezidentke na vymenovanie za člena Bezpečnostnej rady ministra spravodlivosti V. Karasa až dva mesiace po zániku členstva I. Matoviča. Prezidentka vymenovala V. Karasa za člena Bezpečnostnej rady 23. februára 2023. Postup zo strany predsedu vlády síce nebol vo formálnom rozpore s ústavným textom a aj Bezpečnostná rada bola počas dvojmesačného obdobia reálne funkčná. S ohľadom na 48-hodinovú lehotu určenú prezidentovi však otáľanie predsedom vlády možno považovať ak už nie za obchádzanie ústavnej úpravy, tak prinajmenšom za nerešpektovanie jej účelu a ducha.

stavenie prezidenta i výkon jeho menovacích právomocí a ktoré podrobne zosumariovala doktrína zohľadňujúc ústavné texty a relevantné závery Ústavného súdu.¹⁸

Miera uváženia prezidenta môže byť širšia alebo užšia v závislosti od toho, do akej funkcie kandidáta menuje. Otázka šírky jeho uváženia pri menovaní členov Bezpečnostnej rady zatiaľ nikdy nebola predmetom sporu ani hlbších diskusií. S ohľadom na povahu tohto orgánu sa domnievame, že pozíciu prezidenta možno v tomto prípade najviac pripodobniť jeho pozícii v procese menovania členov vlády. To by znamenalo, že možnosť prezidenta odmietat personálne návrhy predsedu vlády bude veľmi úzka, ale nemyslíme si, že je úplne vylúčená, teda nejde o tzv. notariálnu právomoc. Úzky priestor na vlastnú úvahu prezidenta platí ešte väčšmi pri odvolávaní členov Bezpečnostnej rady – je ťažko mysliteľné, aby osoba, ktorá stratila dôveru predsedu vlády, pôsobila v poradnom orgáne vlády iba preto, lebo prezident odmieta odvolať ju.¹⁹

Z paralely medzi menovaním členov vlády a menovaním členov Bezpečnostnej rady potom môžeme vyvodit' aj odpoveď na otázku, či menovaného člena rady môže predseda vlády kedykoľvek navrhnúť odvolať. Táto odpoveď je jednoznačne kladná – platí tu rovnaké pravidlo politickej dôvery a zodpovednosti, ako pri menovaní a odvolaní člena vlády. Uzatvárame teda, že menovaného člena Bezpečnostnej rady je možné kedykoľvek z rady odvolať na návrh predsedu vlády, ktorému by mal prezident v zásade vyhovieť.

2. Kedy vzniká a zaniká Bezpečnostná rada ako celok?

Z článku 8 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu implicitne vyplýva a čl. 3 ods. 3 štatútu Bezpečnostnej rady to explicitne potvrdzuje,²⁰ že existencia Bezpečnostnej rady ako celku sa kryje s existenciou konkrétnej vlády, na ktorú je naviazaná. Článok 8 ods. 4 ústavného zákona o tomto zdanlivo mlčí, spomedzi jeho riadkov však podľa nás možno dosť jasne vyvodit' prezumpciu, že vznik a zánik Bezpečnostnej rady je naviazaný práve na vznik a zánik vlády. Jazykové znenie tohto ustanovenia totiž nepripúšťa pochybnosť, že vymenovaním novej vlády sa automaticky zmení zloženie Bezpečnostnej rady v tej časti, v ktorej členstvo vzniká a zaniká *ex constitutione*. Tiež sa dá formulovať úvaha, že členstvo *ex constitutione* má v istom zmysle (nie formálnom, skôr ústavnopolitickom) silnejší status: predsedu vlády ani silového ministra nemožno členstva v Bezpečnostnej rade zbaviť inak, ako zbavením členstva vo vláde. Členstva v rade sa nemôže ani sám vzdať inak, ako za cenu demisie z vládnej funkcie. Naopak, na vstup menovaného člena do Bezpečnostnej rady je potrebný dvojfázový postup (návrh – vymenovanie), ktorý zároveň môže fungovať aj v obrátenom smere, t. j. menovaný člen môže byť kedykoľvek z Bezpečnostnej rady odvolaný prezidentom na návrh predsedu vlády.

¹⁸ Pozri najmä OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 227 – 232 a s. 309 – 313.

¹⁹ Stojí za pripomenutie, že predseda vlády nemôže zbaviť členstva v Bezpečnostnej rade tie osoby, ktoré sú tam z titulu funkcie. Keďže však všetky tieto osoby sú nevyhnutne členmi vlády, môže navrhnúť ich odvolanie z vlády, čím docielí aj ich odchod. Pozícia predsedu vlády smerom dovnútra Bezpečnostnej rady je teda rovnako dominantná, ako jeho pozícia smerom dovnútra vlády.

²⁰ „Funkčné obdobie členov bezpečnostnej rady je zhodné s funkčným obdobím vlády Slovenskej republiky.“

Výmena vlád je proces, ktorý v demokracii nastáva pravidelne a prirodzene vrátane situácie, keď do vlády nastupuje dovtedajšia opozícia. Bolo by nanajvýš nelogické, keby po výmene predsedu a silových ministrov (ku ktorej došlo automaticky menovaním novej vlády) v Bezpečnostnej rade pretrvávalo členstvo tých osôb, ktoré tam boli vymenované na návrh predchádzajúceho predsedu vlády. Osobitne v situácii striedania protichodných politických zoskupení pri moci je pravdepodobné až isté, že „starí“ menovaní členovia by neboli politicky (hodnotovo) kompatibilní s novým predsedom vlády a jeho silovými ministrami, čo by nemohlo prospievať riadnemu chodu Bezpečnostnej rady. Ak vymenovanie novej vlády nespochybniteľne spôsobuje automatický zánik „silovej“ časti predchádzajúcej Bezpečnostnej rady, *a fortiori* má mať za následok aj zánik jej „nesilovej“ časti. Toto sa dá veľmi spoľahlivo systematickým a teleologickým výkladom vyvodit' z ústavného zákona. Ak teda čl. 3 ods. 3 štatútu Bezpečnostnej rady ustanovuje, že funkčné obdobie členov Bezpečnostnej rady je zhodné s funkčným obdobím vlády, iba tým potvrdzuje to, čo implicitne, no veľmi logicky vyplýva z čl. 8 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Vyplýva to totiž už zo samotnej povahy veci.

Vzhľadom na uvedené teda možno konštatovať, že ku vzniku novej Bezpečnostnej rady ako celku dochádza vždy v okamihu vzniku novej vlády a k zániku Bezpečnostnej rady dochádza vždy v okamihu zániku vlády. Moment vzniku vlády nie je ťažké určiť: vláda na Slovensku vzniká jediným možným spôsobom, a to vymenovaním zo strany prezidenta. Menovanie vlády má dva kroky, ktoré sa však v slovenskej praxi dejú súčasne, resp. v bezprostrednej nadväznosti: 1. vymenovanie predsedu vlády prezidentom podľa čl. 110 v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. g) Ústavy SR (formálne bez návrhu); 2. vymenovanie ostatných členov vlády prezidentom na návrh (tesne predtým vymenovaného) predsedu vlády podľa čl. 111 v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. g) Ústavy SR.

Keď je vymenovaná nová vláda, medzi jej členov sú nevyhnutne rozdelené všetky existujúce ministerské rezorty, čím možno ustáliť, že v tomto momente sú vymenovaní aj všetci ministri silových rezortov, ktorí zasadnú v Bezpečnostnej rade.²¹ Ak nedôjde k tomu, že sa (napr. z podobných dôvodov ako v marci 2020) dva silové rezorty skumulujú v rukách jedného člena vlády, pri originálnom vymenovaní vlády vznikne *ex constitutione* nová Bezpečnostná rada, ktorá má zatiaľ päť členov – predsedu vlády a štyroch silových ministrov. Takáto Bezpečnostná rada je síce neúplná, ale teoreticky funkčná, keďže existuje nadpolovičná väčšina všetkých jej členov potrebná na uznávanie sa (čl. 8 ods. 6 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). V tejto ústavno-legislatívnej konštrukcii možno vidieť logiku: ak dôjde k zániku „starej“ Bezpečnostnej rady v dôsledku vymeno-

²¹ Možno pripomenúť pôsobenie R. Sulíka ako ministra hospodárstva a súčasne ministra zahraničných vecí, ktoré trvalo od 21. marca do 8. apríla 2020. Jeho výkon funkcie ministra zahraničných vecí bol fakticky dočasný a od počiatku za dočasný aj považovaný. Ústavnoprávne však išlo o riadneho ministra zahraničných vecí, ktorý bol z titulu tejto funkcie členom Bezpečnostnej rady po dobu, kým poverenie riadiť tento silový rezort trvalo. Tento príklad jasne nasvedčuje tomu, že nielen pri predčasnom ukončení individuálneho členstva vo vláde, ale aj pri originálnom vymenovaní celej vlády je nutné, aby každý ministerský rezort mal člena vlády, ktorý je poverený jeho riadením. Ak je teda vymenovaná nová vláda, vždy je *de iure* úplná v tom zmysle, že medzi jej členov je rozdelené riadenie všetkých ministerských rezortov, aj keby to nebolo systémom jeden rezort *per capita*.

vania novej vlády, aj keby v tom čase panovala krízová situácia, okamžite vznikne nová Bezpečnostná rada, ktorej 5-členné zloženie jej umožní schádzať a uznávať sa ihneď. Ani v prípade krízovej situácie teda nebude fungovanie rady podmienené rýchlosťou, s akou prezident uplatní svoju menovaciu právomoc vo vzťahu k jej „nesilovej“ časti. Neobstál by preto prípadný argument, že po vymenovaní novej vlády je nutné dočasne ponechať v Bezpečnostnej rade členov menovaných na návrh predchádzajúceho predsedu vlády, aby sa technicky zabezpečila funkčnosť rady – funkčnosť rady je technicky zabezpečená aj bez toho.

Z logických a systémových súvislostí ústavnej úpravy, ktoré dopĺňa čl. 3 ods. 3 štatútu Bezpečnostnej rady, je zrejmé, že zánik individuálneho členstva v rade nekorešponduje s „rovnícou“, že členstvo, ktoré vzniká *ex constitutione*, zaniká len *ex constitutione*, a členstvo, ktoré vzniká menovaním, zaniká len odvolaním. Prvá časť platí, pretože tomu, kto je členom rady z titulu funkcie, členstvo zanikne so zánikom funkcie. Menovanému členovi Bezpečnostnej rady však môže členstvo zaniknúť dvojako: buď odvolaním, ku ktorému môže dôjsť kedykoľvek na návrh predsedu vlády, alebo *ex constitutione* vymenovaním novej vlády. Celá konštrukcia vykazuje vnútornú logiku a všetko v nej do seba zapadá. Napriek tomu sa v uplynulom období v praxi vykonali postupy, ktoré logike tejto ústavnej konštrukcie frontálne odporujú.

3. Aké problémy priniesla aplikačná prax?

V marci 2018 sa prvýkrát od vytvorenia Bezpečnostnej rady v roku 2002 (a aj prvýkrát od prijatia ústavy) stalo, že vláda ukončila svoje pôsobenie predčasne na základe fakultatívnej demisie.²² V zmysle Ústavy SR teda muselo dôjsť a aj došlo k vymenovaniu formálne novej vlády, ktorá následne úspešne požiadala Národnú radu SR o vyslovenie dôvery.

V súlade s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu a čl. 3 ods. 3 štatútu Bezpečnostnej rady malo vymenovanie novej vlády spôsobiť zánik celej starej Bezpečnostnej rady *ex constitutione* a vznik novej v neúplnom zložení, ktoré sa malo následne skompletizovať menovaním zvyšných členov na návrh nového predsedu vlády. K tomu však nedošlo, procesy prebehli inak: vo funkcii predsedu Bezpečnostnej rady automaticky nahradil R. Fica nový predseda vlády P. Pellegrini. V Bezpečnostnej rade však bez ďalšieho zostali jej dovtedajší dvaja členovia menovaní na návrh predchádzajúceho predsedu vlády – minister hospodárstva P. Žiga a minister dopravy A. Érsek, ktorí tieto ministerské posty zastávali aj vo Ficovej vláde. Na návrh premiéra Pellegriniho boli vymenovaní za členov Bezpečnostnej rady iba nový minister spravodlivosti G. Gál a nová ministerka zdravotníctva K. Kalavská.²³

²² Technicky išlo o demisiu vlády spôsobenú individuálnou demisiou jej predsedu podľa čl. 116 ods. 5 Ústavy SR, hoci do procesu ešte nadbytočne a nelogicky vstúpilo uznesenie celej vlády na svojej kolektívnej demisii. Pre kritiku podrobne pozri GIBA, M. Demisia vlády z dôvodu demisie jej predsedu. In *Právny obzor*. 2021, č. 4, s. 306 – 317.

²³ V Bezpečnostnej rade nahradil G. Gál L. Žitňanskú a K. Kalavská T. Druckera (ktorý však ďalej pokračoval v Bezpečnostnej rade z titulu novonadobudnutej funkcie ministra vnútra).

Nedá sa prehliadnuť, že postupy voči Bezpečnostnej rade vykonané v roku 2018 boli v priamom rozpore s čl. 3 ods. 3 jej štatútu, z ktorého vyplýva, že existencia konkrétnej Bezpečnostnej rady je pevne spojená s existenciou konkrétnej vlády. Podľa postupov zúčastnených aktérov sa však zdá, akoby sa skôr držali pravidla, že Bezpečnostná rada je prepojená s volebným obdobím Národnej rady. Výmena vlád v roku 2018 neprebehla bezprostredne po parlamentných voľbách a z politického hľadiska nešlo o zmenu, keďže vo vláde pokračovala koalícia v pôvodnom zložení. Teoreticky sa teda ponúka úvaha, že nový predseda vlády implicitne akceptoval v Bezpečnostnej rade členov, ktorí tam boli vymenovaní na návrh jeho predchodcu (a spolustranika). Textu štatútu Bezpečnostnej rady by tento postup odporoval, no faktom je, že ústavný zákon *expressis verbis* nehovorí o prepojení existencie vlády a Bezpečnostnej rady, toto prepojenie z neho vyplýva implicitne. Nedošlo teda k formálnemu porušeniu ústavného textu a dalo by sa povedať, že v tomto prípade postup neodporoval ani jeho duchu.²⁴ Ak zohľadníme, že štatút je predpisom, ktorého právna sila je hlboko pod ústavnou, mohol by vzniknúť priestor na úvahu o existencii či formovaní ústavnej zvyklosti, podľa ktorej je existencia Bezpečnostnej rady spojená nie s funkčným obdobím vlády, ale s volebným obdobím parlamentu. Alebo, inak povedané, že Bezpečnostná rada zaniká spolu s vládou len vtedy, keď dochádza k zmene vlády po voľbách do NR SR. Tento uhol pohľadu by bol o niečo „šetrnejší“ voči štatútu, keďže by ho celkom nenegoval, ale svojím spôsobom dopĺňal za cenu určitej zmeny významu.

Pozoruhodné a zároveň *a priori* ťažko pochopiteľné však už sú postupy, ku ktorým došlo o dva roky neskôr. Dňa 23. marca 2020 bola vymenovaná vláda I. Matoviča bezprostredne po voľbách do Národnej rady SR. Výmenou vlád zároveň došlo k úplnej zmene politického kurzu. Nebol tu teda žiadny priestor na úvahu, že členovia Bezpečnostnej rady vymenovaní v minulom volebnom období môžu, resp. majú zostať na svojich miestach alebo že ich tam nový predseda vlády implicitne akceptuje. Napriek tomu sa ani tu neuplatnil postup stanovený štatútom, v ktorého zmysle mala celá Bezpečnostná rada menovaním novej vlády zaniknúť. Dňa 15. mája 2020 (t. j. dva mesiace po vymenovaní vlády) prezidentka na návrh predsedu vlády I. Matoviča odvolala z Bezpečnostnej rady G. Gála, A. Ćrseka, P. Žigu. Na Matovičov návrh vzápätí do Bezpečnostnej rady vymenovala členov jeho vlády Š. Holého, V. Remišovú, J. Budaju a M. Krajniaka.

V marci 2021 došlo k demisii predsedu vlády I. Matoviča, a teda aj celej jeho vlády. Novým predsedom vlády sa stal E. Heger. Štyria členovia Bezpečnostnej rady menovaní v máji 2020 na návrh premiéra Matoviča v rade zostali aj po výmene vlády, neboli vymenovaní nanovo. Jeden z nich (M. Krajniak) pritom na krátke obdobie počas striedania vlád na jar 2021 prestal byť úplne členom vlády v dôsledku prijatia jeho individuálnej

²⁴ V tejto súvislosti pripomeňme známe závery Ústavného súdu SR: „Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvorotne z ich doslovného znenia. (...) V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií 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.

demisie prezidentkou. Táto okolnosť podľa prístupu zúčastnených aktérov zjavne nemala vplyv na jeho členstvo v Bezpečnostnej rade, ktoré kontinuálne trvalo v čase, keď bol členom Matovičovej vlády, keď nebol členom žiadnej vlády aj keď bol členom Hegerovej vlády.

Praktické postupy (vrátane omisívnych), ktoré bolo možné pozorovať v súvislosti s členstvom v Bezpečnostnej rade od roku 2018, nastroľujú viaceré vážne ústavnoprávne otázky, ktoré si jednoznačne pýtajú korektné odpovede. Skôr než tieto odpovede v závere prinesieme, považujeme za nutné preskúmať, či v súvislosti s kreáciou Bezpečnostnej rady existujú alebo perspektívne môžu existovať nepísané ústavné pravidlá ako súčasť ústavnej úpravy kreácie tohto orgánu. To či existujú alebo nie, má totiž z nášho pohľadu podstatný vplyv na vyhodnotenie (ne)ústavnosti postupov spojených s kreáciou Bezpečnostnej rady ako celku aj s obmenou jej menovaných členov. Rovnako musíme zohľadniť vysoko aktuálne dianie, ku ktorému došlo z dôvodu vymenovania novej vlády v máji 2023, v čase, keď už bol tento článok v podstate hotový.

4. Existujú v oblasti kreácie Bezpečnostnej rady ústavné zvyklosti?

Aby sme správne odpovedali na otázku, či v oblasti kreácie Bezpečnostnej rady existujú ústavné zvyklosti, musíme stručne uviesť, ako ústavné zvyklosti vnímame a akým spôsobom je možné určiť ich. Ústavné zvyklosti sú nepísané ústavné pravidlá, resp. postupy, ktoré považujeme za legitímny prameň ústavného práva vo formálnom zmysle, čo znamená, že majú všeobecnú právnu záväznosť.²⁵ Doktrína²⁶ aj sudcovia slovenského či českého ústavného súdu²⁷ obvykle určujú ústavné zvyklosti podľa naplnenia dvoch konštitutívnych prvkov právnej obyčaje. Týmito znakmi sú *usus longaevus* a *opinio necessitatis*.²⁸

Usus longaevus sa označuje aj ako materiálny či objektívny prvok, pretože sa zhmotňuje opakovanou, jasnou a ustálenou praxou, ktorá navyše musí byť aj dlhodobá. *Opinio necessitatis* je prvkom psychologickým, ktorý spočíva v presvedčení, že uplatňovaná prax je právne záväzná. Kumulatívnym naplnením oboch prvkov dochádza ku vzniku ústavnej zvyklosti. Ako správne uvádza M. Káčer, tieto prvky pôsobia vágne.²⁹ Je však

²⁵ S názormi, že ústavná zvyklosť môže byť vnímaná ako formálny prameň práva, resp. legitímny prameň práva, je možné sa stretnúť napríklad tu: KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. Roč. 101, 2018, č. 6, s. 564 alebo GIBA, M. Nepísané ústavné právo. In *Právny obzor*. Roč. 103, 2020, č. 5, s. 342.

²⁶ Napríklad KÁČER, M. Shaping the appointment powers of the Slovak president under constitutional conventions. In *Acta Politica*. Roč. 14, 2022, s. 3.

²⁷ Napríklad odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 alebo odlišné stanovisko sudcov Pavla Holländera a Vladimíra Jurkyho k nálezu Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 14/01 z 20. júna 2001.

²⁸ K prvkom právnej obyčaje pozri GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2021, s. 88; PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. *Teória práva*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 163 – 165; OTTOVÁ, E. *Teória práva*. 3. vyd. Šamorín : Heuréka, 2010, s. 191 – 192 alebo PRUSÁK J. *Teória práva*. Bratislava : PF UK, 2001, s. 198.

²⁹ KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. Roč. 101, 2018, č. 6, s. 556.

možné využiť východiská, s ktorými pri určovaní pracovali sudcovia českého ústavného súdu v dvoch odlišných stanoviskách k nálezu Pl. ÚS 14/01 zo dňa 20. júna 2001.

V prvom sudcovia P. Holländer a V. Jurka skúmajú naplnenie prvku *usus longaevus* nielen cez dĺžku praxe, ale aj cez jej frekvenciu. To znamená, že je potrebné skúmať aj častosť výskytu praxe v rámci určitého obdobia. Inak bude potrebné skúmať časový faktor praxe, ktorá sa zaviedla pri uzatváraní mieru, a praxe, ktorá sa zaviedla pri kreácii vlády. V prvom prípade nemusí na vytvorenie ústavnej zvyklosti stačiť ani sto rokov, v druhom však môže stačiť aj jedno desaťročie. *Opinio necessitatis* skúmajú prostredníctvom aktívnych a pasívnych prejavov, ktoré svedčia o potvrdzovaní praxe konajúcimi ústavnými orgánmi. V druhom odlišnom stanovisku zase V. Güttler, M. Holeček, I. Janů, Z. Kessler a J. Malenovský poukazujú na to, že relevanciu ústavnej zvyklosti zvyšuje rôznorodosť zloženia ústavného orgánu, ktorý má postup aplikovať. Povedané inak, tú istú prax aplikujú tie isté ústavné orgány v inom zložení, čím sa implicitne potvrdzuje presvedčenie o jej záväznosti.

Na materiálny a v konečnom dôsledku najmä na psychologický prvok však vplývajú aj ústavné či iné okolnosti, ktoré môžu „osvedčiť“ navonok existujúce presvedčenie o záväznosti. Každá ústavná zvyklosť si pri svojom formovaní prechádza obdobím, keď na ňu pôsobia externé faktory, ktoré môžu pôsobiť ako motivácia (ne)konať určitým spôsobom. V doktríne je možné stretnúť sa s označením takéhoto obdobia ako fáza neistoty.³⁰

Prejdime teraz k verifikácii ústavných zvyklostí vo vzťahu k predmetu tohto článku. Prvá možná ústavná zvyklosť je úzko spojená s otázkou, ktorá sa týka podmienok členstva v Bezpečnostnej rade. Ústavný zákon nikde nezakotvuje, či má, resp. musí byť člen Bezpečnostnej rady zároveň aj členom vlády. Je legitímnou otázkou, či má predseda vlády prezidentovi navrhnúť vždy len člena vlády, prípadne osobu z prostredia bezpečnostných zložiek štátu. Doterajšia prax navonok ukazuje, že menovaným členom Bezpečnostnej rady by mal byť výhradne člen vlády. Od roku 2002, keď sa Bezpečnostná rada dostala do nášho ústavného poriadku, došlo len raz k menovaniu jej člena, ktorý nebol členom vlády. Bol ním V. Mitro, ktorý bol riaditeľom Slovenskej informačnej služby. Toto je však jediná výnimka, ktorá je prítomná len na začiatku samotnej praxe v roku 2002. Od roku 2003 však nedošlo ani raz k menovaniu člena Bezpečnostnej rady, ktorý by zároveň nebol členom vlády. Mohla sa tým vytvoriť ústavná zvyklosť, ktorá by stanovila, že menovaní členovia Bezpečnostnej rady musia byť vyberaní vždy len z členov vlády?

Za približne dvadsať rokov došlo pri obmene vlády alebo jej členov (pomerne vysoká frekvencia opakovaní) k menovaniu viac ako tridsiatich členov Bezpečnostnej rady rôznymi prezidentmi na návrh rôznych predsedov vlády. Samotná prax by preto vďaka kvantite a jednotnosti mala spĺňať materiálny prvok. Rôznorodosť konajúcich subjektov a ich komisiívne a omisiívne prejavy (akceptácia či nenamietanie návrhov zo strany prezidenta) sa taktiež javia ako dostatočné na to, aby sme mohli hovoriť o sformovanej ústavnej zvyklosti. To však podľa nášho názoru nestačí. Je to tak preto, že Bezpečnostná

³⁰ GIBA, M. Nepísané ústavné právo. In *Právny obzor*. Roč. 103, 2020, č. 5, s. 341.

rada ešte nikdy na seba neprevzala funkcie vlády, a teda nepôsobila v situáciách a za okolností, ktoré by túto prax „osvedčili“ a potvrdili by presvedčenie o záväznosti u konajúcich aktérov, že práve takto sa musí uvedená prax realizovať.³¹ Prikláňame sa preto k názoru, že ide zatiaľ len o formujúcu sa ústavnú zvyklosť, a to aj s ohľadom na dôvodovú správu k ústavnému zákonu o bezpečnosti štátu. Je v nej explicitný dôraz na potrebu flexibility a na skutočnosť, že je vecou uváženia predsedu vlády, či navrhne prezidentovi vymenovať do Bezpečnostnej rady členov vlády alebo ine osoby. Ústavnú zvyklosť považujeme za ústavnú normu rovnakej záväznosti, ako ústavný text. Konštatovať, že je dnes ústavnou zvyklosťou, že za člena Bezpečnostnej rady môže byť vymenovaný výlučne člen vlády, by znamenalo, že ak predseda vlády navrhne prezidentovi vymenovať inú osobu, bude konať protiústavne. Tento záver však k dnešnému dňu nepovažujeme za správny. Potvrdiť ho prípadne môže buď čas, alebo krízová situácia, v ktorej by Bezpečnostná rada na seba musela prevziať funkciu vlády.

Ďalšou ústavnou zvyklosťou, ktorá prichádza do úvahy, je prekročenie ústavou stanoveného počtu členov Bezpečnostnej rady. Keby platilo, že členstvo menovaných členov Bezpečnostnej rady môže „prežiť“ aj striedanie vlád, potom sa môže stať, že chvíľami bude počet členov Bezpečnostnej rady vyšší ako ústavou predpísaných deväť: *ex constitutione* sú členmi vždy predseda vlády a siloví ministri, ktorí sa vymenovaním novej vlády stanú jej členmi automaticky. Ak v predchádzajúcej vláde boli tieto posty skumulované, a tým pádom tam bolo viac menovaných členov, aby sa dostali na počet 9, tak vymenovaním novej vlády ich dočasne môže byť aj 10 – 11. Stalo by sa to v situácii, keď je menovaných členov aspoň päť, keďže piatim ďalším členom vzniká členstvo *ex constitutione*.

Po vyhodnotení zloženia všetkých Bezpečnostných rád (2002 – 2023) sme zistili, že v doterajšej praxi došlo len k jednému prípadu, že by Bezpečnostnú radu tvorilo až 5 menovaných členov. Ide o Bezpečnostnú radu pôsobiacu do 16. mája 2023. Pripomíname, že tento stav je výsledkom sledu viacerých udalostí. Predtým, ako došlo k odvolaniu vlády E. Hegera a jej povereniu podľa článku 115 ods. 3 ústavy zo strany prezidentky (16. decembra 2022), mala Bezpečnostná rada až štyroch menovaných členov – V. Remišovú, M. Krajniaka, J. Budaja, Š. Holého. Bolo to tak preto, lebo I. Matovič zastával

³¹ Dôvodová správa k ústavnému zákonu o bezpečnosti štátu k článku 8 ods. 4 stanovuje: *Vzhľadom na to, že sa Bezpečnostnej rade zveruje vykonávanie pôsobnosti vlády Slovenskej republiky v čase vojny a vojnového stavu podľa čl. 119 Ústavy Slovenskej republiky a vzhľadom na výkonný charakter takto prenesených právomocí, možno považovať za správne, aby boli členovia Bezpečnostnej rady kreovaní predovšetkým z ustanovených členov vlády Slovenskej republiky doplnených o členov, ktorých vymenúva a odvoláva prezident, pričom ich môže doplniť o členov vlády Slovenskej republiky, alebo z iných osôb podľa okolností, ktoré si vyžaduje konkrétna situácia, najmä či dôvodom je vojna, vojnový stav alebo výnimočný stav. Konkretizácia všetkých členov Bezpečnostnej rady priamo v ústavnom zákone by nebola účelná a predstavovala by nepružnú právnu úpravu najmä dôvodu, že v prípade potreby zmeny štruktúry Bezpečnostnej rady by bola potrebná novelizácia ústavného zákona, čo by zrejme v čase, keď je ohrozená činnosť Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky nebolo prakticky možné.* Dôvodová správa, hoci nie je právne záväzná, zdôrazňuje flexibilitu a možnosť predsedu vlády reagovať na situácie ako sú vojna, vojnový stav či výnimočný stav. Nie je však vylúčené, že aj v prípade uvedených situácií zostane predseda vlády spolu s prezidentom pri doterajšej praxi a sformuje sa ústavná zvyklosť. Práve tieto situácie sú tým, čo by malo formovanú ústavnú zvyklosť osvedčiť a potvrdiť tak jej existenciu.

post podpredsedu Bezpečnostnej rady, a zároveň bol jej členom z titulu funkcie ministra financií. Krátko po odvolaní vlády a jej poverení výkonom ústavou určených právomocí prezidentka zrušila poverenie ministrovi financií I. Matovičovi, čo znamenalo zánik jeho členstva vo vláde, a tým aj v Bezpečnostnej rade. V Bezpečnostnej rade sa tak uvoľnilo miesto jej podpredsedu a ministra financií. Prezidentka však poverila vykonávaním pôsobnosti ministra financií E. Hegera, čím došlo ku kumulácii postu predsedu rady s funkciou člena *ex constitutione*. Z tohto dôvodu mala Bezpečnostná rada len 8 členov. Preto bol na návrh predsedu vlády prezidentkou vymenovaný za člena Bezpečnostnej rady minister spravodlivosti V. Karas, ktorý sa tak stal 5. menovaným členom. Miesto podpredsedu Bezpečnostnej rady zaujala V. Remišová.

Dňa 16. mája 2023 prezidentka pristúpila k vymenovaniu tzv. vlády odborníkov na čele s Ľ. Ódorom, čím *de iure* aj *de facto* zanikla vláda E. Hegera. Zároveň sa členmi Bezpečnostnej rady z titulu funkcie stali nový predseda vlády a štyria noví siloví ministri. Keby sa znovu uplatnil prístup, podľa ktorého menovaných členov Bezpečnostnej rady je po výmene vlády nutné odvolať na návrh nového predsedu vlády, znamenalo by to, že v momente vymenovania Ódorovej vlády by bolo členov Bezpečnostnej rady 10. To sa však nestalo, zúčastnení aktéri si tentokrát uvedomili nesprávnosť postupov realizovaných v nedávnej minulosti. Postupovalo sa v plnom súlade s tým, čo plyní implicitne z ústavného zákona o bezpečnosti štátu a explicitne z čl. 3 ods. 3 štatútu Bezpečnostnej rady. Nedošlo k odvolávaniu menovaných členov predchádzajúcej Bezpečnostnej rady, ale správne sa vychádzalo z toho, že im členstvo v rade zaniklo súčasne so zánikom vlády E. Hegera. Dňa 23. mája 2023 boli vymenovaní štyria noví členovia Bezpečnostnej rady, ktorí súčasne boli členmi vlády.³²

Proces nahradenia menovaných členov Bezpečnostnej rady pri výmene vlád v máji 2023 sa teda výrazne odlišoval od procesov z roku 2018, 2020 a 2021. Je tým pádom zrejmé, že nie sú naplnené konštitutívne prvky ústavnej zvyklosti, podľa ktorej by počet členov Bezpečnostnej rady v čase striedania vlád mohol krátkodobo vystúpiť nad 9. Ak aj pripustíme, že v rokoch 2018, 2020 a 2021 sa tu začala formovať určitá prax ako možný materiálny prvok ústavnej zvyklosti, proces z roku 2023 spoľahlivo narušuje ustálenosť tejto praxe aj zázemie na jej formovanie.

Záver

Bezpečnostná rada patrí medzi ústavné orgány, ktorých kreácia sa v porovnaní s ostatnými ústavnými orgánmi vyznačuje viacerými špecifikami a jednoznačne aj vyššou mierou flexibility. Táto ústavodarcom zámerne vytvorená flexibilita v spojení s menej explicitnou úpravou v ústavnom texte vytvára značný priestor na vklad aplikačnej praxe, a tým aj pre potenciálny vznik nepísaných ústavných pravidiel do týchto procesov. Toto

³² Do Bezpečnostnej rady bola vymenovaná podpredsedníčka vlády L. Vašíková, ktorú predseda vlády následne poveril funkciou podpredsedu Bezpečnostnej rady v zmysle čl. 8 ods. 4 tretia veta ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Za členov rady boli ďalej vymenovaní minister hospodárstva P. Dovhun, ministerka spravodlivosti J. Dubovcová a minister dopravy P. Lančarič.

samo osebe nie je nič netypické v oblasti ústavného práva, ktoré sa všeobecne vyznačuje nižšou mierou kazuistiky. Nielen v ústavnom práve, ale v práve všeobecne, je však dôležité hľadať rozumnú rovnováhu medzi tým, čo je ešte legitímny priestor pre dotváranie právnej úpravy cestou praxe (postupne sa meniacej na nepísané právne normy) a čo už je chybná aplikačná prax, teda postup, ktorý vykazuje rozpor s účelom, prípadne aj textom ústavných noriem.

V súvislosti s kreáciou Bezpečnostnej rady sme za posledných päť rokov boli svedkami praxe, ktorá bola chybná a spočívala v nesprávnej úvahe, podľa ktorej na zánik členstva menovaného člena Bezpečnostnej rady je vždy potrebný akt jeho odvolania. Táto úvaha spôsobila také množstvo paradoxov i potenciálnych komplikácií, ktoré si jej tvorcovia zrejme neuvedomili. Treba si určite položiť otázku, či bol postup (ne)nahrádzania menovaných členov Bezpečnostnej rady v rokoch 2018, 2020 a 2021 výsledkom jasného zámeru a premyslenej vôle zúčastnených aktérov, alebo bol skôr nechceným dôsledkom neuvedomenia si následkov, ktoré môže priniesť konanie, ktoré je v priamom rozpore s čl. 3 ods. 3 štatútu Bezpečnostnej rady.

Sme presvedčení, že prapríčinou tejto problematickej a nesprávnej praxe bol prílišný právny formalizmus a ignorovanie systémových súvislostí ústavnej úpravy. Zo znenia štvrtej vety čl. 8 ods. 4 ústavného zákona vieme, že okrem členov *ex constitutione* ďalších členov Bezpečnostnej rady „*vymenúva a odvoláva*“ prezident na návrh predsedu vlády. Právny formalista sa bez veľkého premýšľania opýta: A na čo je tam okrem slovíčka „vymenúva“ aj slovíčko „odvoláva“, ak na zánik členstva nemá byť odvolanie nutné? Odpoveď je pritom banálne jednoduchá a dosť očividná: keby tam slovo „odvoláva“ nebolo, predseda vlády by v priebehu existencie vlády a na ňu naviazanej Bezpečnostnej rady nemohol dosiahnuť výmenu menovaných členov rady, čím by sa priamo poprel účel ústavnej úpravy aj flexibilita, ktorú ústavodarca zámerne chcel vytvoriť. To je nad všetku pochybnosť zrejme aj z dôvodovej správy. Ak napríklad nastane krízová situácia, môže si to legitímne vypýtať zmenu v tej časti Bezpečnostnej rady, ktorej zloženie závisí od predsedu vlády. A ak aj krízová situácia nenastane, nie je to dôvod upierať predsedovi vlády možnosť uváženia, ktorá mu vo vzťahu k menovanej časti Bezpečnostnej rady patrí.

Keď v roku 2018 novovymenovaný predseda vlády nepredložil prezidentovi návrh na vymenovanie (staro)nových členov Bezpečnostnej rady, podľa všetkého vychádzal z toho, že členstvo menovaných členov rady trvá, kým neboli odvolaní. Ignorovala sa tým výslovná úprava štatútu Bezpečnostnej rady aj implicitná logika ústavnej úpravy. Členovia vymenovaní na návrh predchádzajúceho predsedu vlády tak v rade zotrvali na základe implicitne prejavenej vôle predsedu vlády (aj s prispením prezidenta, ktorý na túto skutočnosť neupozornil, teda postup mlčky akceptoval, hoci sotva tiež mohol prinútiť predsedu vlády, aby mu predložil nové návrhy členov, ak to on sám videl inak).

Z „malej nedôslednosti“ z roku 2018, spôsobenej zrejme prílišným formalizmom, sa stala o dosť väčšia, keď sa v roku 2020, po parlamentných voľbách a so značným oneskorením po vymenovaní vlády, začali odvolávať menovaní členovia predchádzajúcej Bezpečnostnej rady. Namiesto navrhnutia nových členov, ku ktorému mal nový predseda

vlády pristúpiť v horizonte dní po vymenovaní svojej vlády (teda cca do konca marca 2020), podal po dvoch mesiacoch návrh na odvolanie členov rady vymenovaných v predchádzajúcom období, a súčasne návrh na vymenovanie nových. Postup z roku 2021 potom už len, zrejme z akejsi zotrvačnosti, presne kopíroval to, čo sa začalo v roku 2018.

Všetky uvedené postupy môžeme bez zábran označiť za chybné a vo svojej podstate protiústavné, a to nielen preto, že odporovali štatútu Bezpečnostnej rady aj logike ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Nesledovali žiadny zmysluplný cieľ a v ich dôsledku mohol počet členov Bezpečnostnej rady v určitých obdobiach aj prekračovať ústavným zákonom predpísaných deväť. Záver o nesprávnosti týchto postupov platí napriek tomu, že chod štátu ani jeho bezpečnosť nimi v danom čase nijako neutrpli.

V máji 2023 mali prezidentka aj predseda vlády k dispozícii podrobnú ústavnoprávnu analýzu týchto minulých situácií (ktorá podstatou zodpovedala obsahu tohto článku), spolu s vyhodnotením ich nesprávnosti.

Preto racionálne a vecne usúdili, že bez ohľadu na minulé postupy sa treba správať tak, ako káže logika ústavnej úpravy aj doslovné znenie štatútu Bezpečnostnej rady. Postup celkovej výmeny Bezpečnostnej rady sa tým dostal z hlavy späť na nohy.

Zároveň, vo svetle toho, ako prebehla výmena Bezpečnostnej rady v máji 2023, sa otvára priestor úvahe, že odvolanie menovaných členov Bezpečnostnej rady, ku ktorému došlo v roku 2020 dva mesiace po vymenovaní novej vlády, bolo nielen nadbytočným, ale aj ústavnoprávne irelevantným (nulitným) úkonom. Ich členstvo v rade zaniklo *ipso facto* už vymenovaním novej vlády, preto *de iure* ani nemohli byť odvolaní. Logickým pokračovaním tejto úvahy by však neúprosne musel byť aj záver, že tí menovaní členovia Bezpečnostnej rady, ktorí v rokoch 2018 a 2021 „prežili“ výmenu vlády, *de iure* už v období 2018 – 2020, resp. 2021 – 2023 členmi rady neboli, teda v nej pôsobili len *de facto* a v rozpore s tým, čo hovorí ústavná úprava. Takýto záver by významne spochybnil všetky úkony Bezpečnostnej rady, ktoré urobila v rokoch 2018 – 2020 a 2021 – 2023, čo nie je náš zámer. Berieme totiž ohľad na praktickú realitu aj na známu životnú pravdu, ktorá hovorí, že tak, ako nie je dokonalý svet, nie sú dokonalé ani postupy ústavných orgánov. Pri svojich postupoch môžu niekedy pochybiť, pričom to nemusí byť výsledkom zlého zámeru či akýchkoľvek postranných úmyslov. Môže sa tak stať aj z prílišnej formalistickej „horlivosti“, keď upínanie sa na jedno slovo v jednom ústavnom článku prekryje iné záväzné texty aj systematický pohľad na ústavnú úpravu v jej celku.

Spochybňovať kroky Bezpečnostnej rady v obdobiach, keď jej zloženie zo spätného pohľadu môže vyvolávať otázky súladu s ústavnou úpravou, nemá zmysel o nič viac, ako napríklad spochybňovať výsledky predčasných parlamentných volieb z rokov 1994, 2006 a 2012, o ktorých konaní sa svojho času rozhodlo na základe *ad hoc* ústavných zákonov, teda postupom, ktorý je z dnešného pohľadu už protiústavný.³³

Za omnoho dôležitejšie považujeme, že ústavní aktéri napravili svoje nesprávne a kritizovateľné postupy z minulosti, a to na podklade vecných ústavnoprávných argumentov. Tým sa i symbolicky ukázalo, že tvrdenie, podľa ktorého právna veda má slúžiť

³³ Spoľahlivo to vieme konštatovať na podklade nálezu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021.

predovšetkým právnej praxi, nemusí byť len frázou. Do budúca sa zdá byť predbežne vylúčené, že sa bude odvolávanie menovaných členov Bezpečnostnej rady po vymenovaní novej vlády opakovať a vytvorí sa nepísané ústavné pravidlo vo forme ústavnej zvyklosti, podľa ktorého môže byť počet členov Bezpečnostnej rady prechodne aj vyšší ako deväť. Ak sa takémuto postupu v máji 2023 definitívne zavreli dvere, bude to pre náš ústavný systém pozitívna správa.

Literatúra

- BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná revue*. Roč. 59, 2007, č. 12, s. 1575 – 1584
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava : Kaligram, 2013
- CIBULKA, Ľ. 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 stredoeurópskom priestore 2007*. Bratislava : PraF UK, 2007, s. 413 – 417
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2021
- 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
- GIBA, M. Nepísané ústavné právo. In *Právny obzor*. Roč. 103, 2020, č. 5, s. 319 – 342
- GOHIN, O. *Droit constitutionnel*. 5^e éd. Paris : LexisNexis, 2022
- KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*. Roč. 101, 2018, č. 6, s. 554 – 565
- KÁČER, M. Shaping the appointment powers of the Slovak president under constitutional conventions. In *Acta Politologica*. Roč. 14, 2022, s. 1 – 16
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022
- OTTOVÁ, E. *Teória práva*. 3. vyd. Šamorín : Heuréka, 2010
- PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. *Teória práva*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019
- PRUSÁK J. *Teória práva*. Bratislava : PraF UK, 2001

Vstup prokurátora do správneho súdneho konania

Geffertová, H.*

Geffertová, H.: Vstup prokurátora do správneho súdneho konania. Právny obzor, 107, 2024, č. 1, s. 41 – 53. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.1.03>

Entry of the prosecutor into administrative judicial proceedings. In accordance with the principle of the functional connection of the administrative judiciary and the non-criminal supervision of the prosecutor's office, the Code of the administrative court procedure granted the prosecutor a new powers within the framework of administrative court proceedings, the main purpose of which is to protect legality. In addition to the right to file a lawsuit in a whole range of administrative court proceedings after fulfilling the conditions established by law, the prosecutor is entitled to enter any proceedings before the administrative court. The Code of the administrative court procedure modified the prosecutor's authority to enter proceedings before the administrative court absolutely. The aim of this paper is to focus on this authorization and, even with the use of a historical probe, to think about whether such an authorization of the prosecutor in administrative court proceedings is justified. Doesn't such scope of the prosecutor's entry authority in the administrative judiciary exceed the very purpose of the administrative judiciary?

Key words: *administrative judiciary, prosecutor, The Code of the administrative court procedure*

Úvod

Princíp funkčnej súvislosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry je zakotvený v ustanovení § 5 ods. 11 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj SSP). Tomuto princípu zodpovedá aj ustanovenie § 20 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, podľa ktorého výkon dozoru funkčne súvisí s uplatnením oprávnení prokurátora v konaní pred správnym súdom podľa osobitného predpisu. Dôvodová správa k SSP¹ k tomu uvádza, že zabezpečovanie zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy je v právnom poriadku Slovenskej republiky na základe historického vývoja delené medzi správne súdnictvo a netrestný dozor prokuratúry. Tieto dva systémy nie sú konkurenčné, navzájom súvisia, sú právne previazané, vzájomne sa dopĺňujú a nadväzujú na seba. Účelom previazanosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry je najmä odbremenenie správneho súdnictva, zabezpečovanie zákonnosti vo veciach, v ktorých protiprávny stav vyhovuje všetkým účastníkom i orgánu verejnej správy, a teda absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd, a tiež aj zjednocovanie judikatúry správnych súdov a „vymáhanie jej akceptácie“ zo strany orgánov verejnej správy. Tento princíp je súčasne zvýraznením doposiaľ opomínanej a pritom nezastupiteľnej funkcie správneho súdnictva spočívajúcej v odstraňovaní korupcie premietnutej do nezákonného rozhodovania a postupov orgánov verejnej správy.

* JUDr. Hedviga Geffertová, externá doktorandka, Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach.

¹ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.

Jedným z oprávnení prokurátora, ktoré upravuje SSP, je aj jeho oprávnenie vstúpiť do správneho súdneho konania. Toto oprávnenie je absolútne, SSP nestanovil žiadne podmienky jeho uplatnenia. V tomto článku sa zamýšľam nad tým, či je takto široko koncipované oprávnenie prokurátora dôvodné a či nepresahuje samotný účel správneho súdnictva. Dôvodová správa argumentuje pri obhajobe takto široko koncipovaného oprávnenia v správnom súdnictve aj historickými aspektmi. Na potvrdenie alebo vyvrátenie tohto názoru sa teda musíme obzrieť do histórie.

1. Historické aspekty

Ak sa zameriame na obdobie, ktoré najviac ovplyvnilo podobu súčasného správneho súdnictva a je jeho jednoznačnou inšpiráciou, paralelu nenájde. V prvej Československej republike sa totiž pozícia štátnych zástupcov postupne rozvíjala, pribúdali im rozmanité právomoci, ktoré však boli vo väčšej či menšej miere spojené s ich trestnoprávnou pôsobnosťou. Oprávnenia štátnych zástupcov sa do netrestnej oblasti, teda ani do oblasti správneho súdnictva, nerozširovali.

Obdobie, ktoré však prialo rozvoju prokurátorskej činnosti aj mimo trestnej oblasti, bolo obdobie po skončení druhej svetovej vojny. S účinnosťou od 1. januára 1951 bol prokurátor oprávnený vstúpiť do ktoréhokoľvek civilného konania v prípade, že to vyžadovala ochrana štátu či práv pracujúceho ľudu. Vystupoval tu ako zástupca štátu a strážca zákonnosti. Ak do konania vstúpil, bol následne oprávnený na všetky procesné úkony, ktoré mohol vykonať účastník podľa stavu konania, no sám však účastníkom nebol. Mal právo podať odvolanie proti rozsudku vo veciach, do ktorých vstúpil, a tiež podať návrh na obnovu konania². Tiež bola posilnená pozícia generálneho prokurátora, ktorému bolo priznané právo podať sťažnosť pre porušenie zákona proti akémukoľvek právoplatnému rozhodnutiu súdu v občianskych záležitostiach okrem rozhodnutí Najvyššieho súdu³. Tým sa rozšírila jeho pôsobnosť, pretože dovtedy bol na to oprávnený len proti rozsudkom v trestných veciach (podľa zákona o zľudovení súdnictva). Vo vzťahu k správnomu súdnictvu jeho oprávnenia však nemali veľký dosah, pretože správne súdnictvo už v tom období bolo na ceste k zániku. Činnosť Najvyššieho správneho súdu sa po druhej svetovej vojne už neobnovila v takom rozsahu ako pred vojnou. Krátko fungoval Najvyšší správny súd v Prahe aj Najvyšší správny súd v Bratislave. V roku 1949 na základe ustanovenia § 137 Ústavy Československej republiky č. 150/1948 Zb. a ustanovenia § 1 zákona č. 166/1949 Zb. o sídle správneho súdu boli oba sudy spojené pod Správny súd so sídlom v Bratislave. Jeho činnosť trvala do roku 1952. Dňa 1. januára 1953 nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 64/1952 Zb. o súdoch a prokuratúre, ktorý už neobsahoval právnu úpravu správneho súdnictva ani Najvyššieho správneho súdu. Zákom č. 65/1952 Zb. o prokuratúre boli zrušené všetky predpisy o správnom súde⁴. Tým de iure zanikol Najvyšší správny súd. Prokuratúra sa zároveň plne vyčlenila ako samostatný

² Ustanovenie § 204 zákona č. 142/1950 Zb. o konaní v občianskoprávných veciach.

³ Ustanovenie § 210 zákona č. 142/1950 Zb. o konaní v občianskoprávných veciach.

⁴ Ustanovenie § 18 ods. 2 zákona č. 65/1952 Zb. o prokuratúre.

orgán už nepodriadený ministrovi spravodlivosti. V tejto súvislosti je zaujímavé zdôvodnenie zániku správneho súdnictva v dôvodovej správe k zákonu č. 65/1952 Zb.: „*Soudní kontrola státní správy se opírala o zastaralý zákon o správním soudu a byla velmi nedokonalá. Jediný správní soud, byrokratický orgán, na jehož rozhodování se soudci z lidu neúčastnili, vykonával pravomoc na celém území republiky bez znalostí místních potřeb. Výhradně jednotlivci, který se cítil dotčen rozhodnutím administrativního orgánu, se ponechávalo, zda chce zakročit k odklizení nezákonného rozhodnutí nebo opatření, a rozhodnutí správního soudu zavazovalo administrativní orgán právě jen v té věci, ve které správní soud rozhodl. Administrativní orgán - jak se častěji stávalo - mohl tak zachovat svou nezákonnou praxi v jiných případech. Řízení před správním soudem bylo těžkopádné a mnohdy trvalo i léta, než správní soud rozhodl. Řízení bylo též velmi nákladné, a to znemožňovalo méně majetným vrstvám dovolat se rozhodnutí správního soudu. Správní soud tak sloužil převážně zájmům majetných vrstev; většina rozhodnutí správního soudu se týkala věcí daňových a cesta na správní soud byla jedním z prostředků daňového úniku. Správní soud byl typicky kapitalistickým zařízením, které mělo budit zdání legality. Ve své reakční podobě se znovu jasně ukázal ještě po r. 1945, kdy se svým rozhodováním snažil mařit znárodnění. Jeho činnost nyní již prakticky ustala.*“⁵ Po zániku Najvyššieho správneho súdu bolo správne súdnictvo nahradzané dozorom prokuratúry, čo je zrejmé zo znenia jednotlivých zákonov o prokuratúre. V zmysle zákona č. 65/1952 Zb. generálny prokurátor strážil, presadzoval a upevňoval socialistickú zákonnosť.⁶ Dozeral na to, aby ministerstvá a iné úrady, súdy, národné výbory, orgány, inštitúcie, úradné osoby i jednotliví občania zachovávali zákony a iné právne predpisy, a preto najmä upozorňoval na zistené závady a dával podnet na preskúmanie rozhodnutí a opatrení, ktoré sú v rozpore s právnym poriadkom. Proti rozhodnutiam a opatreniam, ktoré sú v rozpore s právnym poriadkom, podával protest, pokiaľ osobitné predpisy neupravovali jeho postup inak. Uvedený zákon bol následne nahradený zákonom č. 65/1956 Zb. o prokuratúre, ktorý v druhej časti zakotvil všeobecný prokurátorský dozor, ktorý vykonávali prokurátori. Tí boli oprávnení podať aj protest proti všeobecne záväzným nariadeniam národných výborov, proti všeobecným právnym predpisom a proti rozhodnutiam, opatreniam a iným aktom, ktoré sú v rozpore so zákonmi a inými právnymi predpismi.⁷ Následne bol zmenený ďalším zákonom o prokuratúre, a to zákonom č. 60/1965 Zb.

Zaujímavé sú však tieto zákony právnou úpravou oprávnení prokurátora voči súdom (aj keď v tomto období nešlo o správne súdy, ale všeobecné). Už zákon č. 65/1952 Zb. zakotvil dozor generálneho prokurátora aj nad súdmi⁸. V rámci tohto dozoru sa mohol zúčastňovať konaní na súdoch podľa ustanovení súdnych poriadkov, dozerať, aby súdy správne a jednotne používali zákony a zabezpečovať ochranu záujmov štátu a pracujúcich v konaní v občianskych právnych veciach. Zákon č. 65/1956 Zb. zaviedol v rámci

⁵ Dôvodová správa k zákonu č. 65/1952 Zb. o prokuratúre. [Online]. Dostupné na: https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0631_01.htm.

⁶ Ustanovenie § 1 ods. 1 zákona č. 65/1952 Zb. o prokuratúre.

⁷ Ustanovenie § 10 zákona č. 65/1956 Zb. o prokuratúre.

⁸ Ustanovenie § 2 zákona č. 65/1952 Zb. o prokuratúre.

prokurátorského dozoru aj dozor nad zákonnosťou súdnych rozhodnutí a účasť v konaní pred súdmi. Prokurátori podľa ustanovení súdnych poriadkov boli oprávnení sa zúčastňovať konania pred súdmi vo veciach trestných a občianskoprávných a dozerat' na zákonnosť postupu a rozhodnutia súdov a štátnych notárstiev, ako i na zákonnosť výkonu týchto rozhodnutí. Proti rozhodnutiam súdov a štátnych notárstiev, ktoré boli v rozpore so zákonmi a inými právnymi predpismi, mohli podávať opravné prostriedky podľa ustanovení súdnych poriadkov.⁹ Rovnako aj zákon č. 60/1965 Zb. obsahoval oddiel o dozore nad zákonnosťou postupu a rozhodovania súdov a štátnych notárstiev a účasti v konaní pred súdmi a štátnymi notárstvami. Oprávnenie dozerat' nad zákonnosťou postupu a rozhodovania súdov, ako aj nad zákonnosťou výkonu ich rozhodnutí im naďalej ostalo zachované. Okrem toho však pribudlo oprávnenie podávať návrhy na začatie konania a tiež oprávnenie kedykoľvek do konania vstúpiť, ak sú presvedčení, že to vyžaduje záujem spoločnosti alebo ochrana práv občanov, a zúčastňovať sa na týchto konaniach. Samozrejme, proti rozhodnutiam súdov, ktoré odporovali zákonom a iným právnym predpisom, boli oprávnení podať opravné prostriedky.¹⁰ Dozor nad zákonnosťou postupu a rozhodovania súdov zostal zachovaný až do roku 1990, keď zákon č. 168/1990 Zb. ustanovenie o dozore vypustil. Oprávnenia podávať návrhy na začatie konania a vstúpiť kedykoľvek do konania, ak mali boli presvedčení, že to vyžadoval záujem spoločnosti alebo ochrana práv občana, ostali s odkazom na predpisy o konaní pred súdmi zachované.

Ako už bolo uvedené, v zmysle jednotlivých zákonov o prokuratúre mohli prokurátori uplatňovať svoje oprávnenia podľa ustanovení súdnych poriadkov. Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej aj OSP) v ustanovení § 35 upravoval oprávnenie prokurátora vstúpiť do konania. Podľa tohto ustanovenia, ak prokurátor predpokladal, že si to vyžadujú záujem spoločnosti alebo ochrana práv občanov, mohol podať návrh na začatie konania alebo mohol do konania kedykoľvek vstúpiť. V konaní vystupoval ako strážca socialistickej zákonnosti. Bol oprávnený na všetky úkony, ktoré mohol urobiť účastník konania, ak nešlo o úkony, ktoré mohol urobiť len účastník právneho vzťahu. Nemohol však podať návrh na začatie konania, ak išlo o rýdzo osobné právo občana. V zmysle ustanovenia § 35 OSP v spojení s ustanovením § 244 ods. 1 OSP bol oprávnený vstúpiť aj do konania podľa štvrtej hlavy štvrtej časti, ktorou bolo zavedené preskúmanie rozhodnutí iných orgánov súdom. Nešlo však o správne súdnictvo v pravom zmysle slova, pretože sa konanie začínalo návrhom, ktorý bol opravným prostriedkom proti rozhodnutiu orgánu.

Prijatím ústavného zákona č. 155/1969 Zb., ktorým bola novelizovaná Ústava ČSSR (č. 100/1960 Zb.) sa súdna kontrola správnych rozhodnutí stala ústavne zakotveným inštitútom. Zákonodarca neprijal generálnu klauzulu a predpokladal využitie enumeratívneho princípu. Kontrola naďalej patrila všeobecným súdom.

Napriek týmto zmenám správne súdnictvo v období rokov 1948 až 1989 v podstate neexistovalo. Teda určite nie v pravom zmysle slova. Ako už bolo uvedené, preskúmanie rozhodnutí súdom bolo na jednej strane opravným konaním a na strane druhej kona-

⁹ Ustanovenia § 16, § 17 zákona č. 65/1956 Zb.

¹⁰ Ustanovenia § 20, § 21 zákona č. 60/1965 Zb.

ním v prvom stupni. Z takéhoto nekonzistentného usporiadania je zrejmé, že zákonodarcovia nemali ani snahu, aby správne súdnictvo v pravom zmysle slova existovalo. Agenda, ktorú bolo možné preskúmať súdom, bola veľmi okrajová a vo svojej podstate nie vždy patrila svojou povahou pod „správne súdnictvo“. Napriek určitým náznakom správne súdnictvo, ktorého účelom by bola ochrana verejných subjektívnych práv, neexistovalo. Dozor nad zachovávaním zákonnosti vykonávala prokuratúra.

Zmeny nastali zmenou režimu. Zákon č. 519/1991 Zb., ktorým sa menil OSP, priniesol zmenu aj v správnom súdnictve. Do OSP zaradil piatu časť pod názvom „Správne súdnictvo“. Ale len úpravu v druhej hlave piatej časti by sme mohli zaradiť pod správne súdnictvo ako také, pretože upravovala postup v konaní o žalobách proti právoplatným správnym rozhodnutiam. V základnej konštrukcii tu bola prevzatá úprava októbrového zákona (č. 36/1876 r. z.), čo je zrejme aj zo znenia kľúčových ustanovení.¹¹ Druhá hlava predstavovala návrat ku koreňom správneho súdnictva z obdobia Rakúsko-Uhorska a prvej Československej republiky. Tretia hlava piatej časti OSP upravujúca rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov však akoby bola pozostatkom predchádzajúcej doby.

Napriek zrejmej inšpirácii z obdobia Rakúsko-Uhorska a prvej Československej republiky však ustanovenie § 247, ako aj § 244 ods. 1 OSP postavili podstatu správneho súdnictva na zákonnosti.¹² Súd mohol rozhodovať na základe žaloby aj vtedy, ak by nezistil porušenie subjektívnych práv fyzických osôb alebo právnických osôb, ale zistil by inú nezákonnosť v rozhodnutí orgánu verejnej správy. Už samotným zaradením ustanovení o správnom súdnictve do OSP pôsobil koncept správneho súdnictva veľmi rozporuplne a dočasne. Existencia tretej hlavy bola značne neorganickým prvkom a vzbudzovala pocit, akoby sa tvorcovia spomínanej novely nevedeli rozhodnúť, ktorým smerom sa má správne súdnictvo uberať.¹³ Účasť prokurátora ostala upravená v ustanovení § 35 OSP. Vstúpiť však mohol len do taxatívne vymedzených konaní. Ani jedno z nich sa netýkalo oblasti správneho súdnictva.¹⁴

Postupne ďalšie novelizácie OSP rozširovali taxatívne vymedzený počet konaní, do ktorých mohol prokurátor vstúpiť. Z pohľadu správneho súdnictva je dôležitá zmena účinná od 1. decembra 1995, ktorá zaviedla oprávnenie prokurátora vstúpiť do konania vtedy, ak o to požiadajú účastník konania alebo súd (§ 35 ods. 2 písm. f) OSP). Nálezom Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 43/95 bol však vyslovený nesúlad tohto ustanovenia § 35 ods. 2 písm. f) v článku I bode 6 zákona Národnej rady Slovenskej republiky

¹¹ MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha : Linde, 1996, s. 39.

¹² Z ustanovenia § 2 zákona č. 36/1876 r. z. je zrejmé, že účelom rakúskeho správneho súdnictva (a následne aj československého) bola ochrana subjektívnych práv.

¹³ GEFFERTOVÁ, H. Dispozičná zásada v kontexte historického vývoja správneho súdnictva. In *Historia et theoria iuris*. Roč. 13, 2021, č. 1, s. 29 [2023-04-15]. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/HTI_2021-I.pdf.

¹⁴ Prokurátor môže vstúpiť do začatého konania vo veciach:

- a) spôsobilosti na právne úkony,
- b) vyhlásenia za mŕtveho,
- c) zápisu do obchodného registra.

Časová verzia predpisu účinná od 1. 1. 1992 do 31. 12. 1992.

č. 232/1995 Z. z. s ustanoveniami čl. 1, čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1, čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 19 ods. 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 141 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a ako také stratilo toto ustanovenie účinnosť a následne aj platnosť.

K ďalšej zmene došlo zákonom č. 384/2008 Z. z. účinným od 15. októbra 2008, ktorý taxatívne vymedzené možnosti vstupu prokurátora rozšíril o konania vo veciach preskúmania zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktorým bolo vyhovené protestu prokurátora, a vo veciach, v ktorých ako jeden z účastníkov konania vystupujú štát, štátny podnik, právnická osoba s majetkovou účasťou štátu, obec alebo vyšší územný celok.¹⁵ Vstup prokurátora do konania v rámci správneho súdnictva ostal v tejto podobe zachovaný až do prijatia SSP.

Z uvedeného prehľadu je zrejmé, že historické korene oprávnení prokurátora v nestrestnej oblasti a teda aj v správnom súdnom konaní siahajú len do obdobia socializmu. V období prvej Československej republiky nemal totiž prokurátor (resp. štátny zástupca) v správnom súdnictve žiadne oprávnenia. Už len samotný prehľad právnej úpravy z tohto obdobia naznačuje, že postavenie prokurátora bolo v socialistickom Československu veľmi silné. Keďže v podstate správne súdnictvo v pravom zmysle slova neexistovalo, jeho pozíciu prevzal prokurátor prostredníctvom dozoru nad zákonnosťou. Postavenie prokurátora bolo špecifické aj v tom, že vykonával dozor nad zákonnosťou postupu súdov a ich rozhodnutí.¹⁶ Z tohto vyplývali aj jeho oprávnenia. Vzhľadom na uvedené si nemyslíme, že na zdôvodnenie súčasného absolútneho oprávnenia prokurátora vstúpiť do konania je vhodné argumentovať práve historickými aspektmi.

2. Oprávnenie prokurátora vstúpiť do konania v zmysle SSP

Prijatím SSP sa postavenie prokuratúry v rámci správneho súdnictva nezmenilo. V zmysle SSP je prokurátor oprávnený vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom.¹⁷ Prokurátor má v konaní, do ktorého vstúpil, postavenie účastníka konania.¹⁸ Vo vzťahu k jeho oprávneniu vstúpiť do konania zakotvil SSP aj oprávnenia generálneho prokurátora. Generálny prokurátor je oprávnený podať kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu správneho súdu vydanému v konaní, do ktorého bol prokurátor oprávnený vstúpiť, ale nevstúpil.¹⁹ Taktiež je oprávnený podať žalobu na obnovu konania, do ktorého bol prokurátor oprávnený vstúpiť, ale nevstúpil.²⁰

Ak sa na oprávnenie prokurátora pozrieme prostredníctvom dôvodovej správy, zistíme, že zdôvodnenie takto koncipovaného oprávnenia je veľmi vážne a prioritne odkazuje na oprávnenia prokurátora v OSP. Z dôvodovej správy k SSP vyplýva, že prokurátor má právo vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom, a to vrátane kasač-

¹⁵ Ustanovenie § 35 ods. 1 písm. h), i) neskôr ustanovenie § 35 ods. 1 písm. i), j) OSP.

¹⁶ Pozri ustanovenie § 2 zákona č. 65/1952 Zb. o prokuratúre, ustanovenie § 3 bod 4 zákona č. 65/1956 Zb. o prokuratúre aj ustanovenie § 20 ods. 1 zákona č. 60/1965 Zb. o prokuratúre.

¹⁷ Ustanovenie § 46 SSP.

¹⁸ Ustanovenie § 48 SSP.

¹⁹ Ustanovenie § 47 ods. 2 SSP.

²⁰ Ustanovenie § 47 ods. 3 SSP.

ného konania. Toto oprávnenie je v podstate prenesením vstupových oprávnení prokurátora vyplývajúcich zo znenia § 35 ods. 2 písm. i) a j) OSP²¹. Prokurátor, ktorý vstúpil do konania, by mal ako „*amicus curiae*“²² byť nápomocný správneho súdu pri jeho rozhodovaní, a to najmä prostredníctvom podávania kvalifikovaných vyjadrení a návrhov, resp. poukázaním na príslušnú judikáciu, či možné aplikačné problémy spojené s určitým rozhodnutím vo veci. Prokurátor preto nevstupuje do konania vo vzťahu k určitému účastníkovi, resp. na určitej strane.²³ Ustanovenie § 35 ods. 2 písm. i) a j) OSP spomínané v dôvodovej správe bolo do OSP zavedené zákonom č. 384/2008 Z. z., aj keď vtedy malo označenie h) a i). Dôvodová správa²⁴ k zavedeniu možnosti prokurátora vstúpiť do začatého konania v týchto prípadoch uvádzala rovnako nedostatočne:

k písmenu h): Poznatky z praxe v situácii po vydaní rozhodnutia o vyhovení protestu prokurátora ukazujú potrebu umožniť prokurátorovi vstup do konania súdu na preskúmanie takéhoto rozhodnutia. Ide o to, aby prokurátor v konaní pred súdom mal možnosť obhájiť zákonnosť a opodstatnenosť rozhodnutia orgánu verejnej správy vydaného na základe jeho protestu. Osobitne v skutkovo a právne zložitých veciach môže účasť prokurátora významnou mierou napomôcť súdu; k písmenu i): V sporoch týkajúcich sa najmä nárokov štátu má prokurátor len obmedzené možnosti konať a vstupovať do konania v zmysle platnej právnej úpravy a zabezpečovať tak dôslednú, účinnú a rýchlu ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Pritom v zmysle zákona č. 150/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná využívať všetky zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Vzhľadom na ochranu verejnoprospešného záujmu a v neposlednom rade aj vzhľadom na možné dosahy sporov týkajúcich sa nárokov štátu a potreby ochrany verejných financií je účelom navrhovanej zmeny umožniť prokurátorovi vstupovať do konania vo veciach, v ktorých ako účastník konania vystupujú štát, štátny podnik, právnická osoba s majetkovou účasťou štátu a jednotka územnej samosprávy.

Komentárová literatúra účasť prokurátora v správnom súdnom konaní v takom rozsahu, ako je zakotvený, nevníma negatívne. Tvorcovia komentáru k SSP uvádzajú, že SSP upravil oprávnenie prokurátora vstúpiť do konania pred správnym súdom absolútne. Ne-

²¹ Prokurátor môže vstúpiť do začatého konania:

i) vo veciach preskúmania zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktorým bolo vyhovené protestu prokurátora,

j) vo veciach, v ktorých ako jeden z účastníkov konania vystupuje štát, štátny podnik, právnická osoba s majetkovou účasťou štátu, obec, vyšší územný celok alebo právnická osoba s majetkovou účasťou obce alebo vyššieho územného celku.

²² Lat. „priateľ súdu“, ten, kto pomáha súdu tým, že poskytuje informácie alebo rady týkajúce sa právnych alebo skutkových otázok. (zdroj: <https://www.britannica.com/topic/amicus-curiae>).

²³ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.

²⁴ Dôvodová správa k zákonu č. 384/2008 Z. z. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=273836>.

stanovil mu žiadne podmienky, ktoré by mohli toto jeho oprávnenie obmedziť, pričom rozlišujú dva prípady vstupu prokurátora do správneho súdneho konania, ktoré následne odôvodňujú. Prvým je všeobecná správna žaloba, ktorej predmetom bude rozhodnutie orgánu verejnej správy o vyhovení protestu prokurátora. Do druhej skupiny zaraďujú všetky ostatné prípady vstupu prokurátora do konania pred správnym súdom. V prvom prípade uvádzajú, že prokurátor by mal v zásade vstupovať len do konaní o preskúmaní zákonnosti rozhodnutia o vyhovení protestu prokurátora. Účelom takéhoto vstupu by totiž malo byť obhájenie si právneho názoru o dôvodnosti podaného protestu a nutnosti zrušenia ním napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Účel vstupu do konaní zaradených do druhej skupiny vidia v prezentácii názorov prokuratúry na preskúmanú vec.²⁵ Aj keď v prvom prípade je účel vstupu do konania pred správnym súdom aspoň dôvodný, vychádzajúci z procesu, ktorý predchádzal správne súdne konaniu a v ktorom prokurátor figuroval, pri druhom okruhu konaní, do ktorých je prokurátor oprávnený vstupovať, nie je zdôvodnený rozsah takéhoto oprávnenia vôbec.

Podobné argumenty použil aj Fečík ešte pred prijatím SSP: „*Predovšetkým prokurátor by mal mať možnosť správne súdu tlmočiť názor prokuratúry na preskúmaný administratívny akt (rozhodnutie alebo opatrenie), resp. postup. Zatiaľ čo súd je pri rozhodovaní viazaný vždy podanými žalobami, prokurátor skúma dodržiavanie zákona orgánmi verejnej správy aj aktívne na základe vykonávania previerok zákonnosti. Z tohto dôvodu preto prokurátor môže disponovať i širšími (komplexnými) poznatkami ohľadom zákonnosti konania a rozhodovania na tom ktorom úseku verejnej správy, resp. môže mu byť známa i taká judikatúra (česká alebo európska), s ktorou sa vo veci konajúci súd nemusel doposiaľ stretnúť a ktorá by mohla byť „vodítkom“ pre posúdenie určitého právneho problému, resp. jeho unifikované riešenie.*“²⁶

3. Vstup prokurátora do správneho súdneho konania z pohľadu zásad a princípov

Ako už bolo uvedené, Ústavný súd SR svojím nálezom sp. zn. PL. ÚS 43/95 rozhodol o nesúlade ustanovenia § 35 ods. 2 písm. f) OSP, podľa ktorého mohol prokurátor vstúpiť do začatého konania vtedy, ak o to požiadal účastník konania alebo súd s ustanoveniami Ústavy SR. Tento nález pre potreby tohto článku poslužil ako odrazový mostík pri náhľade na súčasné vstupové oprávnenie prokurátora do správneho súdneho konania, pričom boli využité niektoré jeho argumenty, najmä tie týkajúce sa zásad, resp. princípov správneho súdneho konania.

3.1 Princíp rovnosti

Princíp rovnosti je základný princíp, ktorým sa riadia vzťahy účastníkov správneho súdneho konania. Je vyjadrený v ustanovení § 5 ods. 9 SSP: „V konaní pred správnym

²⁵ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 325.

²⁶ FEČÍK, M. *Správny súdny poriadok a oprávnenia prokurátora*. [Online]. 2014. [2023-04-10]. Dostupné na: http://www.ucps.sk/SPRAVNY_SUDNY_PORIADOK_A_OPRAVNENIA_PROKURATORA_

súdom majú účastníci konania rovné postavenie.“ Z pohľadu rovnosti síce nevyplýva požiadavka všeobecnej rovnosti každého s každým, vyplýva z nej však požiadavka, aby právo bezdôvodne nezvýhodňovalo jedných pred druhými. Ústavný poriadok teda pripúšťa aj zákonom uloženú nerovnosť, pokiaľ sú na to ústavné akceptovateľné dôvody.²⁷ Aplikácia princípu rovnosti zbrani v postupe konajúceho súdu má zaručiť rozumný stav rovnováhy, v ktorom protistrana môže reagovať na relevantné argumenty druhého účastníka konania.²⁸ Keďže však v zmysle ustanovenia § 48 SSP má prokurátor postavenie účastníka konania, do ktorého vstúpil, a v konaní už figurujú žalobca a žalovaný ako dve strany sporu majúce protichodné záujmy na výsledku správneho súdneho konania, vyvstáva otázka, aké bude jeho postavenie v tejto rovnici. V zmysle komentára k SSP má prokurátor už pri žiadosti o vstup do konania predložiť súdu aj svoje vyjadrenie k prejednávanej veci, t. j. musí zaujať stanovisko, ktorým sa prikloní na stranu žalobcu alebo žalovaného.²⁹ Takým procesným stanoviskom však nevyhnutne straní jednému z účastníkov, hoci len sčasti. Je prakticky aj teoreticky vylúčené, aby prokurátor mal prednes, ktorý by nenavrhol aspoň v hrubých rysoch to, čoho sa dožaduje niektorý z účastníkov konania.³⁰ Prokurátor nemôže ostať nestranný, nezávislý. Taký subjekt v tomto konaní totiž už je. A je ním súd. Priklonením sa ku jednej strane môže táto získať neprimeranú výhodu. Preto – podľa nášho názoru – neobstoí tvrdenie v dôvodovej správe k SSP uvedené v predošlom texte, podľa ktorého prokurátor nevstupuje do konania vo vzťahu k určitému účastníkovi, resp. na určitej strane. Prokurátor vstupujúci do konania síce nevstupuje vo vzťahu k určitému účastníkovi, ale určite na niektorej strane. V tejto súvislosti je zaujímavé tvrdenie z nálezu sp. zn. PL. ÚS 43/95: „Oprávnenia prokurátora (§ 35 ods. 3 OSP), ktoré mu vzniknú po vstupe do začatého konania na základe aplikácie ustanovenia § 35 ods. 2 písm. f) OSP sú však tým procesným fenoménom, ktorý narušuje rovnováhu procesných prostriedkov prislúchajúcich procesným stranám. Z toho vyplýva, že toto narušenie procesnej rovnováhy je porušením ústavného princípu rovnosti účastníkov konania pred zákonom i pred súdom v občianskom súdnom konaní čl. 47 ods. 3 ústavy.“

3.2 Dispozičný princíp, resp. zásada

Pre sporové konanie je typické aj uplatnenie zásady dispozičnej a zásady prejednávacej. Prokurátor má v konaní, do ktorého vstúpil, postavenie účastníka (§ 48 SSP), a teda je oprávnený robiť všetky úkony, ktoré prislúchajú účastníkovi konania s výnimkou tých, ktoré sú určené len žalobcovi alebo žalovanému. Keďže však nie je stranou sporu (podľa dôvodovej správy k SSP), vyvstáva tu otázka, či svojimi návrhmi nenaruša, resp. neobmedzuje dispozičné právo účastníka konania spočívajúce v disponovaní svojimi procesnými právami. Je totiž prejavom dispozičnej zásady oprávnenie účastníka konania rozhodnúť o tom, či bude konanie prebiehať a čo bude jeho predmetom. S ohľadom na

²⁷ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2014 z 27. mája 2015.

²⁸ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 402/08 zo 17. marca 2009.

²⁹ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok*, s. 326.

³⁰ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 43/95 z 11. septembra 1996.

rovnosť účastníkov konania dispozičné oprávnenia prináležia obom procesným stranám, aj keď ich každá realizuje prostredníctvom odlišných právnych inštitútov. Otázkou však ostáva účel vstupu prokurátora do konania a rola, ktorú prokurátor v tomto konaní bude plniť, pretože účasť tretieho subjektu v sporovom konaní, ktorý nutne svojou činnosťou musí prispievať k prospechu jednej z procesných strán, popiera základné princípy dvoch strán a dispozičnú voľnosť, tvoriace základ sporových konaní. Len jeden príklad za všetky: prokurátor, ktorý do konania vstúpil, má postavenie účastníka konania a ako taký má prístup k opravným prostriedkom. Teda môže podať kasačnú sťažnosť (za splnenia podmienky uvedenej v § 442 ods. 1 SSP), a to aj napriek tomu, že účastník konania (napr. žalobca, ak bol v konaní neúspešný) toto svoje dispozičné oprávnenie využiť nechce. Podľa nášho názoru ide o zbytočný zásah do dispozičných práv žalobcu. Nehovoriac o oprávnení generálneho prokurátora podať kasačnú sťažnosť aj proti rozhodnutiu správneho súdu vydaného v konaní, do ktorého bol prokurátor oprávnený vstúpiť, ale nevstúpil. V tejto súvislosti by sme poukázali aj na názor Ústavného súdu³¹, podľa ktorého súčasťou základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je nie len oprávnenie „každého“ domáhať sa zákonom ustanoveným postupom ochrany svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, ale aj rozhodnúť (rozhodovať) o tom, že tento spôsob ochrany svojho práva účastník súdneho konania už naďalej nepovažuje za vhodný. Ide o výraz dispozičnej voľnosti, ktorý však vstupom prokurátora do konania môže byť narušený.

3.3 Nestrannosť súdu

Ako už bolo spomenuté, k dôležitým prvkom právnej ochrany zaručenej čl. 46 ods. 1 ústavy patrí aj právo na rozhodnutie veci nestranným sudcom, ktoré je implikované v záruke nestrannosti súdu. Obsahom práva na nestranný súd je, aby rozhodnutie v konkrétnej veci bolo výsledkom konania nestranného súdu, čo znamená, že súd musí každú vec prerokovať a rozhodnúť tak, aby voči účastníkom postupoval nezaufato a neutrálne, žiadnemu z nich nenadŕžal a objektívne posúdil všetky skutočnosti závažné pre rozhodnutie vo veci.³² Pri nestrannosti môžeme rozlišovať subjektívny prístup a objektívny prístup. Objektívna nestrannosť sa neposudzuje podľa subjektívneho stanoviska sudcu, ale podľa objektívnych symptómov. Sudca môže subjektívne rozhodovať absolútne nestranne, ale napriek tomu jeho nestrannosť môže byť vystavená oprávneným pochybnostiam so zreteľom na jeho status, alebo funkcie ktoré vo veci vykonával. Uplatňuje sa tu teória zdania, podľa ktorej nestačí, že sudca je subjektívne nestranný, ale musí sa ako taký objektívne javiť v očiach strán.³³ Sudca nesmie pripustiť žiadne vedľajšie vplyvy na svoje rozhodovanie. To je požiadavka, ktorá má oporu v ústave, zákone, etike výkonu sudcovského povolania i v morálnom profile sudcu, na ktorý nemožno zabudnúť ako na jeden z významných komponentov nezávislosti konkrétneho sudcu. Vstup prokurátora do

³¹ Uzneseniu Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 30/97 z 22. mája 1997.

³² Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 47/05 z 11. mája 2005.

³³ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. preprac. a dopl. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 884 – 885.

správneho súdneho konania, ktorému nepredchádzalo využitie žiadneho z prostriedkov dozoru v zmysle zákona o prokuratúre, v kontexte vyššie uvedeného, môže vzbudiť u strán pochybnosti o sudcovskej nezávislosti. Preto nepovažujeme za dostatočné zdôvodnenie vstupu prokurátora do konania prezentáciou názorov na prejednávanú vec zo strany tvorcov komentára, resp. aj dôvodovej správy.

4. Vstup prokurátora do konania a účel správneho súdnictva

Vo vzťahu k účelu správneho súdnictva je potrebné uviesť, že tento je v podstate vyjadrený v ustanovení § 2 ods. 1 SSP, podľa ktorého správne súdnictvo poskytuje ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy. Napĺňanie tohto účelu je podporené princípom ochrany základných ľudských práv a iných subjektívnych práv vymedzeným v ustanovení § 5 ods. 2 SSP. Tento základný princíp konania doplnili tvorcovia SSP princípom ochrany zákonnosti a verejného záujmu (§ 5 ods. 3).³⁴ Komentárová literatúra považuje tieto princípy vo vzťahu k účelu správneho súdnictva za dva samostatné pomyselné piliere, na ktorých stojí správne súdnictvo.³⁵ Z uvedeného je teda zrejmé, že považujú za účel správneho súdnictva nielen ochranu verejných subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb, ale aj ochranu verejného záujmu a zákonnosti. Táto myšlienka nie je úplne v súlade s názorom Ústavného súdu SR v uznesení sp. zn. III. ÚS 502/2015 zo dňa 6. 10. 2015³⁶, ku ktorému sa prikláňame. Tento pri zadaní účelu súdnej ochrany v správnom súdnictve zaujal k princípu zákonnosti odlišný postoj. Podľa neho nemá byť ochrana zákonnosti samouúčelná. Správne súdnictvo nemá slúžiť na naprávanie nezákonnosti ako takej, bez zreteľa na subjektívnoprávnú pozíciu dotknutého. Princíp ochrany zákonnosti, ako aj verejného záujmu má byť len kritériom napomáhajúcim dosiahnutie primárneho účelu správneho súdnictva. Z pohľadu SSP, podľa ktorého účel správneho súdnictva je postavený na dvoch samostatných pilieroch, teda nielen na princípe ochrany verejných subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb, ale aj na princípe ochrany zákonnosti a verejného záujmu, oprávnenie prokurátora vstúpiť do ktoréhokoľvek konania tento účel neprekračuje. Prikláňam sa však k názoru ústavného súdu, že účelom správneho súdnictva by nemala byť samouúčelná ochrana zákonnosti. Podľa názoru ústavného súdu nemožno vyhovieť takému návrhu na začatie konania v správnom súdnictve, ktorého prerokovanie síce vedie k zisteniu formálneho rozporu činnosti verejnej správy so zákonom, no zároveň v ňom nebude preukázaný žiaden zásah do individuálnej sféry navrhovateľa. Ak vychádzame z takto vymedzeného účelu správneho súdnictva, oprávnenie prokurátora vstúpiť do akéhokoľvek správneho súdneho konania len za účelom ochrany zákonnosti bez ohľadu na subjektívne práva fyzických osôb alebo právnických osôb je výrazným prekročením tohto účelu.

³⁴ Ustanovenie § 5 ods. 2 SSP – Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania.

Ustanovenie § 5 ods. 3 SSP – Pri rozhodovaní správny súd dbá na ochranu zákonnosti a verejného záujmu.

³⁵ BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok*, s. 68.

³⁶ Obdobne aj Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 47/05 z 11. mája 2005

Záver

K vyjadreniu názoru na oprávnenie prokurátora vstúpiť do správneho súdneho konania, ako je zakotvené v SSP, si môžeme pomôcť názorom Kopeckého, ktorý možnosť prokurátora začať konanie v správnom súdnictve v prípade, že neuspel s prostriedkami prokurátorského dozoru, či všeobecnú možnosť prokurátora vstúpiť do konania pred správnym súdom, považuje aj v širšom zahraničnom porovnaní za špecifickú.³⁷ Dodali by sme, že je prežitkom predchádzajúceho obdobia. Ide o oprávnenie, ktoré v rozsahu, ako je zakotvené, zasahuje najmenej do troch základných princípov, na ktorých je postavené správne súdnictvo. Ak bolo v roku 1995 ustanovenie § 35 ods. 2 písm. f) OSP, podľa ktorého mohol do konania podľa OSP vstúpiť prokurátor na žiadosť účastníka konania alebo súdu, nesúladne s ústavou, potom vyvstáva otázka, či takým nie je aj oprávnenie prokurátora vstúpiť do ktoréhokoľvek správneho súdneho konania podľa SSP. Ak vezmeme závery vyplývajúce z nálezu Ústavného súdu ako odrazový mostík pri preskúmaní dôvodnosti široko koncipovaného oprávnenia prokurátora vstúpiť do akéhokoľvek správneho súdneho konania, dospejeme k záveru, že takéto oprávnenie nie je dostatočným spôsobom zdôvodnené. Nie sú tu uvedené žiadne relevantné argumenty, ktoré by podporovali názory, že je v takomto rozsahu nevyhnutné. Podľa dôvodovej správy k SSP je toto oprávnenie v podstate prenesením vstupových oprávnení prokurátora vyplývajúcich zo znenia § 35 ods. 2 písm. i) a j) OSP, čo však nekorešponduje so skutočnosťou. Absolútne stanovené oprávnenie prokurátora vstúpiť do správneho súdneho konania nie je predsa možné porovnať s oprávnením prokurátora vstúpiť do konkrétne vymedzeného konania. Ak to porovnáme s českou právnou úpravou, s ktorou nás viažu spoločné korene, najvyšší štátny zástupca je oprávnený podať na súd žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu, ak si to vyžaduje verejný záujem.³⁸ Iné oprávnenia štátnemu zástupcovi neprináležia.

Literatúra

BARICOVÁ, J. et al. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018
DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. preprac. a dopl. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019

Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>

Dôvodová správa k zákonu č. 65/1952 Zb. o prokuratúre. [Online]. Dostupné na: https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0631_01.htm

Dôvodová správa k zákonu č. 384/2008 Z. z. [Online]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=273836>

FEČÍK, M. *Správny súdny poriadok a oprávnenia prokurátora*. [Online]. 2014. [2023-04-10]. Dostupné na: http://www.ucps.sk/SPRAVNY_SUDNY_PORIADOK_A_OPRAVNENIA_PROKURATORA

³⁷ KOPECKÝ, M. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. [Online]. [2023-04-15]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp1-2-kopeccky-pdf.aspx>.

³⁸ Ustanovenie § 66 ods. 2 zákona č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní.

GEFFERTOVÁ H. Dispozičná zásada v kontexte historického vývoja správneho súdnictva. In *Historia et theoria iuris*. Roč. 13, 2021, č. 1, s. 15 – 30. [2023-04-15]. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/HTI_2021-I.pdf

KOPECKÝ, M. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. [Online]. [2023-04-15]

Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp1-2-kopeccky-pdf.aspx>

MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha : Linde, 1996

Nález ústavného súdu sp. zn. PL.ÚS 43/95 z 11. septembra 1996

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 47/05 z 11. mája 2005

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 402/08 zo 17. marca 2009

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. Pl. ÚS 8/2014 z 27. mája 2015

Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 30/97 z 22. mája 1997