

Demisia vlády z dôvodu demisie jej predsedu

Giba, M.*

GIBA, M.: Demisia vlády z dôvodu demisie jej predsedu. *Právny obzor*, 104, 2021, č. 4, s. 306 – 317.

Resignation of the Government as a result of the resignation of the Prime Minister. In this article, the author analyzes the provision of Art. 116 par. 5 of the Constitution of the Slovak Republic. As a result of the resignation of the Prime Minister, this provision enshrines the resignation of the entire government, but does not specify exactly how these processes should take place. In recent times (2018, 2021), the constitutional practice has twice produced a situation where the government ceased to exist due to the resignation of the Prime Minister. In both cases, there have been steps on the part of the government that can be assessed as illogical and incorrect. The aim of the author is to subject this course of action to a critical analysis, taking into account the constitutional definition and functioning of resignation in the conditions of Slovakia. On this basis, the main goal of the author is to formulate how all procedures should be conducted in a constitutionally compliant manner in the event that the government is resigned due to the resignation of the Prime Minister.

Key words: resignation; government, prime minister; constitution

Úvod

Vládna kríza, ktorá na Slovensku trvala prakticky celý marec 2021, sa skončila demisiou predsedu vlády, a tým pádom formálnym odstúpením celej vlády. K zániku vlády týmto spôsobom došlo v pomerne krátkom čase už po druhý raz: presne pred tromi rokmi, v marci 2018, sme takisto boli svedkami demisie predsedu vlády s následkom demisie celej vlády. Prípád z marca 2018 bol zároveň prvým prípadom za účinnosti súčasnej Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len Ústava), keď ústavnoprávnym dôvodom zániku vlády bol odchod jej predsedu z funkcie.

V marci 2018 aj v marci 2021 vznikla v koncovke vládnej krízy dôležitá praktická ústavnoprávna otázka – otázka, ako by mal celý proces demisie prebehnúť po technickej stránke, a to s ohľadom na znenie článku 116 odseku 5 Ústavy: „*Ak demisiu podá predseda vlády, demisiu podá celá vláda.*“ V praktickej realite proces demisie nejako prebehol v roku 2018 aj v roku 2021. Dva príklady z aplikačnej praxe už poskytujú slušný „výskumný materiál“, ktorý je možné konfrontovať so znením ústavnej úpravy v jej systematických a logických súvislostiach. Urobiť to je podstatné tým viac, že, po prvé, v oboch spomínaných prípadoch bolo možné identifikovať ústavnoprávne nesprávne a nelogické kroky a, po druhé, nemuseli to byť jediné dva prípady, keď slovenská vláda zaniká z dôvodu odstúpenia svojho predsedu. Preto je dôležité vyvodit' z minulých prípadov poučenia do budúcnosti; nemožno totiž nesúhlasiť s názorom, že účelom práva by mala byť právna istota a predvídateľnosť.¹

* Doc. JUDr. Marián Giba, PhD., vedúci Katedry ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. V rokoch 2015 – 2019 bol poradcom prezidenta republiky pre ústavnoprávne otázky.

¹ BARAŇÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020, s. 27.

Cieľom tohto článku je podrobiť kritickej analýze postupy, ku ktorým došlo na Slovensku v rokoch 2018 a 2021 v súvislosti s ukončením pôsobenia predsedu vlády a celej vlády, tieto postupy konfrontovať s relevantnou ústavnou úpravou v jej logických a systematických súvislostiach a, napokon, formulovať záver, ako by mal prebehnúť proces ukončenia pôsobenia vlády v prípade, ak jeho príčinou je demisia predsedu vlády. V snahe naplniť tento cieľ je najskôr nutné všeobecne vymedziť podstatné ústavnoprávne znaky, ktoré v podmienkach Slovenska vykazuje demisia vlády, resp. jej jednotlivého člena vrátane predsedu (1). Následne bude možné pristúpiť ku kritike procesu demisie z rokov 2018 a 2021 (2), čo otvorí cestu formulovaniu cieľeného záveru.

1. Podstatné ústavnoprávne znaky demisie v podmienkach Slovenska

Výraz demisia pochádza z latinského *dīmissiō*, čo znamená „prepustenie“². Inštitút demisie, rovnako ako funkcia ministra vo význame vysokého exekutívneho úradníka,³ sa vyvinuli dávno pred vznikom moderných republík, ešte v podmienkach starých európskych monarchií. Podanie demisie bolo zdvorilou žiadosťou ministra – služobníka o prepustenie zo služby, ktorú predkladal panovníkovi – suverénovi. Je zbytočné zdôrazňovať, že pre zánik funkcie ministra nebol *de iure* rozhodujúci jeho vlastný úkon (podanie demisie), ale súhlas suveréna. Zároveň bolo prirodzené, že výsostným uvážením panovníka bolo, či demisiu prijme a ministra prepustí, alebo rozhodne tak, že ministrova služba bude ďalej trvať.

Má prezident povinnosť prijať demisiu?

Časy monarchie v našich pomeroch sa dávno pominuli, podobne ako vo väčšine štátov západného sveta. Suverénom sa stal ľud, panovníka vo funkcii hlavy štátu nahradil volený prezident. Viaceré postupy a právomoci, ktoré patrili kedysi panovníkovi, sa však pri prezidentovi republiky kontinuálne zachovali.⁴ Medzi tieto patrí aj „prepúšťanie“ ministrov na základe demisie,⁵ ktorá má i v dnešných republikánskych pomeroch dva

² ŠPAŇÁR, J., HRABOVSKÝ, J. *Latinsko-slovenský – slovensko-latinský slovník*. Bratislava: SPN, 1998, s. 182. Porovnaj CHOVANEC, J., HOTÁR, V. S. *Politológia. Terminologický a výkladový slovník*. 2. vyd., Martin: Matica slovenská, 2019, s. 15.

³ Slovo minister taktiež pochádza z latinčiny, kde jeho primárny význam je sluha resp. pomocník. ŠPAŇÁR, J., HRABOVSKÝ, J. *Latinsko-slovenský – slovensko-latinský slovník*. Bratislava: SPN, 1998, s. 182.

⁴ Medzi také patrí napríklad právomoc prezidenta odpúšťať, zmierňovať alebo zahladzovať súdmi uložené tresty formou individuálnej milosti alebo amnestie, právomoc zvolávať či rozpúšťať parlament alebo inštitút kontrasignácie. Pozri tiež DOMIN, M. Ústavné limity výkonu prezidentských právomocí – kontrasignácia vs. obligatórny návrh. In *Limity práva*. Praha: Leges, 2012, s. 53 – 61.

⁵ Popri demisii existuje ešte jeden spôsob zániku funkcie člena vlády – odvolanie. K odvolaniu člena vlády na Slovensku môže dôjsť buď z dôvodu vyslovenia nedôvery v parlamente (čo sa v praxi nestáva) alebo na návrh predsedu vlády. Hneď na začiatku účinnosti Ústavy podal Ústavný súd Slovenskej republiky zásadný výklad čl. 116 ods. 4 uznesením sp. zn. I. ÚS 39/93 z 2. júna 1993. V tomto uznesení významne objasnil vzťahy medzi prezidentom republiky a predsedom vlády, pokiaľ ide o odvolanie člena vlády, a to tak, že prezident nie je povinný návrhu na odvolanie vyhovieť. Keďže tento článok sa venuje zániku vládných funkcií na základe demisie, problematike odvolania člena vlády nebude venovaná bližšia pozornosť, hoci ide o veľmi dôležitú otázku. Pre podrobnejší rozbor pozri napr. BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 272 – 278.

kroky: 1. podanie, ktoré sa samo osebe nespája s nástupom žiadnych právnych účinkov a v podstate sa rovná žiadosti člena vlády o uvoľnenie z funkcie; 2. prijatie alebo neprijatie, ktoré je v podstate rozhodnutím hlavy štátu o žiadosti – buď s následkom zániku funkcie, alebo s následkom nutnosti pokračovať v nej.

V systéme parlamentnej formy vlády 21. storočia sa môže zdať zvláštne, že by prezident demisiu neprijal a odmietol by tak ministra uvoľniť z funkcie. Napriek tomu ústavnoprávne platí, že je vecou uváženia hlavy štátu, či demisiu prijme alebo nie.⁶ Tomuto záveru nasvedčuje tiež jazykové znenie Ústavy, relevantný vo vzťahu k demisii celej vlády je jej čl. 115 ods. 2: „*Ak prezident Slovenskej republiky prijme demisiu vlády, poverí ju vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády.*“ Čo sa týka individuálnej demisie člena vlády, čl. 116 ods. 7 Ústavy 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.*“ V oboch prípadoch použitá formulácia „*ak prezident prijme demisiu...*“ z jazykového hľadiska hovorí, že ju prijať nemusí.

Aj obyčajná logika vedie k záveru, že prijatie demisie nie je povinnosťou hlavy štátu: keby to tak bolo, akt prijatia demisie by bol nadbytočný. Ústavná úprava by mala byť potom formulovaná podobne ako pri obligatórnej demisii vlády podľa čl. 117. Túto demisiu prezident neprijíma, už samotným jej podaním sa mení ústavný základ výkonu funkcie vlády, ktorá po podaní demisie vykonáva svoje funkcie ďalej *ex constitutione*, bez akéhokoľvek poverenia, až do vymenovania novej vlády.⁷ Logickejšie by potom bolo formulovať čl. 115 ods. 2 Ústavy napríklad takto: „*Ak vláda podá demisiu, svoje právomoci vykonáva až do vymenovania novej vlády.*“ A obdobne čl. 116 ods. 7 by mohol znieť: „*Ak člen vlády podá demisiu, prezident určí, ktorý člen vlády bude dočasne spravovať jeho veci.*“

Právna komparatistika ani náš ústavný vývoj taktiež nenasvedčujú tomu, že by prezident mal povinnosť prijať demisiu vlády či jej člena. Pri československých februárových udalostiach z roku 1948 nie je pochybnosť o tom, že prezident Beneš mal možnosť voľby medzi prijatím a neprijatím demisie nekomunistických ministrov. Práve pre rozhodnutie prijať ju sa mu ušlo nemálo kritiky.⁸ Proti povinnosti prezidenta prijať demisiu teda hovoria argumenty platného práva aj argumenty historické.⁹

⁶ Právna veda sa na tomto závere zhoduje, a to vo vzťahu k demisii celej vlády aj k demisii jej jednotlivého člena. Pozri napr. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 601; DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1383 – 1384; BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 277; BALOG, B. Princíp legality (na príklade späťvzratia demisie člena vlády). In *Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy*. Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava : PraF UK, 2020, s. 83 – 84; GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 277 – 278; PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, 2019, s. 35.

⁷ Článok 117 Ústavy znie: „*Vláda podá demisiu vždy po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady Slovenskej republiky; vláda však vykonáva svoju funkciu až do utvorenia novej vlády.*“

⁸ Radoslav Procházka napríklad uvádza, že išlo o jedno z najkontroverznejších Benešových rozhodnutí vôbec, ktorým sa vyprázdnil mocenský priestor v prospech KSČ. PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, 2019, s. 35 – 36.

⁹ Inou otázkou je, či je vhodné a správne odmietaním demisie nútiť k výkonu vládnej funkcie osobu, ktorá o ňu už nemá záujem, resp. sa na jej výkon už necíti schopná. Na takto položenú otázku možno ľahko odpove-

Prvý podstatný priebežný záver teda môžeme formulovať takto: hlava štátu vo všeobecnosti *má* prijať demisiu (vlády, predsedu vlády, člena vlády), ale ústavnoprávne ju prijať *ne musí*. Podanie demisie samo osebe nevyvoláva právny účinok v podobe zániku vládnej funkcie – ten vyvoláva až prijatie demisie prezidentom.¹⁰

Spôsob podania a prijatia demisie

Ďalší dôležitý aspekt sú spôsoby a forma podania a prijatia demisie vrátane časového aspektu. Ústava v tomto smere neposkytuje vôbec žiadne konkrétne ani nepredpisuje nijaké špecifické požiadavky. Preto sa treba riadiť triezvym racionálnym úsudkom s prihliadnutím na podstatu veci, na potrebu riadneho chodu ústavných orgánov a prezidentovu generálnu povinnosť tento chod zabezpečiť (čl. 101 ods. 1 Ústavy). S ohľadom na všetky tieto parametre možno stručne konštatovať niekoľko podstatných súvislostí.

Aby sa prezident mohol demisiou vôbec zaoberať, musí sa o nej relevantne dozvedieť, čo znamená, že demisia mu musí byť podaná. Na to sú predstaviteľné dva spôsoby, z ktorých oba korešpondujú ústavnej formulácii „podať demisiu“: ten, kto demisiu podáva (predseda vlády v mene celej vlády, predseda vlády v mene svojom, člen vlády), buď podá demisiu písomne, alebo ústne. Ak sa rozhodne urobiť to písomne, má k dispozícii dve možnosti: zaslať demisiu poštou – v takom prípade je podaná vo chvíli, keď ju zaeviduje podateľňa prezidentskej kancelárie, alebo požiadať hlavu štátu o osobné prijatie, kde písomnú demisiu odovzdá priamo – v takom prípade je podaná v momente, keď ju prezident osobne prevezme.

Prípustné však je podať demisiu na osobnom prijatí aj bez toho, aby sa hlave štátu predkladal písomný dokument. Člen vlády prezidentovi povie, že podáva demisiu – v tej chvíli je podaná. Prípadne predseda vlády povie, že vláda sa uzniesla na tom, že podá demisiu a poverila ho, aby to prezidentovi oznámil – demisia vlády je týmto podaná. Slovenský právny formalizmus a záľuba v používaní až nadužívaní písomnej formy nič nemenia na tom, že Ústava túto formu na podanie demisie nevyžaduje.¹¹ Fakt, že písomná forma môže byť vo všeobecnosti praktickejšia pre predchádzanie pochybnostiam, na uvedenom taktiež nič nemení. Obdobné platí aj pre akt prijatia demisie – ani tu Ústava nepredpisuje formu. Nemožno preto usudzovať, že demisia je prijatá až vtedy, keď pre-

dať záporne. Toto však nie je ústavnoprávna otázka a odpoveď na ňu nič nemení na tom, že ústavnoprávne prezident nie je v procese ukončovania vládnej funkcie „ústavným notárom“. Má možnosť uváženia, či demisiu prijme. Práve táto diskrecia je vyjadrením faktu, že demisia je nielen ústavnoprávnou, ale aj politickou záležitosťou – vo väčšine prípadov je dokonca primárne politickou záležitosťou. Dobrý príklad tohto javu poskytla slovenská vládna kríza z marca 2021. V istej fáze v nej došlo k sérii demisií ministrov, o ktorých bolo jasné, že reálne chcú vo funkciách pokračovať. Svojimi demisiami vyvíjali tlak na demisiu predsedu vlády I. Matoviča, ku ktorej napokon došlo. Po výmene predsedu vlády a formálnom vzniku novej vlády sa všetci títo ministri vrátili na svoje posty. Na možnosť uváženia hlavy štátu o prijatí demisie sa preto dá nazerať aj tak, že prezidentovi, ktorý je súčasťou politiky, vzniká určitý priestor na vstup do politických vzťahov alebo politických konfliktov.

¹⁰ Porovnaj napr. BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : Linde, 2010, s. 865.

¹¹ Možno sa však stretnúť s názorom, že písomná forma demisie vyplýva z Ústavy implicitne. Pozri DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1387.

zident odovzdá či pošle príslušnému vládnemu predstaviteľovi konkrétny písomný podklad. Prijatá je v momente, keď sa prezident rozhodne ju prijať. Tento moment však nemusí byť nutne zhodný s momentom, keď prezident o prijatí demisie informuje toho, kto ju podal, prípadne verejnosť.

Z dvojfázovosti celého procesu demisie (podanie – prijatie) s prihliadnutím na prezidentovu možnosť uváženia a neexistenciu lehôt vyplýva, že prezident môže demisiu prijať hneď v momente, keď mu je podaná, ale aj neskôr – ako rozumný sa javí skôr interval dní ako týždňov.

Ďalší podstatný priebežný záver znie: k prijatiu demisie môže dôjsť ihneď po jej podaní, ale aj neskôr, a práve od toho, kedy k nemu dôjde, závisí moment zániku vládnej funkcie.

Dôležité je dodať, že jedna funkcia môže zaniknúť len raz a ak už zanikla z jedného dôvodu, nemôže zaniknúť z iného. Je napríklad možné, že vláda niekoľko dní pred hlasovaním parlamentu o vyslovení nedôvery voči nej sa uznesie na podaní demisie. Ak ju prezident hneď prijme podľa čl. 115 ods. 2 Ústavy, parlament už nebude môcť vysloviť tejto vláde nedôveru.¹² Vyslovenie nedôvery by totiž smerovalo k zániku funkcie, ktorá už zanikla z iného dôvodu. Keby však prezident nerozhodol o podanej demisii vlády hneď a počas jeho zvažovania by parlament vyslovil nedôveru vláde, prezident by už nemohol demisiu vlády prijať a musel by uplatniť postup podľa čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy. Vyvodenie zodpovednosti¹³ a sankcia v podobe vyslovenia nedôvery by mala prednosť pred fakultatívnym postupom demisie, navyše ide aj o to, že vláda po strate dôvery má užší rozsah právomocí, ako vláda v demisii. Naopak, keby návrh na vyslovenie nedôvery vláde v parlamente neprešiel, prezident by mal naďalej povinnosť rozhodnúť o demisii vlády, ktorá bola podaná.

Podobne to platí v malom, vo vzťahu k jednotlivému členovi vlády. Keby minister podal podľa čl. 116 ods. 2 Ústavy demisiu, o ktorej by prezident hneď nerozhodol, a keď nato by predseda vlády prezidentovi navrhol odvolanie tohto ministra podľa čl. 116 ods. 4, prezident by si mohol a musel vybrať, ktorým z dvoch možných postupov ukončí pôsobenie ministra vo vláde. Prijatím demisie by zanikla možnosť odvolať ministra na návrh predsedu vlády a jeho odvolaním by zanikla možnosť zaoberať sa ešte demisiou. Skrátka, dôležitý fakt, ktorý treba mať v každej chvíli na pamäti, je, že podanie demisie samo osebe nikdy nemá žiadny priamy vplyv na trvanie funkcie a, naopak, s jej prijatím Ústava vždy spája nielen následok v podobe zániku funkcie, ale aj ďalšie postupy, podľa toho, o demisiu koho ide (postup podľa čl. 115 ods. 2, ak ide o demisiu celej vlády, a postup podľa čl. 116 ods. 7, ak ide o demisiu jednotlivého člena vlády).

Pamätajúc na tieto všeobecné rysy demisie v podmienkach slovenskej ústavnej úpravy teraz môžeme pristúpiť k analýze postupov z rokov 2018 a 2021, ktoré sprevádzali proces zániku vlády z dôvodu odchodu jej predsedu.

¹² Pomerne spoľahlivo to vyplýva z logického a systematického výkladu Ústavy. Potvrdil to aj Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. I. ÚS 58/94 z 31. januára 1995.

¹³ Podrobne k ústavnoprávnej zodpovednosti pozri KLÍMA, K. a kol. *Odpovednosť verejné moci*. Praha: MUP, 2013, s. 80 – 196.

2. Kritika procesu demisie z rokov 2018 a 2021

V parlamentnej forme vlády principiálne platí, že s predsedom vlády formálne končí celá vláda. Vyplyva to nielen z poznatkov komparatívnej právnej vedy,¹⁴ ale predovšetkým z faktu, že každý člen sa do vlády dostal na návrh jej predsedu, preto je logické, že keď vo funkcii končí predseda, skončí spolu s ním aj zvyšok vlády. Nie je dôvod, aby to neplatilo dokonca aj v prípade, keď predsedovi vlády zanikne funkcia smrťou. Ak aj ústavný text priamo nepostuluje, že odchod predsedu vlády spôsobuje zánik celej vlády, dá sa to pokojne považovať za ústavnú zvyklosť.¹⁵ V čl. 116 ods. 5 našej Ústavy je výslovné napísané: „*Ak demisiu podá predseda vlády, demisiu podá celá vláda.*“ To prirodzene spôsobuje, že v situácii ohláseného odchodu predsedu vlády sa všetky zraky uprú na čl. 116 ods. 5. Niet pochýb o tom, že demisia predsedu vlády má za následok ukončenie pôsobenia celej vlády – otázka však je, ako konkrétne má celý proces v praktickej rovine prebehnúť.¹⁶

Logika dvoch rozdielnych ciest k fakultatívnej demisii vlády

Jazykové znenie čl. 116 ods. 5 Ústavy na prvý pohľad navodzuje dojem dvoch krokov, ktoré by mali prebehnúť jeden po druhom a každý z nich by mal spočívať v aktívnom vykonaní konkrétneho úkonu: najskôr „podá demisiu“ predseda vlády, následne „podá demisiu“ celá vláda. Druhý krok zároveň predpokladá, že vláda sa musí zísť a väčšinou hlasov prijať uznesenie, že podá demisiu.

Hneď poznamenajme, že jazykový – doslovný výklad síce v práve existuje, v mnohých prípadoch je vhodný, žiaduci a nevyhnutný. No ak ide o výklad ústavného textu, vo všeobecnosti nie je najlepšou výkladovou metódou, resp. nie je výkladovou metódou, ktorú by bolo treba rigidne uplatňovať v každej situácii.¹⁷ Ústava je stručná, nemusí a nemá hovoriť všetko. Upravuje vzťahy medzi najvyššími ústavnými činiteľmi, u ktorých sa predpokladá určitá úroveň správania aj kultúry. Neráta sa napríklad s tým, že niekto bude „zapierať nos medzi očami“ – preto aj to, čo sa udeje za zavretými dverami a bez špecifickej formy, môže bez problému platiť. Preto sa tiež predpokladá, že Ústava nemusí pri každom úkone určovať lehotu, presnú formu a množstvo ďalších detailov, ktoré sú potrebné napríklad v úprave občianskoprávných vzťahov určenej pre milióny ľudí. Napriek tomu právny formalizmus a z neho vyplývajúce upínanie sa na jazykové

¹⁴ K postaveniu vlády a jej predsedu v rôznych formách vlády pozri OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, 354 – 367.

¹⁵ NEUMANN, J. Ústavné zvyklosti – kritika, kontext, reflexie. In *Právny obzor*, 2019, č. 6, s. 470 – 482; KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*, 2018, č. 6, s. 554 – 554.

¹⁶ Je zaujímavé, že k tejto podstatnej otázke nenachádzame stanovisko ani v niektorých komentároch k Ústave či učebniciach ústavného práva, resp. sa v nich nachádza len tautologická parafráza čl. 116 ods. 5 Ústavy v zmysle, že demisia predsedu vlády má za následok odstúpenie celej vlády. Pozri ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 605; POSLUCH, M. – CIBULKA, L. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Šamorín : Heuréka, 2006, s. 256; BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 274 – 276.

¹⁷ K interpretácii ústavy všeobecne pozri CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 123 – 129.

znenie právnych textov je na Slovensku medzi právnikmi stále veľmi rozšírené, a to aj pri výklade Ústavy.

Je dôležité spomenúť, že okrem demisie vlády v režime čl. 116 ods. 5, teda na základe demisie premiéra, existuje ešte druhá možnosť, ako vláda môže podať fakultatívnu demisiu. Môže ju podať tak, že sa na nej jednoducho uzniesie bez toho, aby bola v hre individuálna demisia predsedu vlády. Ústava nikde výslovne nehovorí, že vláda „môže podať demisiu“, a predseda nikomu nenapadne tvrdiť, že to urobiť nemôže. Môže to urobiť, lebo to dá zdravý rozum, a môže to urobiť všade na svete, kde platí, že vládu menuje hlava štátu a zodpovedná je parlamentu.

Z uvedeného vyplýva, že vláda sa môže ocitnúť v stave podanej demisie: 1. buď preto, že sa na nej sama uzniesla, 2. alebo preto, že sa predseda vlády sám rozhodol podať demisiu, čím spôsobil demisiu celej vlády. V oboch prípadoch je dôsledkom demisia celej vlády a ak sa prezident rozhodne prijať ju, podľa čl. 115 ods. 2 Ústavy zároveň poverí vládu výkonom všetkých právomocí až do vymenovania novej vlády.

Tieto dve procedúry, z hľadiska iniciatívy rozdielne, no vo výsledku rovnaké, sú postavené na rozdielnej logike. Demisia celej vlády, na ktorej sa sama uzniesla, zahŕňa všetkých členov vlády, teda nevyhnutne aj predsedu vlády. Prípadný individuálny odpor prehlasovaných členov vlády je irelevantný. Na takejto demisii sa teoreticky vláda môže uznieť aj vtedy, keby jej predseda bol proti. Demisia preto môže (ale nemusí) byť aj dôsledkom situácie, keď predseda vlády stratí dôveru väčšiny členov kabinetu. Vláda ukončí pôsobenie svojho predsedu za cenu svojej vlastnej demisie.

Druhý prípad, individuálna demisia predsedu vlády, je iný. Predseda vlády sa z akýchkoľvek dôvodov môže rozhodnúť, že túto funkciu viac nechce zastávať. Dôsledkom je ukončenie pôsobenia celej vlády, lebo každý jej člen sa do funkcie nevyhnutne dostal na návrh práve toho predsedu vlády, ktorý vo funkcii končí. Je preto namieste, aby nový predseda vlády sám navrhol „svojich“ členov do novej vlády a tak im prejavil dôveru. V prípade demisie predsedu vlády sa nik nepýta ostatných jej členov, či chcú vo funkcii skončiť alebo zostať. Skončiť jednoducho musia, čo jasne vyplýva z čl. 116 ods. 5 Ústavy.

Roky 2018 a 2021: nesprávny postup a demisia „hore nohami“

Pripomeňme si, ako v roku 2018 prebehol celý proces demisie. Najskôr predseda vlády oznámil, že hodlá podať demisiu (no ešte ju nepodal). Potom sa zišla vláda, ktorá sa kolektívne uzniesla na tom, že ako celok podá demisiu. Následne predseda vlády na osobnom prijatí odovzdal prezidentovi republiky svoju demisiu i demisiu, na ktorej sa uzniesla vláda. Rovnako sa postupovalo aj v roku 2021: predseda vlády oznámil, že podá demisiu, vláda sa vzápätí kolektívne uzniesla na svojej demisii, následne boli obe demisie naraz odovzdané prezidentke republiky.

Pri oboch prípadoch si možno všimnúť podstatný fakt, že vláda sa na svojej kolektívnej demisii uzniesla skôr, ako predseda vlády sám podal vlastnú demisiu. Z toho vyplýva jeden logický a nevyhnutný záver: uznesenie vlády o demisii zahŕňa celú vládu, teda aj jej predsedu, taktiež členov vlády, ktorí by prípadne hlasovali proti uzneseniu o demisii

a aj tých, ktorí by neboli prítomní na zasadnutí vlády, kde sa o podaní demisie rozhodovalo. A teda vo chvíli, keď sa na kolektívnej demisii uzniesla vláda, znamenalo to nevyhnutne, že osud predsedu vlády je spečatený: či by podal alebo nepodal individuálnu demisiu, kolektívna demisia vlády sa naňho vzťahuje, čo znamená, že predseda vlády smeruje tak či tak ku koncu vo funkcii. Inak povedané, tým, že sa na demisii kolektívne uzniesla vláda, jej predsedovi už *de facto* nezostal priestor na individuálnu úvahu, či urobí krok k ukončeniu svojho pôsobenia vo funkcii podaním demisie, alebo nie. Od chvíle, keď sa vláda uznesie na kolektívnej demisii, individuálna demisia ktoréhokoľvek jej člena sa stáva prakticky bezvýznamnou a súčasne jej už chýba fakultatívny rozmer. Toto je prvý dôvod, pre ktorý možno hodnotiť postupy vlád a ich predsedov z rokov 2018 a 2021 ako nevhodné, nelogické a nesprávne. Doktrína po prípade z roku 2018 právom konštatovala, že celý proces prebehol „*hore nohami*“.¹⁸

Správny postup demisie

Z toho vyplýva dosť jednoznačný záver v otázke, ako má celý proces prebehnúť po technickej stránke, ak sa predseda vlády rozhodne podať individuálnu demisiu. Jednoducho: má ju podať a podaním demisie predsedu vlády do rúk prezidenta sa uplatní fikcia, že celá vláda podala demisiu, a to bez potreby uznášať sa na čomkoľvek. Je to najlogickejší záver nielen preto, že je najjednoduchší a priamočiaro vedie k cieľu, ktorý sa sleduje a je beztak nevyhnutný. Je tu aj ďalší aspekt, ktorý nemožno prehliadať. Ide o to, že vždy, keď sa ide vláda (či iný kolektívny orgán) na čomkoľvek uznášať, treba pripustiť, že sa na tom uzniesť nemusí. Napríklad preto, že nebude uznášaniashopný. Alebo preto, že väčšina zahlasuje proti: napríklad s argumentom, že predseda vlády bol k demisii dotlačený, sa členovia vlády uznesú proti podaniu demisie, a teda vláda ako celok sa uznesie, že demisiu nepodá. Mohol by to byť prejav politickej lojality členov vlády smerom k predsedovi. Ak má predseda vlády podať demisiu, uznášanie vlády na svojej kolektívnej demisii je nadbytočný krok, ktorý ničomu nepomôže, zato pri určitom vývoji môže veci veľmi skomplikovať.

Stojí za zamyslenie, či sa nedá predstaviť aj iný ústavne konformný postup naplňajúci literu a účel čl. 116 ods. 5 Ústavy ako fikcia, že podaním demisie predsedu vlády bola podaná demisia celej vlády. Predstavme si teda nasledujúci sled krokov: najskôr podá predseda vlády do rúk prezidenta svoju individuálnu demisiu, a následne, skôr ako prezident o tejto demisii rozhodne, sa celá vláda kolektívne uznesie na svojej demisii, ktorá sa taktiež podá prezidentovi. Až potom by prezident rozhodol o prijatí demisie vlády. Keby to takto prebehlo, na prvý pohľad by tu nebol rozpor s Ústavou.¹⁹ Dokonca by sa to ešte viac blížilo jazykovému zneniu čl. 116 ods. 5 a dikcii, že „*ak demisiu podá predseda vlády, demisiu podá celá vláda*“.

Pri hlbšom zamyslení sa však tento postup nejaví optimálne. Prezident môže totiž každú demisiu, teda aj individuálnu demisiu predsedu vlády, prijať hneď, ako je mu po-

¹⁸ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 246.

¹⁹ Doktrína aj takýto postup pripúšťa, hoci s preferenciou pre prvú možnosť, t. j. demisiu predsedu vlády s fikciou demisie celej vlády. GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 245 – 246.

daná. Nastáva otázka, čo v prípade, keby prijal individuálnu demisiu predsedu vlády ešte predtým, ako sa celá vláda kolektívne uznesie na tej svojej. Ústava totiž neupravuje postup po prijatí takej demisie predsedu vlády, ktorá by neznamenalala okamžitú demisiu celej vlády. Vo vzťahu k demisii predsedu vlády je nemožné použiť postup podľa čl. 116 ods. 7. Zo systematického výkladu Ústavy je zrejmé, že toto ustanovenie sa dá použiť pri demisii ktoréhokoľvek člena vlády okrem predsedu a že tento postup sa deje v očakávaní návrhu predsedu vlády na vymenovanie člena vlády do uvoľnenej funkcie. Teda nejde tu o ukončenie pôsobenia vlády, ale len o doplnenie vlády, ktorá ďalej pokračuje.

Čo by teda nastalo v prípade, keby predseda vlády podal svoju demisiu a prezident by ju ihneď prijal? Neurobí prezident nič a bude čakať, kým sa na demisii uznesie celá vláda? Čo ak sa neuznesie? Budeme bez predsedu vlády? Je to slepá ulička. Jediné možné, logické, ústavne konformné a bezrizikové riešenie je, že ak predseda vlády podá individuálnu demisiu, ktorú prezident ihneď prijme, prezident súčasne podľa čl. 115 ods. 2 Ústavy poverí vládu výkonom funkcie až do vymenovania novej – čo nás vracia k úvahe, že najsprávnejší postup pri aplikácii čl. 116 ods. 5 je, že podanie individuálnej demisie predsedu vlády *ipso facto* spôsobuje podanie demisie celej vlády. Nemá význam, aby sa už vláda na čomkoľvek uznášala, lebo rozhodnutím prezidenta o prijatí demisie predsedu vlády by už v demisii bola celá vláda a bola by aj dočasne poverená výkonom funkcie.²⁰

Pri dôkladnom domyslení veci do všetkých dôsledkov to naozaj vychádza tak, že podanie individuálnej demisie predsedu vlády do rúk prezidenta znamená podanie demisie celej vlády a hlava štátu môže ihneď pristúpiť k jej prijatiu a k dočasnému povereniu

²⁰ Ján Drgonec ponúka síce zaujímavú, no zároveň ťažko udržateľnú predstavu o tom, ako by mal vyzerať postup pri zániku vlády z dôvodu demisie jej predsedu: „*Ak predseda vlády SR podá demisiu, vláda SR má ústavnú povinnosť podať vlastnú demisiu. O existenciu tejto povinnosti nemôže vzniknúť spor. Spor však môže vzniknúť ohľadne postupu, ktorým sa má táto povinnosť splniť. Ústavná povinnosť vlády SR sa nespája s podaním demisie predsedom vlády SR, ale až s demisiou. Pretože prezident SR má právo úvahy, či demisiu predsedu vlády SR prijme, prezident SR ani iný štátny orgán nemôže vládu SR žiadať, aby podala demisiu skôr, ako sa rozhodne o demisii predsedu vlády SR. Na splnenie ústavnej povinnosti podať demisiu po tom, čo predseda vlády SR zapríčinil svojou demisiou vznik účinkov určených čl. 116 ods. 5, vláda SR nemá určenú lehotu. Extenzívnym výkladom Ústavy možno dôjsť k záveru, že túto povinnosť musí vláda SR splniť bez odkladu. Splnenie povinnosti možno vymocovať hrozbou, že Národná rada SR vysloví nedôveru vláde SR, ktorá porušuje Ústavu tým, že otáľa s podaním demisie.*“ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1393 – 1394. Takáto konštrukcia prináša ihneď niekoľko ťažko riešiteľných problémov. Prvým je otázka: čo s predsedom vlády, ktorého demisiu prezident prijal? Odchádza z vlády úplne, alebo ju bude ďalej riadiť s tým, že on sám je v demisii, no vláda ešte nie? Ak nie, kto a na akom základe bude vykonávať funkcie predsedu vlády v období, kým vláda podá svoju vlastnú demisiu? Umožňuje takýto postup čl. 115 ods. 2 Ústavy? Druhý problém je vážnejší. Keby sa naplnila úvaha J. Drgonca a parlament by vyslovil nedôveru vláde otáľajúcej s podaním demisie, čo by nasledovalo a aký rozsah právomoci by táto vláda mala? Po strate dôvery dochádza k odvolaniu vlády podľa čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy a jej povereniu výkonom funkcie v obmedzenom rozsahu. Vláda v demisii má však plný rozsah právomoci podľa čl. 115 ods. 2 Ústavy. Nie je preto predstaviteľné, že je vláda v demisii a zároveň odvolaná, resp. že funkcia predsedu vlády zanikne prijatím jeho demisie a funkcia zvyšku vlády zanikne odvolaním. Prijatie demisie a odvolanie sú dva rozdielne a vzájomne sa vylučujúce spôsoby zániku vládnych funkcií, s rozdielnymi dopadmi na rozsah právomoci, ktoré vláda vykonáva do vymenovania novej. Čakanie na vyslovenie nedôvery v parlamente by navyše mohlo byť časovo náročné, nehovoriac o situácii, keby parlament vláde dôveru zachoval, hoci demisiu nepodala. Napriek nespochybniteľnej originalite je riešenie J. Drgonca zbytočne komplikované a najmä logicky veľmi problematické, preto v praxi nepredstaviteľné.

celej vlády výkonom funkcie podľa čl. 115 ods. 2 Ústavy. Ak by to totiž malo ísť dvoma krokmi (najskôr podá demisiu predseda, potom sa uznesie a podá ju celá vláda), fakticky by to znamenalo, že hlava štátu musí čakať s výkonom svojho oprávnenia prijať podanú demisiu predsedu vlády, na čo nevidieť ústavne prijateľný dôvod ani základ.²¹

Ani v roku 2018 ani v roku 2021 prezident nedostal možnosť zaoberať sa individuálnou demisiou predsedu vlády skôr, ako sa vláda uzniesla na kolektívnej demisii, lebo sa na nej uzniesla ešte pred podaním demisie predsedu. Hlava štátu tak v jednom momente dostala do rúk individuálnu demisiu predsedu vlády aj kolektívnu demisiu celej vlády.

Je možné podať „dvojitú“ demisiu?

To nás privádza k ďalšej otázke, ktorá znie: ak sa vláda uznesenie na svojej kolektívnej demisii, hoci to znamená spečatenie osudu jej predsedu, bráni mu to podať aj svoju individuálnu demisiu? Striktne vzaté nebráni (nehovoríme o tom, či to dáva zmysel, len o tom, či je to ústavne prípustné), a to z jediného dôvodu: podaním žiadnej demisie, predsedu vlády, ministra či celej vlády, nezaniká vládna funkcia. Tento účinok nastupuje až v momente, keď prezident demisiu prijme. Teoreticky ju prijať ani nemusí, no pravidlom je, že demisiu prijme. Môže to urobiť okamžite, alebo napríklad o týždeň. Až v momente, keď hlava štátu demisiu prijme, nastupuje právny účinok v podobe zániku vládnej funkcie. Ak prijme demisiu po týždni, funkcia zanikne až po týždni, ak ju prijme hneď, funkcia zanikne hneď.

Ak sa teda stane to, že vláda sa uznesie na svojej demisii a jej predseda taktiež podá svoju individuálnu demisiu, v rukách prezidenta sa v jednom momente ocitnú dva druhy demisie. Obe síce smerujú k zániku tej istej vlády, ale vyplývajú z rôznych procesných postupov, ktoré by sa logicky nemali spájať, určite nie s takýmto časovaním. Potom je vlastne na rozhodnutí hlavy štátu, ktorú demisiu prijme a ktorú bude ignorovať, keďže sa stáva bezpredmetnou, lebo účinky, ku ktorým smerovala, už nastali z iných dôvodov. Vo svojej podstate je to niečo podobné, ako spomenutý prípad, keď predseda vlády podá prezidentovi návrh na odvolanie ministra, ktorý sám už podal demisiu, no prezident o nej ešte nerozhodol. Prakticky to síce nedáva zmysel, ale právne je to prípustné, a prezident má na výber, ako ukončí výkon funkcie ministra: či prijatím jeho demisie alebo jeho odvolaním na návrh predsedu vlády. Jedno sa vylučuje s druhým, lebo jedna funkcia nemôže zaniknúť dvakrát ani dvoma rôznymi spôsobmi naraz.

Z toho, akým spôsobom prebehol akt demisie 30. marca 2021, bolo celkom zrejmé, že prezidentka prijala len individuálnu demisiu predsedu vlády, na základe čoho celú

²¹ Okrem toho by mohli vznikať ďalšie otázky a problémy, ktoré by plynulý priebeh procesu demisie ohrozili. Je tu napríklad otázka, či by predseda vlády (ktorý by prípadne hlasoval proti demisii celej vlády, aby zvrátil svoju vlastnú), mohol zdržiavať proces jej podania tým, že by demisiu neoznámil prezidentovi, ktorý by ju tým pádom nemohol prijať. To otvára otázku, či a ako môže vláda prakticky donútiť svojho predsedu, aby vykonal vládne uznesenie, s ktorým nie je sám stotožnený. Hoci sú niektoré situácie tak ťažko predstaviteľné, až by niekto mal tendenciu povedať, že „toto sa nemôže stať“, Slovensko už neraz muselo riešiť ústavnoprávny problém, ktorého reálny výskyt v aplikáčnej praxi bol považovaný za taký nepravdepodobný, že predtým nikomu nenapadlo sa nad ním ani hlbšie zamýšľať (spomeňme napr. problém späťvzatia demisie ministra). Aj tieto dôvody len potvrdzujú, že najsprávnejší a najistejší postup pri realizácii čl. 116 ods. 5 Ústavy je taký, že samotným podaním demisie predsedu vlády nastupuje *ipso facto* stav podania demisie celej vlády.

vládu vzápätí poverila výkonom funkcie až do vymenovania novej vlády. Kolektívna demisia vlády zostala bezpredmetná a nepovšimnutá, počas celého aktu v Prezidentskom paláci nebola ani len spomenutá, nieto prijatá. Ak sa aj niekde v sprievodnej dokumentácii zo strany prezidentskej kancelárie spomína, že vláda sa na demisii uzniesla, je to len konštatovanie holého faktu, lebo naozaj sa na demisii uzniesla a táto demisia bola aj prezidentke podaná spolu s demisiou predsedu vlády. To však nič nehovorí o jej relevancii či prijatí. Podobne to prebehlo aj v roku 2018. Prezident prijal individuálnu demisiu predsedu vlády, čím automaticky nastúpil dôsledok demisie celej vlády a nasledovalo jej dočasné poverenie výkonom funkcie. Kolektívna demisia vlády sa neprijímala, nanajvýš sa niekde konštatčne spomenul fakt, že sa na nej vláda uzniesla.

Záver

Je pozoruhodné, ako sa na Slovensku dajú zbytočne skomplikovať postupy, ktoré by sa dali urobiť jednoducho, logicky, ústavne konformne a popritom aj elegantne. A to dokonca v situácii, kde niet žiadneho sporu o podstatu veci, lebo na želanom výsledku sa zhodujú všetci aktéri. Zostáva otázka, prečo. Či je možné až do takej miery nepoznať naše ústavné mechanizmy a ich vnútornú logiku. Alebo je to „len“ z dôvodu tvrdého právneho formalizmu, ktorý v snahe upínať sa zubami-nechtami na doslovné znenie ústavného textu celkom zabudne na logické uvažovanie a prinesie postupy, ktoré spoľahlivo navodia dojem ústavného Kocúrka...

Načo komplikovať veci tam, kde to nie je nutné? Načo sa má vláda uznášať – s rizikom, že sa neuznesie – na tom, že dve a dve sú štyri? Načo vsúvať do celého procesu nadbytočné kroky, ktoré jeho výsledku nijako nepomôžu, lebo ten by nastal aj bez nich, no v prípade, ak pri nich nastane komplikácia, vznikne zbytočný problém?

S predsedom vlády formálne končí celá vláda – na Slovensku o tom nemôže byť pochybnosť. Ak predseda vlády končí vo funkcii preto, že sa sám rozhodne podať individuálnu demisiu, podanie tejto demisie bez ďalšieho znamená podanie demisie celej vlády. Takýto výklad je v plnom súlade so znením a účelom čl. 116 ods. 5 Ústavy, ako aj s logikou a systematickou vzťahov medzi vládou a jej predsedom.

Budúcnosť môže opäť niekedy priniesť zánik vlády z dôvodu demisie jej predsedu. Ak sa tak stane, treba veriť, že do tretice sa na strane vlády podarí zrealizovať nevyhnutné tak, aby to bolo ústavne konformné a logicky správne. A že situáciu nebude musieť opäť zachraňovať hlava štátu tým, že jednu demisiu prijme a druhú odignoruje, aby zabránila ústavne neprijateľnej konštrukcii, že jedna a tá istá vláda zaniká z dvoch odlišných dôvodov a dvoma spôsobmi naraz...

Literatúra

- BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : Linde, 2010
- BALOG, B. Princíp legality (na príklade späťvzatia demisie člena vlády). In *Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy*. Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava : Práv UK, 2020, s. 80 – 87

- BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020
- BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013
- CIBULKA, Ľ. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012
- DOMIN, M. Ústavné limity výkonu prezidentských právomocí – kontrasignácia vs. obligatórny návrh. In *Limity práva*. Praha : Leges, 2012, s. 53 – 61
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019
- CHOVANEC, J. – HOTÁR, V. S. *Politológia. Terminologický a výkladový slovník*. 2. vyd. Martin : Matica slovenská, 2019
- KÁČER, M. Ústavné zvyklosti a moc prezidenta v SR. In *Právny obzor*, 2018, č. 6, s. 554 – 554
- KLÍMA, K. a kol. *Odpovednosť verejné moci*. Praha : MUP, 2013
- NEUMANN, J. Ústavné zvyklosti – kritika, kontext, reflexie. In *Právny obzor*, 2019, č. 6, s. 470 – 482
- OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011
- POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Šamorín : Heuréka, 2006
- PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, 2019
- ŠPAŇÁR, J. – HRABOVSKÝ, J. *Latinsko-slovenský – slovensko-latinský slovník*. Bratislava : SPN, 1998