

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Povolebný pat a ústavné mechanizmy na jeho riešenie. Príklad Slovenskej republiky

Electoral Stalemate and Constitutional Mechanisms for its Solution. Example of the Slovak Republic

Marek Domin*

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá prípadom tzv. povolebného patu, čiže situáciou, kedy v dôsledku výsledkov parlamentných volieb nie je možné vytvoriť stabilnú väčšinovú vládu. Pozornosť je venovaná jednotlivým ústavným a paraústavným mechanizmom, ktoré v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky na vyriešenie povolebného patu prichádzajú do úvahy. Príspevok je doplnený aj o stručnú úvahu de constitutione ferenda využiteľnú aj v širšom kontexte, teda nie len v rámci Slovenskej republiky.

Klíčová slova

Skrátenie volebného obdobia; prezidentova vláda; rozpustenie parlamentu; úradnícka vláda; povolebný pat; vyslovenie dôvery vláde.

Abstract

The paper deals with so-called electoral stalemate, a situation when a stable majority government cannot be created as a consequence of results of the parliamentary elections. Attention is paid to particular constitutional and para-constitutional mechanisms to solve electoral stalemate issue that can be found in the constitutional system of the Slovak Republic. The paper is accompanied by a brief reflection de constitutione ferenda, which are also applicable in a wider context, not only in the Slovak Republic.

Keywords

Dissolution of Parliament; Electoral Stalemate; Shortening the Term of Office; Presidential Cabinet; Technocratic Cabinet; Vote of Confidence.

1 Povolebný pat ako politický a ústavný problém

Pat v šachovej terminológii znamená nerozhodnú partiu.¹ Partia sa teda síce skončila, no žiadny z hráčov nie je jej víťazom. Ak by sme pojem „pat“ preniesli do volebnej

* Doc. JUDr. Marek Domin, PhD., docent, Katedra ústavného práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika / Associate Professor, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Comenius University, Bratislava, Slovak Republic / E-mail: marek.domin@flaw.uniba.sk

¹ Porovnaj čl. 5.2.1 pravidiel šachu FIDE (*FIDE Laws of Chess*) účinných od 1. 1. 2018. Dostupné z: <https://handbook.fide.com/chapter/E012018> [cit. 29. 2. 2020].

terminologie, môžeme ním označiť taký výsledok volieb,² ktorý spôsobil remízu v politickej súťaži realizovanej prostredníctvom volieb.³ Pod povolebným patom si tak môžeme predstaviť situáciu, kedy žiadna z politických strán či ich koalícií (blokov) nezískala väčšinu poslaneckých mandátov, prípadne nezískala „pohodlnú“ väčšinu poslaneckých mandátov.

Posledný februárový deň roku 2020 Slovenská republika (ďalej aj „SR“) slávila jubilejné desiate parlamentné voľby od tzv. Nežnej (Sametovej) revolúcie, ktorej tridsiate výročie sme si v Česku i na Slovensku nedávno pripomenuli. Skúsenosti s formovaním vládnej koalície po voľbách v roku 2016, ktorej konečné zloženie by azda nepredvídali ani tí najodvážnejší politickí komentátori, ako aj aktuálny vývoj na slovenskej politickej scéne, zreálňovali hrozbu, že výsledky desiatych demokratických a slobodných volieb do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada“)⁴ povolebný pat skutočne môžu priniesť. Napokon, ako možno predpokladať po prvých povolebných politických vyhláseniach, sa tak (našťastie) nestalo. Avšak, takáto možnosť v budúcnosti vôbec nie je vylúčená. S patovými alebo patu veľmi blízkymi výsledkami volieb má napokon skúsenosť aj Česká republika.

Povolebný pat nemožno označiť za dobrý výsledok volieb. Možno sa síce zhodnúť na tvrdení, že parlament by v demokratickom a právnom štáte mal čo možno najpresnejšie reprezentovať jednotlivé politické sily a názory, ktoré sú v spoločnosti prítomné,⁵ čo možno označiť aj za jednu z požiadaviek novembrových dní spred tridsiatich rokov, no povolebný pat môže praktické fungovanie ústavného systému oslabiť, v krajnom prípade dokonca až úplne znemožniť. Povolebný pat ako nejednoznačnosť výsledkov parlamentných volieb je problematický predovšetkým v dvoch aspektoch. Môže sa negatívne prejaviť jednak v (1) zákonodarnej činnosti parlamentu, ako aj (2) pri kreácii vlády ako rozhodujúceho orgánu výkonnej moci.

Prvý z uvedených negatívnych dôsledkov povolebného patu sa týka parlamentov pôsobiacich v prostredí akejkoľvek formy vlády. Neexistencia jednoznačnej či žiadnej politickej väčšiny v parlamente môže zbrzdiť či eventuálne dokonca až zablokovat' základnú úlohu každého parlamentu, čiže prijímanie zákonov. Jednoznačnosť výsledkov parlamentných

2 Povolebný pat možno označiť za univerzálny ústavnoprávny a ústavnopolitický problém. K pojmu „pat“ (v anglickom jazyku „*stalemate*“) vo väzbe na činnosť Kongresu Spojených štátov amerických porovnaj napr. BINDER, Sarah A. *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington: Brookings Institution Press, 2003, s. 1 a nasl.

3 Ako konštatoval Ústavný súd Slovenskej republiky, slobodná súťaž politických síl nachádza svoj výraz predovšetkým vo voľbách. Porovnaj uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. januára 2001, sp. zn. PL. ÚS 22/2000.

4 Predchádzajúce „ponovembrové“ voľby do slovenského parlamentu sa konali v rokoch 1990, 1992 (obe ešte ako voľby do Slovenskej národnej rady), 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2012 a 2016.

5 Porovnaj napr. PREUSS, Ondřej. Jak racionalizovat parlamentarismus? In: WINTR, Jan a Marek ANTOŠ (eds.). *Parlamenty – funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011, s. 35.

volieb, t. j. existencia zreteľného víťaza volieb, má však ešte väčšiu dôležitosť v podmienkach ústavných systémov založených na znakoch parlamentnej formy vlády, v prípade ktorých je vláda kreačne závislá na výsledkoch parlamentných volieb.⁶ Druhým, ešte závažnejším dôsledkom povolebného patu tak môže byť nespôsobilosť parlamentu vytvoriť stabilnú väčšinovú vládu. To je prípad aj SR. Vláda Slovenskej republiky (ďalej aj len „vláda“) je totiž v zmysle čl. 113 Ústavy SR (ďalej aj „Ústava“)⁷ povinná do 30 dní po svojom vymenovaní predstúpiť pred Národnú radu, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Pokiaľ sú však výsledky volieb do Národnej rady patové, čiže pokiaľ žiadna z politických strán či ich blokov nie je schopná garantovať vláde podporu (pohodlnej) väčšiny poslancov, čo v slovenských podmienkach predstavuje najmenej 76 z nich, vláda nemusí byť kreovaná vôbec, prípadne síce kreovaná môže byť, no jej dlhodobé fungovanie bude ohrozené krehkou parlamentnou podporou. Druhou z uvedených alternatív máme na mysli tzv. menšinovú vládu, teda vládu, ktorú by podporovala menšina poslancov. Vznik takejto vlády síce do určitej miery môže byť chápaný ako jedno z riešení patovej situácie tak, ako sme ju na úvod príspevku vymedzili, no z dlhodobého hľadiska by fungovanie takejto vlády bolo prinajmenšom problematické. Okrem nevyhnutnosti dojednávania *ad hoc* poslaneckej podpory pre vládne návrhy zákonov by rizikom bolo najmä to, že Národná rada by takejto vláde mohla kedykoľvek nadpolovičnou väčšinou svojich poslancov vysloviť nedôveru a tým spôsobiť ukončenie výkonu jej funkcie.⁸

Vychádzajúc z načrtnutých negatívnych dôsledkov tzv. povolebného patu sa v nasledujúcich častiach príspevku budeme venovať mechanizmom, ktoré Ústava na riešenie dôsledkov povolebného patu predpokladá. Okrem Ústavou predpokladaných mechanizmov bude naša pozornosť venovaná aj mechanizmom, ktoré síce vychádzajú z existujúcich ústavnoprávnych vzťahov, no Ústava ich priamo nepredpokladá. V tomto prípade môžeme hovoriť o tzv. paraústavných mechanizmoch. Všetky ďalej analyzované mechanizmy sa síce primárne týkajú ústavného systému SR, no do istej miery môžu pôsobiť inšpiratívne aj pre ostatné ústavné systémy založené na parlamentnej forme vlády, Českú republiku nevynímajúc. Okrem priblíženia existujúcich ústavných či paraústavných mechanizmov príspevok v závere stručne načrtne aj možnosti, akými by bolo možné negatívne dôsledky povolebného patu riešiť aj *de constitutione ferenda*.

2 Volebný systém pri voľbách do Národnej rady

Skôr, ako pristúpime k samotnej analýze ústavných mechanizmov umožňujúcich v podmienkach ústavného systému SR riešiť dôsledky povolebného patu, je na mieste aspoň v stručnosti priblížiť volebný systém, ktorý sa pri voľbách do Národnej rady uplatňuje.

⁶ K pojmovým znakom parlamentnej formy vlády porovnaj napr. CIBULKA, Ľubor et al. *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 55; či KLÍMA, Karel et al. *Štátoveda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 192.

⁷ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁸ Porovnaj čl. 114 ods. 1 v spojení s čl. 115 Ústavy.

Je to totiž práve volebný systém, ktorý, spolu s existujúcim straníckym systémom a existujúcimi politickými preferenciami voličov, môže povolebný pat spôsobiť.

Volebný systém uplatňujúci sa pri voľbách do Národnej rady nie je, na rozdiel napríklad od prípadu Českej republiky,⁹ predmetom ústavnej úpravy. Ústava teda výslovne neuvádza aký volebný systém by sa mal uplatniť, a to ani všeobecne známym pomenovaním (napr. väčšinový volebný systém či proporcionálny volebný systém), ako ani úpravou jeho princípov či znakov. V zmysle všeobecnej ústavnej blanketovej normy čl. 30 ods. 3,¹⁰ ako aj v zmysle osobitnej blanketovej normy čl. 74 ods. 3,¹¹ preto podrobnosti o volebnom systéme upravuje zákon. V súčasnosti je týmto zákonom zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva (ďalej aj „volebný kódex“), ktorý predstavuje (čiastočnú) kodifikáciu objektívneho volebného práva v SR.¹²

V prípade volieb do Národnej rady sa uplatňuje listinný proporcionálny volebný systém (volebný systém pomerného zastúpenia).¹³ Aj napriek všeobecne známej skutočnosti, že proporcionálne volebné systémy patria k tým zložitejším, najmä v porovnaní s väčšinovými volebnými systémami, volebný systém zvolený slovenským zákonodarcom je pomerne jednoduchý. Volebné územie, ktorým je v prípade parlamentných volieb celé územie SR, tvorí len jeden volebný obvod. V tomto jedinom volebnom obvode sa preto obsadzuje všetkých 150 poslancových mandátov a každý z kandidujúcich subjektov podáva len jednu kandidátnu listinu. Kandidátnu listinu môže podať politická strana resp. politické hnutie,¹⁴ alebo ich koalícia. Novinkou po prvý raz uplatnenou práve vo voľbách v roku 2020 je to, že kandidátnu listinu môže podať len taká politická strana,

⁹ V zmysle čl. 18 ods. 1 ústavného zákona č. 1/1993 Sb. Ústavy Českej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „Ústava ČR“) sa voľby do Poslaneckej snemovne konajú tajným hlasovaním na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva *podľa zásady pomerného zastúpenia*. Naopak, Senát ako druhá komora Parlamentu Českej republiky má byť v zmysle odseku 2 volený *podľa zásady väčšinového systému*.

¹⁰ „Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.“

¹¹ „Podrobnosti o voľbách poslancov ustanoví zákon.“

¹² Volebný kódex nahradil nasledujúce volebné zákony: (1) zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí; (2) zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda; (3) zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov; (4) zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku; (5) zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu a (6) zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

¹³ Pre podrobnosti k všeobecným charakteristikám listinných proporcionálnych volebných systémov pozri napr. DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 93 a nasl.

¹⁴ Pod politickou stranou (alebo aj politickým hnutím) je potrebné rozumiť subjekt zapísaný v registri politických strán, ktorý v zmysle zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o politických stranách“) vedie Ministerstvo vnútra SR.

ktorá preukáže minimálny požadovaný počet svojich členov.¹⁵ Iný subjekt, ako napríklad individuálny kandidát, kandidátnu listinu podať nemôže.

Pokiaľ ide o samotný proces pridelovania poslaneckých mandátov, do tohto procesu postupujú len tie kandidátne listiny, ktoré prekročili uzatváraciu klauzulu stanovenú na troch úrovniach. V závislosti od toho, či ide o samostatnú kandidátnu listinu politickej strany (politického hnutia) alebo o spoločnú kandidátnu listinu koalície, vyžadovaných je 5 % (samostatná kandidátna listina), 7 % (koalícia dvoch alebo troch subjektov) resp. 10 % (koalícia štyroch a viac subjektov) z celkového počtu platných hlasov. Poslanecké mandáty sa medzi postupujúce kandidátne listiny rozdeľujú podľa tzv. Hagenbach-Bischoffovej volebnej kvóty.¹⁶ Vzhľadom na jednoduchosť volebného systému, prameňnej predovšetkým v existencii len jedného volebného obvodu, nevzniká závažnejší problém s pridelovaním tzv. zbytkových mandátov. Ak sa pri uplatnení volebnej kvóty nepridelia všetky mandáty, volebná komisia pridelí tieto mandáty postupne tým kandidátnym listinám, ktoré majú najväčší zostatok delenia.¹⁷ Pri rovnosti zostatkov sa mandát pridelí subjektu, ktorý získal väčší počet hlasov. Ak je aj počet hlasov rovnaký, rozhoduje žreb. Podobný postup platí aj v opačnom prípade, teda v prípade, ak by sa mal prideliť o mandát viac. V takom prípade sa prebytočný mandát odpočíta tej kandidátnej listine, ktorá mala najmenší zostatok delenia, resp. menší počet hlasov.

Pridelovanie mandátov jednotlivým kandidátom uvedeným na kandidátnych listinách sa riadi poradím na kandidátnej listine. Voliči však majú možnosť poradiť do určitej miery ovplyvniť, a to prostredníctvom tzv. prednostných hlasov.¹⁸ Volič môže udeliť najviac štyri prednostné hlasy. Ak teda voliči využili právo prednostného hlasu, mandát dostane najskôr ten z kandidátov, ktorý získal aspoň 3 % prednostných hlasov z celkového počtu platných hlasov odovzdaných pre dotknutú kandidátnu listinu. Ak uvedenú podmienku splnilo viac kandidátov, mandáty dostanú kandidáti postupne v poradí podľa najvyššieho počtu získaných prednostných hlasov. V prípade rovnosti prednostných hlasov je rozhodujúce poradie na kandidátnej listine.

¹⁵ Prvého januára 2019 nadobudol účinnosť zákon č. 344/2018 Z. z. novelizujúci zákon o politických stranách, v zmysle ktorého musí politická strana preukázať napr. dvojnásobný počet svojich členov v porovnaní s počtom kandidátov, ktorých chce na svoju kandidátnu listinu umiestniť.

¹⁶ Avšak, napr. V. Dančíšin upozorňuje, že slovenská právna úprava nereflektovala Hagenbach-Bischoffovu metódu matematicky správne. Pre podrobnosti porovnaj DANČIŠIN, Vladimír. Terminologické a matematické problémy s republikovým volebným číslom. *Justičná revue*, 2012, č. 8–9, s. 1069–1074.

¹⁷ Ide o zostatok delenia (podiel) po vydelení počtu hlasov získaných postupujúcou kandidátnou listinou republikovým volebným číslom (volebnou kvótou). Republikové volebné číslo sa vypočíta ako súčet platných hlasov odovzdaných pre všetky postupujúce kandidátne listiny vydelený číslom 151 (počet mandátov v Národnej rade plus číslo 1). Porovnaj § 68 volebného kódexu.

¹⁸ V takomto prípade hovoríme o uplatnení tzv. viazaných (a nie prísne viazaných) kandidátnych listín. Pre podrobnosti ku klasifikácii kandidátnych listín porovnaj napr. DOMIN, Marek *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 94 a nasl.; alebo SPÁČ, Peter. *Tichý hlas voličov. Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013, s. 19 a nasl.

Stručne charakterizovaný volebný systém uplatňujúci sa pri voľbách do Národnej rady možno zaradiť, aj v rámci skupiny proporcionálnych volebných systémov, k tým z nich, ktoré produkujú najproporcionálnejšie výsledky. Proporcionalita výsledkov totiž všeobecne stúpa s klesajúcim počtom volebných obvodov a s ich rastúcou veľkosťou.¹⁹ Tento predpoklad je v podmienkach volieb do Národnej rady splnený absolútne, keďže sa utvára len jeden volebný obvod, v ktorom sa obsadzujú všetky poslanske mandáty. Jediný výraznejší vplyv na proporcionalitu volebných výsledkov tak má len inštitút uzatváraciej klauzuly (volebného prahu). Na základe výsledkov posledných troch volieb do Národnej rady (r. 2012, 2016 a 2020) však možno konštatovať, že miera proporcionality výsledkov je aj napriek uzatváraciej klauzule relatívne vysoká.²⁰

3 Ústavné mechanizmy na riešenie povolebného patu

Ako sme naznačili už v úvode, ústavný systém SR obsahuje určité mechanizmy, ktoré môžu byť použiteľné na riešenie negatívnych dôsledkov povolebného patu. V tejto časti príspevkom sa zameriame na tie z nich, ktoré Ústava predpokladá, hoci nie vždy *expressis verbis*. Pozornosť upriamime najskôr na možnosť (1) rozpustenia Národnej rady, následne aj na možnosť kreácie (2) tzv. prezidentovej vlády a (3) tzv. úradníckej vlády.

3.1 Rozpustenie Národnej rady

Prvým z ústavných mechanizmov, ktoré by mali byť spôsobilé riešiť negatívne dôsledky povolebného patu, je rozpustenie parlamentu. Ak totiž parlament, so zreteľom na jeho politické zloženie, nie je schopný efektívne fungovať, resp. nie je schopný kreovať žiadnu (stabilnú) vládu, ako najlepšie riešenie sa javí parlament jednoducho „vymeniť“. Dôsledkom rozpustenia parlamentu totiž sú nové parlamentné voľby a následne aj nové zloženie parlamentu. To môže, nie však zaručene vždy musí, priniesť optimálnejšie zloženie parlamentných síl.

Právomoc rozpustiť parlament možno označiť za typickú právomoc hlavy štátu v podmienkach ústavných systémov vychádzajúcich z princípov parlamentnej formy vlády.²¹ Táto právomoc prináleží hlave štátu a je „poistkou“, ktorá môže fungovať ako východisko

¹⁹ Porovnaj napr. NOVÁK, Miroslav, Tomáš LEBEDA et al. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čenek, 2004, s. 27; či SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Slon, 2011, s. 21.

²⁰ V rámci výsledkov troch posledných volieb do Národnej rady možno najnižšiu mieru proporcionality výsledkov vidieť u víťaznej kandidátnej listiny (35,34 % mandátov pri 25,02 % získaných hlasov v r. 2020, 32,67 % mandátov pri 28,28 % získaných hlasov či 55,34 % mandátov pri 44,41 % získaných hlasov v r. 2012). Porovnaj štatistické údaje dostupné na oficiálnych webových stránkach Štatistického úradu Slovenskej republiky. Dostupné z: <http://volby.statistics.sk/>

²¹ Porovnaj napr. BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 109–110; alebo PALÚŠ, Igor a Eudmila SOMOROVÁ. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ, 2011, s. 284.

z politickej krízy,²² spôsobenej aj patovým výsledkom parlamentných volieb. Právomoc rozpustiť parlament pritom môže mať veľmi rôznorodý charakter, a to najmä pokiaľ ide o podmienky jej výkonu, prípadne jej obmedzenia. Môže ísť o právomoc realizovateľnú len za podmienky, že nastane nejaká konkrétna ústavným textom predpokladaná skutočnosť, no môže ísť aj o právomoc, pri ktorej hlava štátu nie je viazaná na splnenie osobitných podmienok, prípadne tieto podmienky môžu mať len formálny charakter. Kým príkladom druhej možnosti je napríklad právomoc prezidenta Francúzska,²³ príklad prvej možnosti nachádzame práve v podmienkach ústavného systému SR.

Ako sme už naznačili, aj hlave SR Ústava zveruje právomoc parlament (Národnú radu) rozpustiť. Právomoc prezidenta SR rozpustiť Národnú radu síce nie je viazaná na nevyhnutnosť spolupráce s iným ústavným orgánom, napríklad vo forme nevyhnutnej kontrasignácie zo strany predsedu vlády,²⁴ no aj napriek tomu prezident nemôže túto právomoc realizovať kedykoľvek. *Conditio sine qua non* pre rozpustenie Národnej rady je totiž to, že musí nastať niektorá z piatich Ústavou predpokladaných situácií. S otázkou povolebného patu síce priamo súvisí len prvá z nich, avšak nemožno úplne vylúčiť, že dôsledkom povolebného patu bude aj niektorá z ďalších takýchto situácií.²⁵ Všetky tieto prípady sú vymedzené v čl. 101 ods. 1 písm. e) Ústavy.

Za dôsledok povolebného patu *par excellence* môžeme označiť situáciu, (1) ak Národná rada v lehote šiestich mesiacov neschválila programové vyhlásenie vlády. Pôjde teda o situáciu, kedy síce vláda bola prezidentom vymenovaná a následne aj v zmysle čl. 113 Ústavy predstúpila pred Národnú radu so svojim programovým vyhlásením a požiadala ju o vyslovenie dôvery, no Národná rada jej programové vyhlásenie neschválila. Pod pojmom „neschválí“, ktorý Ústava v tejto súvislosti používa, je potrebné mať na mysli ani tak nie negatívny výsledok hlasovania, ale skôr absenciu akéhokoľvek uznesenia

22 Rovnako môže predstavovať nástroj na riešenie politickej krízy spôsobenej rozpadom vládnej koalície počas volebného obdobia. Porovnaj LAVAUX, Philippe. *Le parlementarisme*. Paris: PUF, 1997, s. 4. Citované podľa GIBA, Marián et al. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 234. Avšak aj takýto rozpad môže byť dôsledkom patových výsledkov parlamentných volieb.

23 Francúzsky prezident môže v zmysle čl. 12 Ústavy Francúzska Národné zhromaždenie rozpustiť v zásade kedykoľvek. Predpokladom je len konzultácia s predsedom vlády a s predsedami oboch komôr parlamentu. Názor predsedu vlády či predsedov parlamentných komôr však pre prezidenta nie je záväzný.

24 Napríklad v zmysle čl. 115 Ústavy Španielska môže hlava štátu (kráľ) rozpustiť parlament alebo jednu z jeho komôr len na základe návrhu predsedu vlády.

25 Piata Ústavou predpokladaná situácia súvisí s ľudovým hlasovaním o odvolaní prezidenta. Nejde preto o skutočnosť prameniáciu z výsledkov volieb do Národnej rady, ktoré sme označili ako tzv. povolebný pat. Pre podrobnosti porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. e) v spojení s čl. 106 Ústavy. V tejto súvislosti je potrebné dodať, že ide o obligatórne rozpustenie Národnej rady, teda o povinnosť prezidenta, nie oprávnenie.

sa na tejto otázke.²⁶ Tento záver vyplýva predovšetkým zo systematického výkladu, teda z porovnania dvoch odlišných situácií. Ak by totiž žiadosť o schválenie programu vlády a o vyslovenie dôvery bola hlasovaním *zamietnutá*, nastupuje v zmysle čl. 115 Ústavy povinnosť prezidenta vládu odvolať. Pri opačnom výklade by tak rozlišovanie medzi *neschválením* programového vyhlásenia a jeho *zamietnutím* v ústavnom texte nemalo zmysel. V prípade zamietnutia návrhu na vyslovenie dôvery a s tým spojeného hlasovania o programovom vyhlásení by teda malo dôjsť k výmene vlády a novovymenovaná vláda by sa následne o schválenie programu a vyslovenie dôvery mala uchádzať opäť a celý proces by sa mohol v podstate neobmedzene opakovať. Ústava pre takýto scenár totiž neurčuje počet „pokusov“, teda počet prezidentom vymenovaných vlád, ktoré majú predstúpiť pred Národnú radu.

Neuznesenie sa na programovom vyhlásení a teda i neuznesenie sa na vyslovení dôvery vláde možno považovať práve za dôsledok povolebného patu, teda za dôsledok toho, že žiadna z politických strán alebo ich koalícií (blok) nezískala v Národnej rade (pohodlnú) väčšinu poslaneckých mandátov. Ak by takáto situácia nastala, prezident má možnosť, nie však povinnosť, Národnú radu rozpustiť. Ústavným dôsledkom rozpustenia Národnej rady by následne v zmysle čl. 81a písm. d) Ústavy bol zánik mandátu všetkých poslancov. Výnimkou by bol predseda Národnej rady,²⁷ ktorý by mal následne vyhlásiť voľby do Národnej rady. Problémom súčasnej ústavnej úpravy je však nedostatočnosť riešenia dôsledkov rozpustenia parlamentu. Ústava totiž *expressis verbis* neupravuje postup po rozpustení Národnej rady, s výnimkou prípadu jej rozpustenia ako dôsledku neodvolania prezidenta v ľudovom hlasovaní.²⁸ So zreteľom na rovnaké účinky rozpustenia však máme za to, že postup by mal byť rovnaký. Predseda Národnej rady by preto mal využiť svoju všeobecnú právomoc vyhlasovať voľby do Národnej rady formulovanú v čl. 89 ods. 2 písm. d) Ústavy a čo možno v najkratšej lehote voľby vyhlásiť.

²⁶ Akékoľvek podrobnejšie vysvetlenie toho, ako má byť neschválenie programového vyhlásenia ako dôvod pre rozpustenie Národnej rady interpretované, v súčasnej slovenskej ústavnoprávnej literatúre nenachádzame. Porovnaj napr. BRÖSTL, Alexander et al. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čenek, 2015, s. 251 a nasl.; ČIČ, Milan et al. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 556 a nasl.; DRGONEC, Ján. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 346 a nasl.; GIBA, Marián et al. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 235 a nasl.; KROŠLÁK, Daniel et al. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 517; či PALÚŠ, Igor et al. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ, 2016, s. 343.

²⁷ V zmysle čl. 89 ods. 3 Ústavy „predseda Národnej rady Slovenskej republiky ostáva vo funkcii aj po uplynutí volebného obdobia, kým si Národná rada Slovenskej republiky nezvolí nového predsedu“. Máme za to, že citovanú normu je potrebné vykladať extenzívne v tom zmysle, že predseda Národnej rady ostáva vo funkcii, a teda ostáva aj poslancom Národnej rady, aj po rozpustení Národnej rady. V opačnom prípade by totiž nemal kto voľby do Národnej rady vyhlásiť a došlo by nie k narušeniu fungovania ústavného systému, ale k jeho úplnému „zastaveniu“.

²⁸ Porovnaj čl. 106 ods. 3 Ústavy. Skúmanú eventualitu nepredpokladá ani § 56 volebného kódexu, ktorý upravuje postup pri vyhlasovaní volieb do Národnej rady. Porovnaj napr. DOMIN, Marek. *Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 230 a nasl.

V prípade rozpustenia Národnej rady ako dôsledku neodvolania prezidenta v ľudovom hlasovaní Ústava stanovuje na vyhlásenie volieb sedemdnňovú lehotu.²⁹ Ústava totiž v prípade Národnej rady, na rozdiel od prípadu prezidenta, nepredpokladá mechanizmus na zastupovanie Národnej rady. Absencia Národnej rady ako takej by tak predstavovala ešte závažnejšiu poruchu v chode ústavného systému, ako len jej „zlá“ činnosť v dôsledku povolebného patu. Ak by totiž Národná rada bola rozpustená, nemal by kto prijímať zásadné vnútropolitické i zahraničnopolitické rozhodnutia, ku ktorým nepatrí len samotné prijímanie zákonov, ale napríklad aj uznávanie sa na vypovedaní vojny a uzatvorenie mieru či uznávanie sa na vyslovení súhlasu s ratifikáciou (vybraných kategórií) medzinárodných zmlúv.

Okrem situácie, kedy Národná rada v určenej lehote neschválila programové vyhlásenie vlády, Ústava predpokladá aj ďalšie situácie, ktoré umožňujú prezidentovi využiť právomoc rozpustiť parlament. Dôsledkom povolebného patu môže byť, spomedzi týchto situácií, najmä to, ak (2) sa Národná rada do troch mesiacoch neuzniesla o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila hlasovanie o vyslovení dôvery. V tomto prípade síce vláda SR po voľbách do Národnej rady vznikla, no počas volebného obdobia sa dôvera Národnej rady voči nej oslabil. Ďalšími situáciami, kedy prezident Národnú radu môže rozpustiť, je prípad, ak (3) Národná rada nebola spôsobilá sa uznávať dlhšie ako tri mesiace, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v rámci tejto lehoty opakovane zvolávaná na schôdzu, ako aj prípad, ak (4) bolo zasadnutie Národnej rady prerušené na dlhší čas ako dovoľuje Ústava. Postup nasledujúci po rozpustení Národnej rady je aj v prípade všetkých ostatných uvedených situácií, ktoré rozpusteniu predchádzali, rovnaký ako vo vyššie popísanom prípade rozpustenia ako dôsledku neschválenia programového vyhlásenia.

3.2 (Dočasná) prezidentova vláda

Ďalšou možnosťou ako vyriešiť negatívne dôsledky povolebného patu je kreácia tzv. prezidentovej vlády, ktorú prípadne môžeme označiť aj ako tzv. prezidentskú vládu. Pojem „prezidentova“ či „prezidentská“ vláda nie je v slovenskej ústavnoprávnej či politologickej literatúre ustálený. Takúto vládu možno chápať napríklad ako určitú kategóriu úradníckej vlády.³⁰ Úradníckej vláde sa však budeme, ako osobitnému mechanizmu ústavného riešenia povolebného patu, venovať osobitne. Za kľúčový rozdiel medzi tzv. prezidentovou (prezidentskou) vládou na jednej strane a tzv. úradníckou vládou na strane druhej budeme pritom považovať otázku akceptovateľnosti vlády zo strany Národnej rady. Za prezidentovu vládu teda môžeme označiť vládu s takým zložením, ktoré nemá politickú podporu Národnej rady zvolenej v posledných parlamentných voľbách. Naopak,

²⁹ Porovnaj čl. 106 ods. 3 Ústavy.

³⁰ Porovnaj napr. ZELENÁJOVÁ, Zuzana. „Prezidentská vláda“ alebo aké sú možnosti jej vytvorenia podľa Ústavy SR. *Justičná revue*, 2016, č. 10, s. 1068 a tam citované diela.

keďže pôjde o vládu vymenovanú výlučne na základe vôle prezidenta, výstižným je práve jej označenie ako vlády „prezidentovej“. Aj napriek skutočnosti, že *prima facie* sa takéto zloženie vlády môže javiť ako neprípustné a rozporné so základnými princípmi, na ktorých je ústavný systém SR založený, Ústava existenciu takejto vlády pripúšťa. Máme však za to, že pojmovým znakom prezidentovej vlády v podmienkach ústavného systému SR je jej dočasnosť.

Za okamih „zrodu“ prezidentovej vlády môžeme v slovenských podmienkach považovať zamietnutie žiadosti vlády o vyslovenie dôvery zo strany Národnej rady, ktorej podanie má v zmysle čl. 113 nasledovať do 30 dní po vymenovaní vlády. Priamym ústavnoprávnym dôsledkom zamietnutia vyslovenia dôvery je podľa čl. 115 ods. 1 Ústavy povinnosť prezidenta takúto vládu odvolať. Avšak, v záujme zachovania kontinuity výkonu exekutívy Ústava v čl. 115 ods. 3 predpokladá, že prezident takúto vládu síce odvolá, no následne ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti „až do vymenovania novej vlády“. Ústava teda jednoznačne predpokladá možnosť fungovania aj takej vlády, ktorá nezískala dôveru Národnej rady. Osobitosťou takejto podoby vlády je však jednak (1) zúžený rozsah ústavných právomocí,³¹ ako aj jej (2) dočasnosť. Dočasnosť ako pojmový znak prezidentovej vlády možno vyvodiť priamo z citovanej normy Ústavy, keďže takáto vláda má vládnuť len do vymenovania novej vlády. V tejto súvislosti je však problematické to, kedy má byť nová vláda vymenovaná. Máme za to, že by sa tak malo udiť čo možno najskôr. Nemožno však vylúčiť ani postup, kedy by nová vláda bola vymenovaná až po ďalších (riadnych) voľbách do Národnej rady, v dôsledku čoho by prezidentova vláda mohla vykonávať svoju pôsobnosť v krajnom prípade až takmer štyri roky, teda prakticky celé volené obdobie Národnej rady. Takýto scenár však už nemožno hodnotiť ako konzistentný s princípmi na ktorých Ústava stojí, predovšetkým tými, ktorými sa riadia vzájomné vzťahy Národnej rady a vlády.

V súvislosti s alternatívou prezidentovej vlády ako riešením dôsledkov povolebného patu prichádza do úvahy ešte jedna možnosť. Prezident by totiž pri vymenovaní predsedu vlády už hneď na začiatku, teda po známych výsledkoch volieb do Národnej rady, mohol vymenovať za predsedu vlády osobu, o ktorej by už *a priori* vedel či predpokladal, že dôveru Národnej rady pravdepodobne nezíska. Žiadosť o vyslovenie dôvery takejto vláde by preto bola len čistou formalitou, ktorá by následne prezidentovi umožňovala vládu v rovnakom zložení po zamietnutí vyslovenia dôvery opäť vymenovať. Postup, pri ktorom by prezident vopred úmyselne nepočítal ani s pokusom o vymenovanie vlády s parlamentnou podporou by pravdepodobne nemohol byť hodnotený ako vhodný a želateľný. Naopak, bolo by možné polemizovať o tom, či nejde o postup,

³¹ Právomoci, ktoré patria vláde bez dôvery Národnej rady, t. j. slovami tohto príspevku tzv. prezidentovej vláde, Ústava vymedzuje v čl. 115 ods. 3. Výpočet právomocí takejto vlády je pritom uvedený taxatívnym výpočtom. Navyše, niektoré z nich vláda môže vykonávať len po predchádzajúcom súhlase prezidenta. Takáto vláda sa napr. nemôže uznášať o programe vlády a jeho plnení, o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky SR či o udelení amnestie vo veciach priestupkov.

ktorým prezident narušuje riadny chod ústavných orgánov,³² a to úmyselným „ohýbaním“ Ústavou daných možností. Na druhej strane však treba dodať, že ak vzhľadom na patové výsledky parlamentných volieb skutočne neprichádza do úvahy žiadna vláda s politickou podporou Národnej rady, nemuselo by byť načrtnuté konanie prezidenta označené ako konanie narušajúce riadny chod ústavných orgánov, ba dokonca práve naopak. Prezident by totiž zabezpečil fungovanie vlády, ktorá by síce svoju legitimitu nemohla odvodzovať od Národnej rady a preto by ani nemala k dispozícii všetky svoje ústavné právomoci,³³ no aspoň by bola legitimizovaná skrze prezidenta ako priamo volenú hlavu štátu. Takto konštruovaná exekutíva by sa už, berúc do úvahy jednotlivé modelové formy vlády, blížila skôr k prezidentskej forme vlády, keďže by svoje postavenie odvodzovala od volieb prezidenta a nie od volieb parlamentu.

Pokiaľ ide o vzťah Národnej rady k popísanej „prezidentovej“ vláde, možno predpokladať, že Národná rada by s ňou nemusela súhlasiť, čoho dôsledkom by mohla byť snaha o vyslovenie nedôvery takejto vláde. Problémom by však bolo to, či je vôbec možné vysloviť nedôveru vláde, ktorá dôveru Národnej rady nikdy nezískala. Logika veci hovorí, že ak „niečo“ vláda nemá a ani nikdy nemala, tak to nemôže ani stratiť. Fungovanie takejto vlády a výkon jej právomocí (aj keď v obmedzenom rozsahu) je totiž založený na akte vymenovania zo strany prezidenta a nie na dôvere zo strany Národnej rady. Aj v tomto prípade preto prichádza do úvahy aplikácia záverov staršieho rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd“), ktorý konštatoval, že ak výkon funkcie vlády (jej člena) nie je založený na dôvere zo strany Národnej rady,³⁴ prezident ho, po prípadnom vyslovení nedôvery (alebo pokuse oň), nemôže ani odvolať.³⁵ Ak by však Národná rada nemohla prezidentovej vláde vysloviť nedôveru, nemala by k dispozícii žiadne efektívny nástroj na kontrolu takejto vlády pre prípad, ak by prezident napríklad „pozabudol“ na to, že takáto vláda by mala pôsobiť len dočasne, teda len do času, kým sa nevytvorí vláda s parlamentnou dôverou.

Ako už bolo naznačené, tzv. prezidentova vláda, ktorej pojmovým znakom v prípade, pokiaľ sa má ešte pohybovať v rámci Ústavou určených mantinelov, má byť dočasná, je špecifická aj úlohami, ktoré by mala plniť. V tejto súvislosti možno súhlasiť s J. Drgoncom, ktorý takúto vládu charakterizuje ako vládu „bezprogramovú“. Vláda, v príspevku označená ako tzv. prezidentova vláda, by teda nemala mať žiadny program, ktorý by presadzovala, keďže Národná rada jej pri vyslovení dôvery (ku ktorému

32 Zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov je povinnosť, ktorú prezidentovi ukladá čl. 101 ods. 1 Ústavy.

33 K obmedzeniu právomocí takejto vlády pozri poznámku č. 31.

34 Ústava SR predpokladá fungovanie vlády, ktorá nie je založená na dôvere Národnej rady, aj v čl. 117. V tomto prípade ide o vládu, ktorá po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady obligatórne podala demisiu, no podľa citovaného ustanovenia má svoju funkciu vykonávať až do vytvorenia novej vlády, čiže do vytvorenia vlády, ktorá sa bude opierať o dôveru novozvoleného parlamentu.

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

nedošlo) žiadny program neschválila.³⁶ V slovenskom politickom i žurnalistickom žargóne sa pre vládu, ktorá len čaká na výsledky nasledujúcich volieb, vžilo to, že by mala len takpovediac „kúriť a svietiť“.³⁷ To isté možno aplikovať aj na prezidentovu vládu, ktorá by bola riešením povolebného patu. Do času nasledujúcich parlamentných volieb, prípade do vytvorenia vlády, ktorá získa parlamentnú dôveru existujúceho parlamentu, by mala vykonáva len kroky nevyhnutné pre chod štátu, obrazne povedané (na úrade vlády či jednotlivých ministerstvách) len „kúriť a svietiť“

3.3 Úradnícka vláda

A napokon, tretí z ústavných mechanizmov, ktoré môžu viesť k riešeniu negatívnych dôsledkov povolebného patu, je kreácia tzv. úradníckej vlády. Pod úradníckou vládou budeme rozumieť, na rozdiel od tzv. prezidentovej vlády, vládu, ktorá bude kreovaná so súhlasom Národnej rady. Pôjde teda o vládu, ktorá bude disponovať politickou legitimitou parlamentu. V prípade úradníckej vlády tak dôjde, na rozdiel od predchádzajúcej možnosti prezidentovej vlády, k naplneniu kľúčového znaku ústavných systémov založených na parlamentnej forme vlády.

Ústava síce samotný pojem „úradnícka vláda“ nepozná, no vytvorenie takejto vlády umožňuje. Pod úradníckou vládou si môžeme predstaviť vládu, ktorá by nebola zložená z nominantov politických strán zastúpených v Národnej rade (prípadne nie výlučne alebo prevažne z nich), ale z nestranných odborníkov či „úradníkov“.³⁸ Pri úvahách o kreácii tzv. úradníckej vlády je potrebné si v prvom rade uvedomiť základnú skutočnosť, a to, že Ústava *expressis verbis* nepredpokladá, že členom vlády, či už jej predsedom, podpredsedom alebo ministrom, by musela byť osoba nominovaná niektorou z politických strán, ktoré vo voľbách získali zastúpenie v Národnej rade. Jedinými Ústavou predpokladanými podmienkami na vymenovanie za člena vlády je štátne občianstvo SR a voliteľnosť do Národnej rady.³⁹ Skutočnosť, že za členov vlády sú spravidla vymenúvaní nominanti

³⁶ Porovnaj DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1266.

³⁷ Porovnaj napr. Úlohou dočasnej vlády bude podľa Smeru len kúriť a svietiť. *Webnoviny.sk* [online] 2011, 21. 10. 2011 [cit. 29. 2. 2020]. Dostupné z: <https://www.webnoviny.sk/ulohou-docasnej-vlady-bude-podla-smeru-len-kurit-a-svietit/>

³⁸ Podobne ako v prípade tzv. prezidentovej (alebo prezidentskej) vlády, aj v prípade úradníckej vlády platí, že terminológia nie je ustálená. Pojem „úradnícka vláda“ je pojmom predovšetkým politologickým. Politologická literatúra pracuje aj s alternatívnymi pojmi, ako je napr. „vláda odborníkov“, „technokratická vláda“ či „nestranná vláda“. Heterogénnou však nie je len samotná terminológia, ale aj obsah, ktorý sa pod ňou skrýva. Pod úradníckou vládou môžeme mať na mysli napr. vládu tvorenú len „úradníkmi“, ale aj vládu tvorenú prevažne úradníkmi, pričom títo môžu ale nemusia byť nominovaní politickými stranami. Porovnaj napr. BRUNCLÍK, Miloš. Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. *Acta Politologica*, 2014, č. 1, s. 2 a nasl.

³⁹ Porovnaj čl. 110 ods. 2 a čl. 111 Ústavy. Pod podmienkou voliteľnosti do Národnej rady je potrebné rozumieť dovŕšenie 21 rokov veku, ako aj podmienku trvalého pobytu na území SR. Porovnaj čl. 74 ods. 2 Ústavy.

v Národnej rade zastúpených politických strán je „len“ dôsledkom existujúceho ústavného nastavenia vzájomných vzťahov medzi Národnou radou a vládou, ktoré súhrne (do určitej miery zjednodušené) označujeme ako parlamentná forma vlády.⁴⁰ Ak totiž vláda chce získať dôveru Národnej rady, čo je pre výkon jej funkcie nevyhnutné i z ústavnoprávneho hľadiska, logicky (a z praxe vychádzajúc) možno predpokladať, že takúto dôveru získa práve vláda zložená z nominantov tej politickej strany (alebo politických strán), ktorá má v Národnej rade väčšinu poslancov a je preto schopná vláde vysloviť dôveru.

Vychádzajúc z načrtnutej absencie obligatórneho politického previazania vlády a Národnej rady je následne možné uvažovať aj o úradníckej vláde. V jej prípade síce ťažko možno predpokladať, že by išlo o takpovediac prvé riešenie s ktorým by politické sily zastúpené v Národnej rade prišli, no v prípade (výrazného) povolebného patu by nemuselo byť vylúčené. Nevyhnutným predpokladom pre reálnu uplatniteľnosť takéhoto riešenia však je vhodná politická kultúra, ktorá ale, žiaľ, často v slovenskej politike absentuje. Pokiaľ ide o ústavnú akceptovateľnosť kreácie tzv. úradníckej vlády, Ústava takéto riešenie nevyklučuje. Nejde však ani o riešenie, ktoré by text Ústavy ohýbalo či obchádzalo, a to práve vďaka absencii výslovnej zmienky o previazaní personálnych nominácií vo vláde na politické strany zastúpené v Národnej rade.

Postup pri kreácii tzv. úradníckej vlády by v praxi mal byť taký, že poslanci Národnej rady, no v praxi skôr čelní reprezentanti politických strán zastúpených v Národnej rade, by sa mali najskôr zhodnúť na osobe, ktorá by síce nebola politickým nominantom v pravom zmysle, no pre všetkých, resp. prinajmenšom pre nadpolovičnú väčšinu poslancov Národnej rady, by bola politicky akceptovateľná. Nevyhnutným predpokladom pre úspešné kreovanie úradníckej vlády je však aj konzultácia s prezidentom. Ako sme už uviedli, je to totiž prezident, ktorý v zmysle čl. 101 ods. 1 písm. g) v spojení s čl. 110 ods. 1. Ústavy vymenúva predsedu vlády. Následne, po konsenze aj na ďalších členoch vlády, by prezident na návrh predsedu vlády v zmysle čl. 111 vymenoval aj ďalších členov vlády a vláda ako celok by v zmysle čl. 113 Ústavy predstúpila pred Národnú radu so svojimi programom a požiadala ju o vyslovenie dôvery.

Úradnícka vláda by po svojej kreácii mohla vládnuť teoreticky aj celé volebné obdobie, teda do najbližších parlamentných volieb. Skutočná dĺžka jej pôsobenia by však v praxi bola závislá od toho, ako dlho by parlamentné politické strany (resp. väčšina ich poslancov) bola takúto vládu schopná tolerovať. Nebolo by preto vylúčené napríklad to, že parlamentné politické strany by mali záujem na konaní mimoriadnych (predčasných) parlamentných volieb, keďže by to nebolo reálne ony, ktoré by exekutívnu moc v danom období vykonávali.

⁴⁰ Z ústavnoprávneho hľadiska môžeme taktiež hovoriť o ústavnej zvyklosti. Porovnaj napr. KROŠLÁK, Daniel et al. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 538.

4 Paraústavné mechanizmy na riešenie povolebného patu

V predchádzajúcej časti príspevku sme sa venovali mechanizmom smerujúcim k odstráneniu negatívnych dôsledkov povolebného patu, ktoré môžeme označiť ako ústavné, keďže ich Ústava predpokladá, aj keď nie v každom prípade *expressis verbis*. Teraz zameriame pozornosť na iný mechanizmus, ktorý sa síce už neraz v praxi uplatnil, no o jeho vhodnosti možno prinajmenšom polemizovať.

Negatívne dôsledky povolebného patu je možné v praxi riešiť aj skrátením volebného obdobia Národnej rady. Pod skrátením volebného obdobia však v tomto prípade nemáme na mysli skrátenie, ktoré je Ústavou predpokladané. Napokon, aj rozpustenie Národnej rady prezidentom totiž predstavuje skrátenie jej volebného obdobia, avšak plne v súlade s Ústavou.

Volebné obdobie Národnej rady je, ako je u podobných parlamentných orgánov bežné, štvorročné. Aj keď slovné spojenie „skrátenie volebného obdobia“ azda evokuje jeho skrátenie o niekoľko mesiacov, nemožno vylúčiť ani skrátenie už hneď na začiatku jeho plynutia, teda skrátenie aj o takmer celé štyri roky. Priamym dôsledkom skrátenia volebného obdobia Národnej rady je vyhlásenie (mimoriadnych) volieb, čím sa vytvorí, podobne ako v prípade uplatnenia prezidentskej právomoci Národnú radu rozpustiť, predpoklad pre nové politické zloženie parlamentu a teda aj pre (možné) vyriešenie povolebného patu.

Problematickým bodom je však samotný spôsob, akým sa volebné obdobie skracuje a v dôsledku tohto skrátenia i pristupuje ku konaniu mimoriadnych volieb. V slovenskej ústavno-politickej praxi sa tak totiž deje prostredníctvom prijímania osobitných ústavných zákonov. Nejde teda o ústavné zákony, ktoré by priamo novelizovali text Ústavy, napr. čl. 73 ods. 1 ustanovujúci dĺžku volebného obdobia Národnej rady, či o ústavné zákony, ktoré by doplnili prechodné ustanovenia textu Ústavy. Ide o ústavné zákony takpovediac „stojace“ popri Ústave, ktoré túto menia, či skôr prelamujú, len materiálnym (a nie formálnym) spôsobom. Takéto ústavné zákony, ktoré sa zvyknú označovať aj ako tzv. *ad hoc* ústavné zákony, boli v doterajšej histórii samostatnej SR prijaté už tri.⁴¹ Ani v jednom prípade síce nešlo o priame riešenie dôsledkov povolebného patu, no so zreteľom na už rozvinutú prax nemožno využitie *ad hoc* ústavných zákonov aj na tento účel vylúčiť.

Prijímanie *ad hoc* ústavných zákonov skracujúcich volené obdobie Národnej rady je problematické predovšetkým z dôvodu, že Ústava ich prijímanie nepredpokladá. Zástancovia prípustnosti takéhoto riešenia by mohli argumentovať ustanovením čl. 86 písm. a) Ústavy, v zmysle ktorého do pôsobnosti Národnej rady patrí, okrem iného, aj uznášať sa na ústavných zákonoch. Citovaná norma Ústavy ďalej nešpecifikuje o aké

⁴¹ Išlo o nasledujúce ústavné zákony: (1) ústavný zákon č. 70/1994 Z. z.; (2) ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. a (3) ústavný zákon č. 330/2011 Z. z.

ústavné zákony by malo alebo naopak nemalo ísť. Vzhľadom na absenciu ďalších podrobností by sa preto dalo uvažovať o tom, že Ústavou zverená právomoc uznášať sa na ústavných zákonov je všeobecná a nevzťahuje sa len na určité druhy ústavných zákonov.⁴² Tu je však potrebné vziať do úvahy aj doteraz azda najzásadnejšie rozhodnutie Ústavného súdu, ktorým tento konštatoval nesúlad ústavného zákona novelizujúceho Ústavu s Ústavou samotnou, a to z dôvodu rozporu novelizačného ústavného zákona s materiálnym jadrom Ústavy.⁴³ Z tohto rozhodnutia slovenského ústavného súdu, ktoré bolo prijaté 30. januára 2019, teda jasne vyplýva, že prinajmenšom sudcovia Ústavného súdu sú názoru, že Národná rada skutočne nemôže prijať akýkoľvek ústavný zákon.

Ako ďalší argument v prospech tvrdenia o nevhodnosti, ba dokonca neprípustnosti prijímania osobitných ústavných zákonov jednorázovo skracujúcich volebné obdobie, možno uviesť skutočnosť, že takéto akty nespĺňajú všeobecne akceptovanú vlastnosť normatívnych právnych aktov. Týmto ústavným zákonom totiž chýba všeobecnosť (generalita). Právne normy obsiahnuté v takomto ústavnom zákone totiž nie je možné (ani teoreticky) aplikovať opakovane. Z formálneho hľadiska teda síce ide o normatívny právny akt, no z materiálneho už nie. Ďalšia argumentácia môže smerovať aj k tomu, že prijímania osobitných ústavných zákonov *ad hoc* skracujúcich volebné obdobie, ktorého dĺžka je ustanovená v texte Ústavy, predstavuje obchádzanie či jednorázove prelamanie Ústavy, čo v štáte, ktorý sa proklamuje za právny, určite nie je želané.⁴⁴ Problematika skracovania volebného obdobia parlamentu osobitným ústavným zákonom neostala ani mimo pozornosti ústavného súdnictva, aj keď jednotlivé závery nie sú totožné.⁴⁵

⁴² Ku kritike tézy, podľa ktorej môže Národná rada prijímať len tie ústavné zákony, ktoré Ústava výslovne predpokladá, pozri napr. PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čenek, 2011, s. 15 a nasl.

⁴³ Porovnaj nález Ústavného súdu z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

⁴⁴ K problematike osobitných ústavných zákonov skracujúcich volebné obdobie Národnej rady ako dôvodov pre konanie predčasných volieb pozri napr. DOMIN, Marek. Predčasné parlamentné voľby. Právna teória a politická prax. *Comenius* [online]. Roč. 2, 20. 8. 2017 [cit. 29. 2. 2020]. Dostupné z: <http://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/politika-a-pravo/29-predcasne-parlamentne-volby-pravna-teoria-a-politicka-prax>. K argumentom kritizujúcim takúto prax pozri napr. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram, 2013, s. 85 a nasl.; alebo KROŠLÁK, Daniel a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 114 a nasl.

⁴⁵ Otázka prijímania ústavných zákonov skracujúcich volebné obdobie parlamentu bola predmetom zásadného českého ústavnoprávneho diskurzu. Porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky z 10. septembra 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (tzv. kauza *Měličák*). V slovenských podmienkach bolo odpoveďou na politickú prax zas uznesenie Ústavného súdu z 28. februára 2013, sp. zn. II. ÚS 153/2013. Slovenský ústavný súd však doposiaľ, ani v citovanom rozhodnutí, ústavný zákon skracujúci volebné obdobie „nezrušil“. Avšak, ak by k takémuto konaniu Národnej rady došlo opäť po tom, ako Ústavný súd vlani konštatoval neústavnosť ústavného zákona po prvý raz, výsledok už môže byť iný.

5 Závěr a úvahy *de constitutione ferenda*

Predmetom príspevku boli mechanizmy, ktoré je možné v podmienkach ústavného systému SR použiť na riešenie negatívnych dôsledkov tzv. povoleného patu. Pod povolebným patom sme mali na mysli také výsledky parlamentných volieb, kedy žiadna z politických strán alebo ich blokov (koalícií) nezískala vo voľbách do Národnej rady „pohodlnú“ väčšinu poslaneckých mandátov. Dôsledkom povoleného patu môže byť nie len sťaženie fungovania parlamentu a plnenia jeho zákonodarných úloh, ale predovšetkým sťaženie či úplné zhatenie možnosti kreovať stabilnú väčšinovú vládu. Problém povolebného patu sa pritom vôbec netýka len SR. Problémom môže byť (a v minulosti ním už neraz aj bol) aj v iných štátoch, ktorých ústavné systémy sú založené na princípoch parlamentnej formy vlády.

Ako sme priblížili v texte príspevku, v ústavnom systéme SR môžeme identifikovať hneď niekoľko mechanizmov, ktoré môžu, s väčšou či menšou efektivitou, viesť k odstráneniu negatívnych dôsledkov povolebného patu. K takýmto ústavným mechanizmom patrí (1) rozpustenie Národnej rady, (2) kreácia tzv. prezidentovej vlády a (3) kreácia tzv. úradníckej vlády. V súvislosti vládou, ktorú sme v príspevku označili ako „prezidentova“, sa žiada dodať, že takáto vláda by mala mať, vychádzajúc z jej koncepcie zakotvenej v Ústave, len dočasný charakter. Okrem uvedených mechanizmov prichádza do úvahy aj (4) možnosť skrátenia volebného obdobia Národnej rady osobitným ústavným zákonom. Keďže táto možnosť nie je v texte Ústavy *expressis verbis* predpokladaná, ako aj vzhľadom na jej problematickú akceptáciu z pohľadu princípov právneho štátu, sme ju v texte označili ako „paraústavný“ mechanizmus.⁴⁶

Všetky v predchádzajúcom odseku uvedené a v článku analyzované riešenia majú povahu riešení *ex post*, teda nasledujú po tom, ako k povolebnému patu už došlo. Povolebnému patu je však možné čeliť, aspoň do určitej miery, aj preventívne. V rovine *de constitutione ferenda* by takýmto prostriedkom mohla byť zmena volebného systému. Všeobecne sa akceptuje, že sú to práve väčšinové volebné systémy, ktoré vytvárajú predpoklad pre „produkcii“ politicky konzistentnejšieho parlamentu a v dôsledku toho aj stabilnej väčšinovej vlády.⁴⁷ V podmienkach SR by však takáto zmena volebného systému bola pomerne zásadná a politicky by nemusela byť ľahko akceptovateľná. Do úvahy preto prichádza aj miernejšia alternatíva v podobe čiastočnej korekcie existujúceho

⁴⁶ Ako určitá alternatíva, minimálne z formálnoprávneho hľadiska zlučiteľnejšia s Ústavou, prichádza do úvahy priznanie novej právomoci Národnej rade. Národná rada by mohla získať, napr. po vzore čl. 35 ods. 2 Ústavy ČR, právomoc sama hlavne štátu navrhnuť svoje rozpustenie. Namiesto nutnosti „prelomovania“ Ústavy *ad hoc* ústavným zákonom o skrátení voleného obdobia by tak vôľa poslancov skrátiť svoje volebné obdobie bola realizovaná v súlade so všeobecnými ústavnými pravidlami.

⁴⁷ Dôsledkom môže byť taktiež aj vytvorenie politicky koherentnejšej opozície. Porovnaj napr. OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 154.

proporcionálneho volebného systému. Riešením by mohlo byť napríklad zvýšenie uzatvárajacej klauzuly (volebného prahu)⁴⁸ či zavedenie inštitút volebného bonusu. Volebný bonus by víťaza volieb „odmenil“ tým, že by okrem tých mandátov, na ktoré by mal rešpektujúci podiel jeho získaných hlasov nárok, získal aj niekoľko poslaneckých mandátov navyše, čím by mohlo byť uľahčené víťazovi volieb zostaviť stabilnú väčšinovú vládu. Inštitút volebného bonusu v minulosti našiel už uplatnenie v Taliansku, vo Francúzsku či na vzdialenejšej Srí Lanke.⁴⁹ Avšak na to, aby inštitút volebného bonusu dokázal povolebnému patu skutočne zabrániť, by musela byť „odmena“ v podobne volebného bonusu skutočne veľkorysá,⁵⁰ v opačnom prípade by tento inštitút mohol vznik povolebného patu takpovediac len posunúť tak, že by k nemu mohlo prísť pri inej konštelácii voličských hlasov. Keďže by teda ani takáto modifikácia volebného systému nemusela povolebnému patu vôbec zabrániť, autor tohto príspevku sa predsa len prikláňa skôr k efektívnejšiemu riešeniu *ex post*.

Spomedzi v príspevku analyzovaných možností riešenia povolebného patu sa ako potenciálne najefektívnejšia javí právomoc rozpustenia Národnej rady. Súčasná úprava tejto prezidentskej právomoci v slovenských podmienkach však má od dokonalosti ešte ďaleko. Do popredia vystupujú najmä dve otázky. Prvou je to, či by nebolo vhodné uvažovať nad zmiernením podmienok, kedy prezident Národnú radu môže rozpustiť. Je to totiž právomoc hlavy štátu rozpustiť parlament, ktorá by mohla, v prípade jej vhodného ústavného „nastavenia“, fungovať ako jeden z najefektívnejších mechanizmov na riešenie eventuálneho povolebného patu, avšak súčasné ústavné nastavenie tejto právomoci, konkrétne podmienok, za ktorých ju prezident môže využiť, je veľmi rigidné. Po druhé, aj bez prípadnej úpravy podmienok rozpustenia by bolo viac než vhodné existujúcu ústavnú úpravu precizovať. Ako sme už v príspevku uviedli, *de constitutione lata* je problémom aj to, že Ústava výslovne nepredpokladá trvanie mandátu predsedu Národnej rady aj po jej rozpustení, ako ani jeho výslovnú povinnosť po rozpustení Národnej rady vyhlásiť nové voľby. Za vhodné určite možno označiť aj ústavné zakotvenie lehoty na vyhlásenie volieb. Ďalším súvisiacim problémom, ktorý by bolo

⁴⁸ Prípadné výraznejšie narušenie proporcionality výsledkov v dôsledku vyššej uzatvárajacej klauzuly by v podmienkach SR, na rozdiel od ČR, nemuselo predstavovať ústavnoprávny problém. Ako už totiž bolo uvedené, slovenská ústava neprikazuje aby volebný systém pri voľbách do Národnej rady musel byť pomerným (proporcionálnym).

⁴⁹ Porovnaj napr. DE COSTA, Jayatissa. *Law of Elections*. Maharagama: Tharanjee Pritns, 2016, s. 49; DOMIN, Marek. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 130; či PREUSS, Ondřej. *Jak racionalizovat parlamentarismus?* In: WINTR, Jan a Marek ANTOŠ (eds.). *Parlamenty – funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011, s. 36.

⁵⁰ Plne funkčný volebný bonus, funkčný v zmysle, že by dokázal za každých okolností zabezpečiť vytvorenie väčšinovej vlády, by bol len bonus zabezpečujúci víťaznej politickej strane väčšinu mandátov v Národnej rade bez ohľadu na to, aký podiel hlasov vo voľbách získala. Ak by však mala väčšinu mandátov získať politická strana, ktorej bolo vo voľbách odovzdaných povedzme len 30, 20 či dokonca 15 % hlasov, proporcionálny volebný systém by stratil svoju základnú komparatívnu výhodu, teda vysokú proporcionálnu rozdelenia parlamentných kresiel.

potrebné riešiť, je problém „zastupovania“ parlamentu. Slovenská ústava totiž nepredpokladá, že by v čase medzi rozpustením Národnej rady a ustanovujúcou schôdzou novozvolenej Národnej rady prešiel výkon parlamentných právomocí na iný ústavný orgán.⁵¹ Prijatie zákona síce môže zničiť odklad, no v príspevku sme uviedli aj príklady iných právomocí, ktorých nutná realizácia môže v čase, kedy bude Národná rada rozpustená, byť potrebná. (Dočasný) prechod týchto právomocí, podobne ako to Ústava predpokladá v prípade neobsadenia funkcie hlavy štátu,⁵² sa nejaví ako najvhodnejšie riešenie. Skôr by bolo vhodné uvažovať o akomsi odklade právnych účinkov rozhodnutia o rozpustení smerom k času (predčasných) volieb, aby sa obdobie, počas ktorého parlament nebude funkčný, znížilo na minimum.

Ostatné v príspevku analyzované možnosti riešenia povolebného patu považujeme za menej vhodné. Kreácia tzv. úradníckej vlády totiž môže stroskotat na nevôli poslancov Národnej rady či čelných predstaviteľov parlamentných politických strán. Pokiaľ ide o možnosť kreácie tzv. prezidentovej vlády, takáto vláda by mala fungovať len skutočne v prípade, pokiaľ by žiadne iné riešenie povolebného patu neprichádzalo do úvahy, a aj vtedy iba dočasne. Prijateľnosť takéhoto riešenia by taktiež závisela aj od politických a morálnych hodnôt osoby v dotknutom čase vykonávajúcej funkciu hlavy štátu, keďže zneužitie takejto možnosti môže byť lákavé.

51 Slovenský parlament je, na rozdiel od veľkej časti parlamentov ostatných európskych krajín, jednokomorový. Neprichádza preto do úvahy ani zastupovanie druhou parlamentnou komorou.

52 Porovnaj čl. 105 Ústavy.