

# Ústavní postavení slovenského prezidenta

Zdeněk KOUDELKA

Při posuzování politického vývoje na Slovensku hraje nemalou úlohu postavení prezidenta Michala Kováče, zvláště ve vztahu k vládě Vladimíra Mečiara. Při hodnocení politické role se nelze omezit na ústavně právní úpravu institutu prezidenta, ta je však pro ni určující. Obdobně jako v Ústavě ČR je institut prezidenta upraven systematicky ve společné hlavě ústavy spolu s vládou, a to jako první oddíl hlavy šesté Ústavy – Výkonná moc. Toto pojetí vede k interpretačním neshodám o vztahu prezidenta a vlády. Neshody povětšinou ožívají tehdy, je-li praktický vztah mezi osobami vykonávající funkci prezidenta a předsedy vlády napjatý, což je soudobá slovenská a nejen slovenská zkušenost. Prezident je ústavně charakterizován jako hlava Slovenské republiky, což má dnes spíše reprezentační význam vyplývající z dřívějšího tradičního chápání hlavy státu jako suveréna bez ohledu, jde-li o dědičného monarchu či osobu jinak ustavenou do nejvyšší funkce ve státě. Za nejvyšší orgán výkonné moci, jejíž součástí je i prezident – hlava státu, je považována vláda. Orgán charakterizovaný jako hlava státu je součástí systému moci, jehož nejvyšším orgánem je orgán jiný – vláda, což vede k určitému protičtení a rozporu. Tomuto rozporu se vyhýbal ústavní zákon o československé federaci tím, že prezident a vláda byli systémově upraveni zcela samostatně v odlišných hlavách a ne pouze jako rozdílné oddíly hlavy jedné. Ani přesné vymezení pravomoci prezidenta a vlády nezabránilo tomu, aby se v dobách politických střetů mezi vládou a prezidentem oba orgány nedovolávaly těchto svých základních a protichůdných charakteristik, jež si ce samy o sobě nezakládají žádnou pravomoc, ale mohou sloužit jako ústavní opora politických rozhodnutí.

Vzhledem k vývoji politické krize na Slovensku, která vyústila v aktivní roli stávajícího prezidenta Michala Kováče v procesu odvolání Mečiarovy vlády na jaře 1994, se diskutovala otázka možné změny ústavního postavení prezidenta ve smyslu posílení jeho pravomocí či dokonce modifikace parlamentní formy vlády některými prvky prezidentské republiky. Mezi nejdiskutovanější problémy patří odvolatelnost prezidenta, možnost rozpustit parlament jen do půl roku po volbách a slabé pojetí suspenzivního práva veta vůči zákonům přijatým parlamentem. Zvláště omezení rozpustitelnosti parlamentu pouze na jednu osminu jeho legislativního období je významné potlačení charakteristického prvku parlamentní demokracie, která se, na

rozdíl od prezidentského systému, rozpustitelností parlamentu vyznačuje, což umožňuje řešit politické krize rozhodnutím občanů v předčasných parlamentních volbách. Předčasné parlamentní volby tak lze na Slovensku po většinu legislativního období dosáhnout pouze obtížnou cestou ústavního zákona tak, jak se tomu stalo v roce 1994.

## 1.

### Sídlo a standarta

Ústava nestanoví sídlo prezidenta, to bylo dáno až zákonem o Kanceláři prezidenta SR, je jím Bratislava. Tedy na rozdíl od ČR není sídlo blíže specifikováno.<sup>1</sup> Ovšem prezident může vykonávat svůj úřad kdekoliv a to i v zahraničí podle mezinárodně právního obyčeje, přičemž nic nebrání jeho delšímu pobývání na jiných místech – tradiční letní sídla prezidenta, i když o nich právní normy výslovně nehovoří.

Prezident republiky má právo pro označení svého trvalého nebo dočasného sídla či při výkonu funkce používat zvláštní vlajku – standartu prezidenta republiky, jejíž motiv vychází ze slovenského státního znaku. Jde o červený čtverec s bílým dvojkřížem a modrým trojvrším. Čtverec je opatřen bílomodročerveným lemem, kresba standardy je stříbrná.

## 2.

### Ustanovení do funkce

Funkční období prezidenta je pět let. Prezident je volen tajným hlasováním Národní radou SR, která jej také může v taxativně uvedených případech odvolat. Ke zvolení prezidenta je potřeba třípětinové většiny všech poslanců. Třípětinová většina je obdobně jako v ČR pozůstatek bývalé československé poválečné ústavní tradice, neboť v období první slovenské republiky byla vyžadována většina také třípětinová, nikoliv však ze všech poslanců, ale při dvoutřetinovém kvoru.

Podmínky volitelnosti prezidenta jsou:

- státní občanství SR,
- právo volit do Národní rady SR (úplná způsobilost k právním úkonům, trvalý pobyt v SR),
- minimální věk 35 let,
- táž osoba nesmí funkci vykonávat více jak ve dvou po sobě jdoucích funkčních obdobích.

<sup>1</sup>V ČR je za sídlo prezidenta podle zákona o Kanceláři prezidenta republiky (114/1993 Sb.) označen funkční celek Pražského hradu. Dále je výslovně zmíněno tradiční letní sídlo prezidenta zámek v Lánech.

Volbu je parlament povinen provést v posledních 60 dnech volebního období stávajícího prezidenta. V případě předčasného uvolnění funkce pak do 30 dnů. Prezident se ujímá funkce složením slibu do rukou předsedy Národní rady. Pakliže by jej nesložil anebo složil s výhradou, má to za následek neplatnost volby. Slib prezidenta zní: *"Slibuji na svou čest a svědomí věrnost Slovenské republice. Budu dbát o blaho slovenského národa, národních menšin a etnických skupin žijících v Slovenské republice. Svoje povinnosti budu vykonávat v zájmu občanů a zachovávat i obhajovat ústavu a ostatní zákony."*

Již samotná volba má ústavní právní důsledek pro zvoleného kandidáta, který nesmí od dne zvolení vykonávat případnou funkci poslance Národní rady SR, člena vlády, soudce, prokurátora, příslušníka ozbrojených sil (Armáda SR) anebo ozbrojeného sboru (Policejní sbor, Železniční policie, Sbor vězeňské a justiční stráže) a člena Nejvyššího kontrolního úřadu SR. Jestliže by na základě nesložení řádného slibu byla volba považována za neplatnou, obnoví se výkon dotčených funkcí.

### 3.

#### Práva a pravomoci

Prezident své pravomoci vykonává samostatně bez jakékoliv kontrasignace ze strany premiéra nebo ostatních členů vlády. Některé jsou vázány na podnět (návrh) legitimovaného orgánu.

##### 3.1 Reprezentace státu navenek

#### 1. Prezident zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy.

Jde o tradiční právo hlavy státu, která ve své osobě reprezentuje stát navenek podle norem mezinárodního práva formulovaných především právním obyčejem. Mezinárodní právo jej však nezavazuje povinnosti, aby veškeré kroky při zastupování státu činil v souladu s vnitrostátním právním řádem.<sup>2</sup> V rámci kodifikace mezinárodního práva stanovila Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 pravidlo, že

<sup>2</sup>Omezenost práva zastupovat stát navenek je dána právními i mimoprávními skutečnostmi. Nelze dnešní hlavu státu srovnávat s postavením suverenního monarchy ve středověku, který vystupoval coby majitel státu, což umožňovalo dokonce zcizit celé státní území (prodej Braniborská Zikmundem Lucemburským za 400 000 zlatých Hohenzollernům 1415). Na základě pravomoci zastupovat stát navenek daného Ústavní listinou ČSR a mezinárodním právním obyčejem legalizovali nacisté akt odevzdání osudu českého národa do rukou Německé říše prezidentem Emilem Háchou a následně vytvoření Protektorátu Čechy a Morava. Takový postup byl však zcela v rozporu s principem suverenity lidu v Československé republice a ústavními normami podmiňující určité důležité mezinárodní akty prezidenta předchozím souhlasem parlamentu. Tento k nim bez pochyby patřil. Zánik státu v moderní demokracii může být legitimní jen na podkladě rozhodnutí občanů, což neakceptovali ani strůjci rozdělení Československa 1992. Z hlediska pouhé formální legality postací souhlasu parlamentu formou ústavního zákona. (K problematice zániku ČSFR viz článek: V. Mi-

hlava státu nepotřebuje pro svou reprezentaci žádné plné moci (čl. 7), obdobně pak i premiér a ministr zahraničí (čl. 8). Hlava státu požívá v cizině výsad a imunit, jež se vztahují i na jeho manželku (manžela) a jiné jej doprovázející rodinné příslušníky.

Sjednávání mezinárodních smluv, k nimž není potřebný souhlas parlamentu<sup>3</sup> může prezident přenést na vládu anebo s jejím souhlasem na jednotlivé členy vlády. Toto zmocnění dané ústavou prezident využil a rozhodnutím zveřejněným ve Sbírce zákonů pod č. 205/1993 Z. z. přenesl na vládu sjednávání dvojstranných a mnohostranných mezinárodních smluv, které nepotřebují souhlas Národní rady, včetně možného souhlasu se závazností pro Slovenskou republiku ještě před konečnou ratifikací, od podpisu, přijetího schválení nebo jiného dohodnutého způsobu a tyto smlouvy schvalovat. Sjednávání výše uvedených smluv, které nepřesahují rámec působnosti ústředního orgánu státní správy, jejich přijetí a přistoupení k nim prezident přenesl na jednotlivé členy vlády, přičemž s tímto postupem vyslovila vláda souhlas svým usnesením z 17. 8. 1993 č. 560. Obdobně se to týká přistupování k mnohostranným mezinárodním smlouvám. Podle rozhodnutí prezidenta mohou mít smlouvy, jejichž sjednávání bylo přeneseno na jednotlivé členy vlády, formu jednoho společného dokumentu, i když vykonávání některých jejich zásad přísluší dvěma členům vlády. Na základě výše uvedeného se obecně mezinárodní smlouvy podle sjednávajícího subjektu rozlišují na prezidentské, vládní a resortní (ministrské).

#### 2. Prezident přijímá a pověřuje vyslance.

Tato pravomoc je tradičně spojena s funkcí hlavy státu.

##### 3.2 Vztah k parlamentu

#### 1. Prezident svolává ustavující schůzi Národní rady SR.

Činí tak do 30 dnů od vyhlášení výsledků voleb. Tento akt však je nahraditelný uplynutím doby přímo na podkladě Ústavy. V případě, že tak neučiní, Národní rada se sejde třicátým dnem k ustavujícímu zasedání sama.

2. Prezident se může zúčastnit jednání Národní rady SR a žádat o udělení slova. Toto oprávnění se vztahuje jen na plénum a nikoliv parlamentní výbory a komise, na rozdíl od členů vlády.

3. Prezident má právo rozpustit Národní radu SR, jestliže třikrát do šesti měsíců po volbách nedojde k schválení programového vyhlášení vlády. Prezident je povinný vyžádat si před vlastním aktem stanovisko předsedy Národní rady, který při rozpouštění parlamentu vyhlásí nové volby do 30 dnů. Ustanovení omezující možnost rozpouštění parlamentu pouze na období šest měsíců po volbách je poněkud nezvyklé

kule – Zrušení československé federace z hlediska ústavního práva, Právník č. 9/1993). Vídeňskou úmluvou o smluvním právu z roku 1969 byla zakotvena zásada, že zřejmé porušení vnitrostátního práva vede k neplatnosti mezinárodní smlouvy (čl. 46).

<sup>3</sup>Souhlas Národní rady vyžadují před ratifikací mezinárodní smlouvy politické, obecné hospodářské, ty, k jejichž provedení je třeba zákona, a smlouvy o základních lidských právech a svobodách.

a nevhodné, neboť politická praxe může navodit situaci, kdy dojde k přeskupení sil v parlamentu či k jeho ochromení po uplynutí této lhůty. Tato možnost nastala na Slovensku v roce 1994 a musela být řešena přijetím zvláštního ústavního zákona č. 70/1994 Z.z. o zkrácení volebního období Národní rady. Fakticky byl parlament rozpuštěn cestou speciálního ústavního zákona. Neřešitelnou by se stala situace, pakliže by žádný politický subjekt nebyl schopen získat parlamentní podporu pro sestavení vlády, ale ani kvalifikovanou většinu pro přijetí takového ústavního zákona.

**4. Prezident podává Národní radě zprávy o stavu Slovenské republiky a závažných politických otázkách.** Jde o klasické oprávnění známé z ústavní praxe Spojených států amerických. Jak lze tohoto práva využít k zásadním politickým rozhodnutím ukázal prezident Michal Kováč, který ve svém projevu před parlamentem v březnu 1994 inicioval vyslovení nedůvěry premiéru Vladimíru Mečiarovi.

### 3.3. Vztah k zákonodárství

Prezident nemá právo zákonodárné iniciativy známé z dob nedávné československé ústavní praxe.<sup>4</sup>

**Prezident podpisuje zákony.** Může vrátit Národní radě ústavní i běžné zákony s připomínkami do 15 dnů od jejich schválení. Návrh zákona je povinen vrátit prezident vždy, pokud jej o to požádá vláda. Vracený zákon se znovu projedná a v případě opětného schválení musí být zákon vyhlášen.<sup>5</sup> Pro opětovné schválení není dána žádná zvláštní podmínka v podobě kvalifikované většiny. Ústava ČR na rozdíl od slovenské počítá s 15denní lhůtou pro vrácení zákona započatou nikoliv od schválení, ale postoupení zákona prezidentu. Slovenská ústava tak připouští možnost, že prezident by měl velmi krátkou dobu na posouzení zákona či vůbec žádnou, pokud by byl oficiální parlamentní text zákona náhodně či úmyslně v parlamentu pozdržen. Prakticky však již po schválení je text zákona přístupný, i když by tomu tak nebylo mohl by oficiálně prezident vrátit zákon ještě před podrobnějším prostudováním či i bez něho, neboť prezident takovýmto rozhodnutím disponuje až do začátku opětného projednávání zákona a mohl by tedy dodatečně jím vracený, ale ještě znovu neprojednaný zákon podepsat. Nové projednávání by se již nekonalo. Také závazný výklad Ústavního soudu prohlásil, že prezident při vrácení zákona není vázán žádnými formálními náležitostmi.<sup>6</sup>

<sup>4</sup>Čl. 52 odst. 1 Ústavy ČSSR č. 100/1960 Sb. čl. 45 odst. 1 ú. z. o čs. federaci č. 143/1968 Sb.

<sup>5</sup>Prezidentem M. Kováčem vetovaný zákon o zrušení rozhodnutí vlády o privatizaci podniků, části majetku podniků a majetkových účastí státu přímým prodejem byl pod č. 370/1994 Z.z. vyhlášen i s podpisem prezidenta, jehož veto parlament přehlasoval, což je odchylná praxe od naší, kde se znovu schválený vetovaný zákon vyhlásí bez podpisu prezidenta s doprovodným usnesením Poslanecké sněmovny PČR.

<sup>6</sup>Usnesení Ústavního soudu SR č. 68/1994 Z.z.

### 3.4. Vztah k vládě

**1. Prezident jmenuje a odvolává předsedu a na jeho návrh ostatní členy vlády,** pověřuje je řízením jednotlivých ministerstev a přijímá jejich demisi. Předsedu a ostatní členy vlády je prezident povinen odvolat v případě, že parlament vládě vysloví nedůvěru či zamítne návrh na vyslovení důvěry. Vyslovení nedůvěry se týká nejen kolektivní odpovědnosti vlády, ale i jejích jednotlivých členů. Samotný akt vyslovení parlamentní nedůvěry nemá za následek zánik funkce člena vlády či odstoupení vlády. Naopak je pravidlem, že při demisi vlády ji prezident pověřuje výkonem funkce až do jmenování nové. Prezident může využít známého politického, i když ústavně neupraveného institutu úřednické vlády, kterou jmenuje jako přechodnou do ukončení politických rozhovorů vedoucích k sestavení vlády mající důvěru v parlamentě. Taková vláda však má omezený mandát, neboť i na ni se vztahuje podmínka, aby po 30 dnech předložila své programové prohlášení a požádala Národní radu o vyslovení důvěry. Úřednickou vládu, která se nebude ucházet o důvěru parlamentu, je z povahy věci možno jmenovat na delší než 30 denní období v případě rozpuštění parlamentu a vypsání předčasných parlamentních voleb. Demisiovaná vláda, tj. vláda, která po přijetí své demise je pověřena prezidentem výkonem funkce až do jmenování nové vlády, přichází o své mandáty již pouhým aktem jmenování vlády nové. Vláda, která demisi nepodala, musí být prezidentem napřed odvolána a teprve poté je jmenována vláda nová. Pro změnu vlády je zde tedy potřeba dvou samostatných právních aktů prezidenta, i když samozřejmě mohou být dány v jednom časovém okamžiku. Pověřit vládu po podání demise výkonem funkce až do doby jmenování nové, pokud ji nejmenuje okamžitě, je prezidentova ústavní povinnost, která zajišťuje kontinuitu tohoto důležitého orgánu v parlamentní demokracii. Stát tak může být po určitou dobu bez prezidenta, parlamentu či Ústavního soudu, ale nemůže být bez vlády. Ústava nestanoví, za jak dlouho má prezident vládu či jejího člena, jemuž byla vyslovena nedůvěra, odvolat. Z povahy parlamentního a demokratického zřízení plyne, že by tak měl učinit co nejdříve bez zbytečného prodloužení, jinak by se prezident vystavoval možnosti odpovědnostního postihu ze strany parlamentu. Rovněž není omezena doba, po níž může demisiovaná vláda vykonávat svou funkci na základě prezidentova pověření. Subsidiárně by mohlo být použito 30 dnů, kdy nově jmenovaná vláda může vládnout bez požádání o vyslovení důvěry. Praxe po volbách 1994 ukázala, že tato doba může být podstatně překročena při politické neochotě sestavit novou vládu. Lhůta by však neměla být delší nad nezbytnou potřebu, neboť by tak mohl být obejít jeden z pilířů parlamentní demokracie – vláda závislá na důvěře parlamentu.

I vláda bez důvěry parlamentu ať již z důvodu, že po jejím jmenování parlament o důvěře ještě nerozhodl či již po vyslovení nedůvěry je až do jmenování vlády nové plnohodnotnou vládou se všemi ústavními pravomocemi. To platí i pro

vládu, jejíž demisi prezident přijal, ale pověřil ji dočasným výkonem funkce. Je však již vhodné, aby vláda nerozhodovala v zásadních otázkách, případně se vůbec nescházela s výjimkou možnosti předejít odvolání kolektivní demisi vlády, přijatou formou usnesení. Pakliže by vláda s vyslovenou nedůvěrou na poslední chvíli přijala zásadní rozhodnutí, je jedinou sankcí možnost nově jmenované vlády znovu taková rozhodnutí projednat a zrušit. Právní důsledky jimi založené však mohou být zpětně zrušeny jen tehdy, jestliže to povaha věci připouští. Nová vláda bez dalšího nemůže zpětně zrušit taková rozhodnutí, jež se dotýkají právních nároků třetích osob.

Prezident má ústavní volnost ve jmenování předsedy vlády, samozřejmě musí brát ohled na politické realie, ostatní členy vlády však může jmenovat a pověřit je řízením konkrétních ministerstev jen na návrh předsedy vlády. Prezident nemá za povinnost odvolat člena vlády na návrh předsedy vlády. To je rozdíl od Ústavy ČR, kde je prezident povinen odvolat člena vlády na návrh premiéra. Tento výklad se stál závazným usnesením Ústavního soudu (206/1993 Z.z.), když došlo mezi premiérem Vladimírem Mečiarom a prezidentem M. Kováčem ke spornému výkladu tohoto ustanovení ohledně odvolání Milana Kňažka z funkce ministra zahraničí. Znění ústavy neznemožňuje nijak prezidentovi odvolat člena vlády bez souhlasu či dokonce vědomí jejího předsedy. Ten se může bránit hrozbou vlastní demise, což má za následek pád celé vlády.<sup>7</sup>

Tato prezidentova pravomoc nepřechází v případě neobsazení prezidentské funkce na žádný jiný ústavní subjekt. Neobsazení prezidentské funkce po delší dobu může vážně ochromit vládu. V menším měřítku tento problém nastal na počátku roku 1993, kdy před volbou prezidenta Michala Kováče došlo k rozchodu místopředsedy vlády a ministra zahraničí Milana Kňažka s vládním HZDS. Tato situace sice nechromila činnost vlády jako celku, ale vedla k částečnému ochromení práce ministerstva zahraničí. V případě, že by se podobná krize dotkla osoby premiéra, na niž je vázána legitimita celé vlády a přitom parlament nebyl schopen obsadit volbou prezidentský úřad, může dojít k vážné ústavní krizi, s jejímž řešením současné znění ústavy nepočítá. Ústava ČR pamatuje na tuto možnost přechodem práva jmenovat členy vlády na předsedu Poslanecké sněmovny, případně Senátu při jejím rozpouštění, a ústavní zákon o čs. federaci tutéž pravomoc přenechával předsednictvu Federálního shromáždění.

**2. Prezident má právo účastnit se schůzí vlády, předsedat jí a vyžadovat si od vlády a jejích členů zprávy.** Jde o právo známé z československé ústavní praxe.

Nová situace daná volbami na podzim 1994 nastolila otázky k praktické tvorbě vlády. Problémem bylo, jakým způsobem má být dáno pověření pro sestavení vlády

<sup>7</sup>E. Cibulka v článku Ústava SR s akcentem na postavení prezidenta tvrdí (str. 92, in: Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu, PrF MU Brno 1993, s. 85–94), že vztah vlády a prezidenta není budován na principu podřízenosti, respektive politické odpovědnosti. Lze však souhlasit jen s první částí tvrzení. Princip odpovědnosti vlády vůči prezidentovi je dán tím, že ústava odvolání člena vlády prezidentem včetně premiéra výslovně neomezuje na nutný podnět (vyslovení nedůvěry), i když je to v parlamentní demokracii zvyklostí.

prezidentem. Obvykle je takto neformálně vyzván vítěz voleb, ať již představitel nejsilnější strany či ten, kdo je schopen pomoci býti menšinové koalici získat důvěru pro budoucí vládu. Prezident však své písemné pověření formuloval nikoliv pro předsedu vítězné strany HZDS Vladimíra Mečiaru, ale pro Hnutí za demokratické Slovensko jako celek. V odpověď V. Mečiar ostře napadl činnost prezidenta snažící se podpořit stranické rozhovory vedoucí k sestavení vlády svoláním schůzky předsedů parlamentních stran. Podstatou daného sporu je nejen nedostatek slovenského politického obyčeje (šlo o první volby v samostatné republice), ale spíše napjaté vztahy mezi prezidentem M. Kováčem a Vladimírem Mečiarom.

### 3.5 Vztah k ostatní exekutivě

1. Prezident jmenuje a odvolává vedoucí ústředních orgánů a vyšší státní funkcionáře, pakliže tak stanoví zákon (viz níže). Jmenuje profesory a rektory vysokých škol.
2. Jmenuje guvernéra a viceguvernéry Národní banky Slovenska na návrh vlády a po schválení parlamentem.
3. Na návrh vlády jmenuje ředitele Slovenské informační služby (SIS), kterého též na návrh vlády nebo Národní rady odvolává. (V době psaní tohoto textu (březen 1995) byla parlamentem přijata novela zákona o SIS, která jmenovací právo ředitele SIS přenáší z prezidenta na vládu, dosud však nenabyla účinnosti.)

### 3.6 Vztah k ozbrojeným silám, válce a výjimečnému stavu

1. Prezident je hlavním velitelem ozbrojených sil. Jmenuje a povyšuje generály, jmenuje členy Rady obrany státu, jmenuje na návrh vlády náčelníka generálního štábu Armády SR.
2. Na návrh vlády vyhláší válečný stav. Na základě rozhodnutí Národní rady a na návrh vlády vyhláší válku, jestliže je Slovenská republika napadena anebo to vyžaduje splnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení. Prezident a parlament nedisponují svobodně otázkou války, jelikož její vyhlášení váže ústava na splnění dvou taxativně vyjmenovaných alternativních podmínek, a to na útok vnější moci či splnění závazků z kolektivní obrany daného mezinárodní smlouvou, která byla Slovenskou republikou řádně ratifikována. Každé vyhlášení války mimo tyto dva případy je protiústavní, byť by bylo učiněno na základě rozhodnutí parlamentu, vlády i prezidenta (nepřímý ústavní zákaz svévolné útočné války).
3. Prezident nařizuje mobilizaci a demobilizaci. Prezident nařizuje mimořádné povolání až sedmi odvodních ročníků do Armády SR a to i mimo dobu branné pohotovosti státu. Na návrh vlády pak může činit další mimořádná opatření (mimořádné odvody), včetně doby branné pohotovosti státu.
4. Prezident vyhláší výjimečný stav na základě ústavního zákona. Dosud tento ústavou předpokládaný ústavní zákon vydán nebyl a proto nelze tuto pravomoc prezidenta uplatnit.

### 3.7 Vztah k soudní moci

1. Prezident jmenuje na sedm let soudce Ústavního soudu z dvojnásobného počtu návrhů Národní rady než je nutný počet jmenování. Své návrhy Národní rada předkládá prezidentovi nejpozději tři měsíce před uplynutím funkčního období soudců dříve jmenovaných. Prezident přijímá slib soudců Ústavního soudu, kterým se ujmají své funkce. Ze soudců Ústavního soudu jmenuje prezident jeho předsedu a místopředsedu. Prezident obligatorně odvolá soudce Ústavního soudu pokud mu Ústavní soud oznámí, že se soudce nezúčastňuje na jednání soudu déle jak jeden rok anebo byl soudce soudním rozhodnutím zbaven způsobilosti k právním úkonům, i když tak ústava přímo nestanoví lze vzhledem k charakteru funkce použít rozšiřujícího výkladu vztahujícího se i na omezení způsobilosti k právním úkonům. Fakultativně může prezident odvolat soudce na základě pravomocného odsuzujícího rozsudku za úmyslný trestný čin anebo na základě disciplinárního řízení Ústavního soudu pro čin neslučitelný s výkonem funkce soudce Ústavního soudu. Prezident může také rozhodnout o dočasném pozastavení funkce předsedy a místopředsedy Ústavního soudu, jestliže byl na ně podán návrh na odvolání soudce anebo jsou trestně stíháni, a to až do rozhodnutí ve věci samé.

2. Prezident je aktivně legitimován pro podání návrhu k Ústavnímu soudu, a to ve věci řízení o souladě právních předpisů, výkladu ústavního zákona, řízení ve volebních věcech, řízení o rozpuštění anebo pozastavení činnosti politické strany nebo hnutí, řízení o stížnostech proti výsledku referenda.

3. Prezident uděluje amnestii, odpouští a zmírňuje tresty uložené trestními soudy a nařizuje, aby se trestní stíhání nezačínalo anebo se v něm nepokračovalo. Zahazuje tresty. Jde o tradiční práva hlavy státu, která tak může bez ohledu na trestní zákonodárství se zřetelem k důležitým společenským aspektům vyhlásit kolektivní amnestii (např. na určité politicky motivované trestné činy ve snaze po národním usmíření) či dát individuální milost vůči osobám zvláštního zřetele hodné. Jde o prolomení zásady, že stát a jeho orgány jsou povinny stíhat pachatele trestných činů z úřední povinnosti. Dosud poskytl amnestii po svém zvolení prezident Michal Kováč jednou rozhodnutím z 12. 4. 1993 (81/1993 Z.z.).

4. Prezident na návrh Národní rady jmenuje a odvolává generálního prokurátora.

### 3.8 Vztah k přímé demokracii

Prezident sice není volen v přímých volbách, ale hraje rozhodující roli při použití referenda jako hlavního způsobu přímé demokracie v dnešní Evropě. Prezident vyhláší referendum, tímto právem volně nedisponuje. Je povinen referendum vyhlásit pouze za splnění dvou alternativních podmínek stanovených ústavou a nezávislých na jeho vůli. Iniciativní návrh na konání referenda buď může dát svým

usnesením Národní rada anebo formou petice 350 000 občanů. Prezident je povinen vyhlásit referendum do 30 dnů od přijetí usnesení Národní rady či petice.<sup>8</sup>

### 3.9 Jiné pravomoci

Prezident propůjčuje vyznamenání, pakliže tím nezmocní jiný orgán. Sám je ze zákona nositelem všech státních vyznamenání, s výjimkou řádu určeného pro cizince – Řádu Bílého dvojkráze, a to nejvyšších tříd a stupňů. Konkrétně jde o Řád Andreje Hlinky, Řád Ludvíka Štúra, Kříž Milana Rastislava Štefánika a Pribinův kříž. Tato vyznamenání zůstávají prezidentovi i po skončení jeho funkčního období.

## 4.

### Jiná činnost prezidenta a jeho zabezpečení

Prezident nesmí vykonávat jinou placenou funkci, povolání anebo podnikatelskou činnost a nesmí být členem orgánu právnické osoby vykonávající podnikatelskou činnost (např. dozorčí rada, představenstvo, jednatel). Výjimku ústava nedává ani pro pedagogickou, vědeckou či uměleckou činnost.

Prezidentovi se po dobu výkonu funkce přeruší nebo odloží výkon vojenské činné služby. Zákon stanoví, že nepřevzme-li dobrovolně vojenskou službu, může mu být uložena jen za mimořádných opatření a v době branné pohotovosti státu, což platí i po skončení funkčního období.<sup>9</sup> Ovšem vzhledem k postavení prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil je převzetí povinností podle branného zákona proti jeho vůli na základě nařízení vůči němu neproveditelné a toto ustanovení se tak vztahuje jen na bývalé prezidenty.

Prezident pobírá zákonem stanovený plat ve výši čtyřnásobku platu poslance Národní rady<sup>10</sup>. Vedle toho přísluší prezidentu paušální náhrada výdajů ve výši

<sup>8</sup> První slovenské referendum a vůbec první referendum uskutečněné na území bývalého Československa se uskutečnilo 22. 10. 1994. Bylo vyhlášeno na základě usnesení Národní rady a občané odpovídali na otázku: "Souhlasíte, aby se přijal zákon o prozkoumání finančních prostředků, které byly použity při dražbách a privatizaci?" Referendum se tedy vyjadřovalo k otázce prokazování financí uplatněných v procesu privatizace, k čemuž již předtím přijala Národní rada zákon o prokazování finančních prostředků při privatizaci (č. 221/1994 Z.z.). Hlasování skončilo neúspěchem, protože se jej nezúčastnila nutná nadpoloviční většina oprávněných voličů. Účast činila jen 19,96 % neboť k urnám přišlo jen 773 624 z 3 874 407 občanů oprávněných hlasovat. Z 755 181 platných hlasů odpovědělo ano 724 448 (93,65 %) a ne 30 733 (3,97 %) hlasujících. Referendum se stejně jako jeho "nenarozený" předchůdce o zbavení mandátů poslanců, kteří opustili stranu, za niž kandidovali, (prezident jej nevyhlásil pro nedostatky petičních listin), stalo obětí politického boje stran v rámci parlamentních voleb.

<sup>9</sup> § 23a branného zákona č. 92/1949 Sb., úplné znění č. 331/1992 Sb.

<sup>10</sup> Poslanec pobírá zákonem stanovený plat ve výši trojnásobku průměrné mzdy pracovníka v národním hospodářství, zaokrouhlené na celé 100 Sk nahoru (zákon č. 120/1993 Z.z. o platových poměrech některých ústavních činitelů).

40 000 Sk měsíčně, bezplatné užívání přiměřeně zařízeného bytu, bezplatné zřízení a používání telefonní účastnické stanice a bezplatné používání služebního auta. Každému, kdo vykonával úřad prezidenta, přísluší doživotně plat ve výši 30 000 Sk. Prezident je držitelem diplomatického pasu.

## 5.

### Zastupování

V případě uprázdnění úřadu anebo při nemožnosti, aby své pravomoci prezident vykonával, přechází většina prezidentských pravomocí na vládu a jejího předsedu. Na vládu přechází prakticky veškeré pravomoci s výjimkou práva rozpustit Národní radu, jmenování a odvolání člena vlády. Vláda pak může svého předsedu pověřit vykonáváním některých pravomocí prezidenta. Přímo z ústavy přechází na předsedu vlády pouze pravomoc vrchního velitele ozbrojených sil.

V případě, že prezident nemůže vykonávat svou funkci déle než rok, Národní rada jej odvolá a zvolí nového prezidenta na řádné funkční období. Toto bylo zavedeno tehdy ještě v československé ústavní praxi roku 1975 novelou ústavního zákona o čs. federaci, která měla umožnit nástup Gustava Husáka po nemocném, ale abdikovat odmítajícím Ludvíku Svobodovi. Ovšem původně to byla možnost parlamentu, zde jde o jeho ústavní povinnost. Rozdíl je také v tom, že slovenská ústava předpokládá dva oddělené kroky – odvolání stávajícího a volbu nového prezidenta. Ústavní novela z 1975 byla postavena na principu jednoho kroku – volby nového prezidenta, mandát stávajícího zanikl ujmutím funkce novým prezidentem, tj. složením slibu.

## 6.

### Odpovědnost

Prezident je ze své funkce odpovědný. Sankcemi disponuje Národní rada. Ta může prezidenta odvolat, jestliže vyvíjí činnost směřující proti svrchovanosti a územní celistvosti Slovenské republiky anebo činnost směřující k odstranění demokratického ústavního zřízení. Návrh na odvolání může podat nadpoloviční většina všech poslanců a souhlasit s ním musí třípětinová většina všech poslanců Národní rady. Odpovědnost a odvolatelnost prezidenta parlamentem přibližuje pojmání tohoto institutu ve formě vlády shromážděním. Pro parlamentní demokracii je spíše charakteristická neodpovědnost hlavy státu, respektive odpovědnost vlády za akty hlavy státu. Rovněž v československé praxi formy vlády shromáždění 1960–92 byla vyjádřena odpovědnost prezidenta parlamentu, ovšem nikoliv výslovně upravena odvolatelnost.<sup>11</sup>

Další sankční možnost spočívá v tom, že může být stíhán pro vlastizradu. Na rozdíl od speciálně pojaté velezrady v Ústavě ČR jde v tomto případě o trestný čin

<sup>11</sup>Čl. 61 odst. 2 Ústavy ČSSR č. 100/1960 Sb. a čl. 60 odst. 2 ú.z. o čs. federaci č. 143/1968 Sb.

definovaný v trestním zákoně. Prezidenta lze stíhat jen za tento trestný čin a ne pro jiné trestní delikty. Žalobu podává Národní rada a rozhoduje o ní plénum Ústavního soudu. Trestem je zbavení funkce prezidenta, způsobilost znovu tento úřad nabýt tím není omezena a je tak ponechána možnost k politické rehabilitaci úspěšnou opětovnou kandidaturou, jež však v praxi přichází v úvahu až po parlamentních volbách. Nelze předpokládat, že týž parlament, jenž vystupoval jako žalobce, by opět tutéž osobu zvolil. Prezident, na něž byla podána žaloba, se může úspěšně soudu vyhnout svou abdikací. Prezident v tomto případě nemůže vůči Ústavnímu soudu použít obecné právo přikázat, aby se trestní řízení nezahajovalo či se v něm nepokračovalo.

Vlastizrada se může dopustit občan Slovenské republiky, který ve spojení s cizí mocí nebo s cizím činitelem spáchá trestný čin rozvracení republiky, teroru, záškodnictví nebo sabotáže. Rozvracení republiky se dopustí ten, kdo v úmyslu rozvrátit ústavní zřízení, územní celistvost nebo obranyschopnost republiky anebo zničit její samostatnost se účastní násilných akcí proti republice nebo jejím orgánům. Teror spočívá v úmyslném usmrcení, v pokusu o něj anebo ve zmocnění se rukojmí a hrozbě jejich usmrcením nebo způsobením jiné újmy s cílem vynutit si splnění podmínek poškozující ústavní zřízení republiky. Záškodnictví se dopustí ten, kdo v úmyslu poškodit ústavní zřízení nebo obranyschopnost republiky vydá lid v nebezpečí smrti nebo těžké újmy na zdraví, cizí majetek v nebezpečí škody velkého rozsahu tím, že způsobí požár, povodeň, škodlivý účinek výbušnin, plynu, elektřiny nebo jiných podobně nebezpečných látek nebo sil nebo se dopustí jiného podobného jednání či obecné nebezpečí zvýší, ztíží jeho odvrácení nebo zmiřnění. Záškodnictvím je zničení, poškození či učinění neupotřebitelnou cizí nebo vlastní věc v úmyslu poškodit ústavní zřízení nebo obranyschopnost republiky. Sabotáže se dopustí ten, kdo v úmyslu poškodit ústavní zřízení nebo obranyschopnost republiky zneužije svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce či se dopustí jiného podobného jednání k tomu, aby mařil či ztěžoval plnění důležitého úkolu státního orgánu, ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, hospodářské organizace nebo jiné instituce nebo způsobil v činnosti takového orgánu, organizace či instituce poruchu nebo jinou závažnou škodu.

Na druhé straně je prezident pod ochranou trestního zákona zakotvením trestného činu hanobení republiky a jejího představitele, který stanoví, že kdo hanobí prezidenta republiky pro výkon jeho funkce nebo vůbec pro jeho činnost v životě politickém, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta. Vztahuje se na něj i obecná trestní ochrana veřejných činitelů.

## 7.

### Kancelář prezidenta

Kancelář prezidenta je právnickou osobou, která zabezpečuje věci spojené s výkonem funkce prezidenta stanovené ústavou, ústavními zákony a jinými všeobecně

závaznými právními předpisy, tak jeho politickou a veřejnou činnost. Zvláštní postavení má vojenská složka kanceláře zabezpečující věci související s funkcí prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil. Kancelář je rozpočtovou organizací se samostatnou rozpočtovou kapitolou.<sup>12</sup> Pro plnění svých funkcí si může zřídit další rozpočtové nebo příspěvkové organizace s právní subjektivitou. Vnitřní organizaci kanceláře stanoví prezident v organizačním řádu. Vedoucího kanceláře a další vedoucí pracovníky jmenuje a odvolává prezident. Vedoucí kanceláře má právo na vydání diplomatického pasu. Platové poměry zaměstnanců upravuje zákon o mzdě státních zaměstnanců.<sup>13</sup>

Na plnění svých úkolů může kancelář vyžadovat od státních orgánů zprávy a vysvětlení ve věcech patřících do působnosti prezidenta. Zaměstnanci kanceláře mohou vystupovat jménem prezidenta jen s jeho výslovným zmocněním. Kancelář vykonává správu věcí spojených se státními vyznamenáními.

\* \* \*

## S U M M A R Y

### *Constitutional Status of Slovak President*

The Slovak Constitution anchors the republic as a traditional form of government as of the split of the Hungarian monarchy in 1918. In the Slovak Republic, there is established the usual form of government, that is to say the parliamentary democracy with the system of division of powers. The state powers are thus divided into the law-giving power, the executive power and the judicial power. As for the parliamentary form of government in this territory, once again, we can point at the year of 1918 as the year of origin of this tradition that was, however, interrupted during the World War II. and replaced by the Tiso's Slovak Republic – it was a clerical and fascist state with a dominant position of Josef Tiso who was the president and leader of the HSLS (The Slovak People Party of Hlinka) at the same time. The socialistic Constitution of 1960 has also annulled the parliamentary form of government re-established after the World War II. and it anchored the government of assembly as a state concept. That concept of government where the representative body

<sup>12</sup> Mečiarova vláda drasticky snížila rozpočet prezidentské kanceláře na r. 1995, čímž donutila hlavu státu zmenšit počet jejich zaměstnanců ze 120 na polovinu. Jde o velký neprávni, ekonomický zásah do činnosti úřadu prezidenta, který se při realizaci svých pravomocí opírá o pomocnou a poradní činnost řady spolupracovníků.

<sup>13</sup> Zákon č. 143/1992 Sb. o mzdě a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. Vztahuje se i na odměňování zaměstnanců orgánů státní správy.

composed of the National Assembly, the Federal Assembly and the Slovak National Council was the highest state body, was preserved until 1992 and anchored in the Constitutional Act on Czechoslovak Federation.

The Slovak Constitution has established classic titles for the executive bodies – the President (the head of the state) and the Government as the main collective executive body. The Government is composed of the Prime Minister, Vice-Prime Ministers and the Ministers. Relations among these highest executive bodies are governed as follows: as for the executive power, the Constitution endows the Government with exclusive competence. Neither the President nor other state executive bodies (for example other central state bodies, local bodies of the state administration) are entrusted by the Constitution or any other law with the same competence as the Government. Looking at the status of President, it is possible to discern that the regulation in the so-called First Czechoslovak Republic. In regard of the dominant position incompatible with the parliamentary democracy, it was not possible to re-establish the presidential status valid in the Slovak Republic during the years of 1939–1945. Contrary to most of parliamentary democracies, the Slovak President's position is strengthened by the absence of the duty to contrasigne documents, on the other hand, the constitutional regulation of the president's responsibility and a means of relieving him/her from office by the Parliament and a time limitation of the right to dismiss the Parliament is not common either.