

Spätvzatie demisie člena vlády

Marián Giba*

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2021.8.2-3.191-203>

Abstrakt:

GIBA, Marián: *Spätvzatie demisie člena vlády*. Autor sa v príspevku venuje otázke spätvzatia demisie člena vlády, ktorú ústavná prax na Slovensku priniesla v nedávnej dobe dvakrát. Cieľom autora je priniesť odpoveď na zásadnú ústavnoprávnu otázku, či môže člen vlády, ktorý podal demisiu prezidentovi, svoju demisiu vziať späť predtým, ako o nej prezident rozhodne. Autor hľadá odpoveď na túto otázku na základe analýzy relevantných ústavných noriem vo vzájomnej súvislosti a s prihliadnutím na ich účel. Okrajovo je tiež použitá metóda historická a argumenty právnej komparistiky. Článok obsahuje aj analýzu fungovania demisie ako takej, keďže práve viaceré aspekty tohto procesu sú podstatné pre zodpovedanie hlavnej výskumnej otázky. V závere článku autor prináša syntetické zhnutie problematiky a odpoveď na otázku súladu spätvzatia demisie s Ústavou Slovenskej republiky.

Kľúčové slová:

Ústava, demisia, člen vlády, prezident, prijatie demisie, spätvzatie demisie

Withdrawal of the resignation of a member of the Government

Abstract:

GIBA, Marián: *Withdrawal of the resignation of a member of the Government*. The author addresses the issue of withdrawing the resignation of a member of the Government, which has been brought twice in the constitutional practice of Slovakia recently. The author's aim is to answer the fundamental constitutional question of whether a member of the Government who has presented his resignation may withdraw his resignation before the President decides on it. The author seeks an answer to this question on the basis of an analysis of the relevant constitutional norms in their mutual context and taking into account their purpose. The historical method and arguments of comparative law are also marginally used. The article also contains an analysis of the functioning of a resignation as such, as several aspects of this process are essential for answering the main research question. At the end of the article, the author provides a synthetic summary of the issue and an answer to the question of the compliance of the withdrawal of resignation with the Constitution of the Slovak Republic.

Key words:

Constitution, resignation, member of the Government, President, acceptance of resignation, withdrawal of resignation

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

Úvod

Ústavná prax prináša niekedy situácie, na explicitnú úpravu ktorých sa nemyslelo pri prijímaní Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) ani pri jej neskorších novelizáciách a ktoré sa až do momentu, kým nenastali, javili také nepravdepodobné, že sa nimi nezaoberala ani právna doktrína. Azda by sa až dalo povedať, že nik sa problémom nezaoberal preto, lebo nikomu nenapadlo, že by sa raz mohol v aplikačnej praxi riešiť. Medzi takéto problémy patrí aj otázka späťvzatia demisie členom vlády, ktorý ju už podal prezidentovi.

Otázka, či môže člen vlády svoju podanú demisiu vziať späť, sa v slovenskej aplikačnej praxi prvýkrát riešila koncom roku 2018, keď išlo o prípad ministra Miroslava Lajčáka. Téma späťvzatia demisie ministra celkom nečakane opäť ožila začiatkom júna 2021 potom, čo minister Ján Mičovský oznámil, že svoju demisiu podanú týždeň predtým chce vziať späť.

Skutočnosť, že téma späťvzatia demisie ministra sa na Slovensku dostala na program dňa dvakrát za pomerne krátky čas, už sama osebe volá po hlbšej ústavnoprávnej analýze tejto otázky.¹ Okrem toho, medzi dvoma spomenutými prípadmi existujú dôležité súvislosti, ktoré nemožno prehliadať, lebo tvoria súčasť mozaiky celého tohto ústavnoprávneho problému.

Primárnym cieľom tohto článku je na základe analýzy relevantných ústavných noriem, súvislostí a argumentov priniesť odpoveď na otázku, či Ústava umožňuje členovi vlády vziať späť demisiu, ktorú už raz podal prezidentovi republiky. Sekundárnym cieľom je poukázať na širšie súvislosti späťvzatia demisie, ktoré presahujú otázku súladu/rozporu tohto kroku s Ústavou, no tvoria nevyhnutný kontext, v ktorom treba demisiu vnímať. V rámci takto vymedzeného obsahového záberu je najskôr nutné analyzovať fungovanie inštitútu demisie (1.). Následne bude treba zodpovedať kľúčovú ústavnoprávnu otázku, či je možné vziať demisiu späť (2.). Odpoveď na túto otázku vzápätí otestujeme na poznatkoch z oboch prípadov, ktoré doteraz priniesla prax na Slovensku (3.).

1. Ako funguje inštitút demisie

Stojí za pripomenutie, že slovo minister pochádza z latinčiny, kde jeho primárny význam je „sluha“ resp. „pomocník“.² Funkcia ministra vo význame vysokého úradníka je podstatne staršia ako moderné republiky, vyvinula sa v podmienkach monarchie, kde minister bol síce vysokým úradníkom, no predovšetkým bol sluhom, teda *ministrom* svojho panovníka. V starých kráľovských časoch bol teda minister „sluhom jeho veličenstva“. Výraz demisia pochádza z latinského *dēmissiō*, čo znamená „prepustenie“.³ Podanie demisie bolo teda zdvorilou žiadosťou úctivého služobníka

1 Čiastočne sme sa tomuto problému venovali v odbornom novinovom komentári. Pozri GIBA, M. Pointa prípadu Lajčák zostala pri Mičovského demisii nepochopená. *Denník N*, 10. jún 2021.

2 ŠPAŇÁR, J. – HRABOVSKÝ, J. *Latinsko-slovenský – slovensko-latinský slovník*. Bratislava : SPN, 1998, s. 372. Porovnaj CHOVANEC, J. – HOTÁR, V. S. *Politológia. Terminologický a výkladový slovník*. 2. vyd., Martin : Matica slovenská, 2019, s. 187.

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

o prepustenie zo služby. Je zbytočné zdôrazňovať, že pre zánik funkcie ministra nebol *de iure* rozhodujúci jeho vlastný úkon (podanie demisie), ale súhlas panovníka. Uvažovať o povinnosti panovníka prijať demisiu svojho ministra by bol nonsens. Časy sa zmenili, zo služobníka jeho veličenstva sa stal služobník ľudu. Panovníka v našich pomeroch, tak ako aj vo väčšine štátov západného sveta, nahradila volená hlava štátu, bez koruny a aury „posvätnosti“, ktorá je sama tiež služobníkom ľudu.

V niektorých oblastiach sa však pri prezidentovi republiky kontinuálne zachovali postupy a právomoci, ktoré mal kedysi panovník.⁴ Medzi tieto oblasti patrí aj „prepúšťanie“ ministrov na základe demisie, ktorá má i v dnešných republikánskych pomeroch dva kroky: 1. podanie, ktoré sa samo osebe nespája s nástupom žiadnych právnych účinkov a vo svojej podstate sa rovná žiadosti člena vlády o uvoľnenie z funkcie; 2. prijatie alebo neprijatie, ktoré je vo svojej podstate rozhodnutím hlavy štátu o žiadosti – buď s následkom zániku funkcie, alebo s následkom nutnosti pokračovať v nej.

Akokoľvek sa v podmienkach 21. storočia a v systéme parlamentnej formy vlády môže zdať zvláštne, že by prezident demisiu neprijal a odmietol by tak ministra uvoľniť z funkcie, ústavnoprávne platí, že je vecou voľby hlavy štátu, či demisiu prijme alebo nie.⁵ Tento záver vyplýva aj z jazykového znenia Ústavy, kde vo vzťahu k demisii celej vlády je relevantný čl. 115 ods. 2: „Ak prezident Slovenskej republiky prijme demisiu vlády, poverí ju vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády.“ Vo vzťahu k individuálnej demisii člena vlády nachádzame úpravu v čl. 116 ods. 7: „Ak prijme prezident Slovenskej republiky demisiu alebo ak odvolá člena vlády, určí, ktorý z členov vlády bude dočasne spravovať veci člena vlády, ktorého demisiu prijal.“

Napokon, keby prijatie demisie bolo povinnosťou hlavy štátu, úkon jej prijatia by ani nemal dôvod existovať. Ústavná úprava by mala byť v takom prípade koncipovaná rovnako ako pri obligatórnej demisii vlády podľa čl. 117, ktorú prezident neprijíma a len samotným podaním demisie sa mení ústavný základ výkonu funkcie vlády, ktorá po podaní demisie vykonáva svoje funkcie *ex constitutione*, bez akéhokoľvek poverenia, až do vymenovania novej vlády.⁶ Článok 116 ods. 7 Ústavy by v takom prípade mohol napríklad znieť: „Ak člen vlády podá demisiu, prezident určí, ktorý člen vlády bude dočasne spravovať veci tohto člena vlády.“

4 Spomeňme napríklad právomoc prezidenta odpúšťať, zmierňovať alebo zahladzovať súdmi uložené tresty formou individuálnej milosti alebo amnestie, právomoc zvolávať či rozpúšťať parlament alebo inštitút kontrasignácie.

5 Na tomto je zhoda aj v právnej vede, a to vo vzťahu k demisii celej vlády aj k demisii jednotlivého jej člena. Pozri napr. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 601; DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1383–1384; BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 277; BALOG, B. Princíp legality (na príklade späťvzatia demisie člena vlády). In *Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy. Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava : Práv UK, 2020, s. 80–87, s. 83–84; GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 277–278; PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, s. r. o., 2019, s. 35.

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

Rovnako právna komparatistika a ani náš ústavný vývoj nenasvedčujú tomu, že by prezident mal povinnosť prijať demisiu. Naša história takýto záver nepotvrďuje: ešte aj pri udalostiach z Februára 1948 sa pochybuje a diskutuje o všeličom, len nie o tom, že prezident Beneš mal možnosť voľby medzi prijatím a neprijatím demisie nekomunistických ministrov. Za svoju voľbu prijať ju utŕžil nemálo kritiky.⁷ Proti povinnosti prezidenta prijať demisiu teda hovoria argumenty platného práva aj argumenty historické. Začiatok formulára Spodná časť formulára

Iná vec je, že prakticky je ťažko predstaviť, aby prezident odmietaním demisie dlhodobo nútil k výkonu funkcie ministra, predsedu vlády alebo celú vládu, ak ju títo už vykonávajú nechcú (krátkodobo to možné je, v zahraničí sa také prípady stali, napríklad prezident Giscard d'Estaing a premiér Chirac vo Francúzsku v roku 1976). Ale to nič nemení na tom, že ústavnoprávne prezident nie je v procese ukončovania vládnej funkcie štatistom, resp. „ústavným notárom“. Má možnosť uváženia, či demisiu prijme. Práve táto diskrecia je vyjadrením faktu, že pri demisii nejde len o ústavnoprávnu, ale aj o politickú záležitosť. Možnosť uváženia prezidenta o prijatí demisie sa dá vnímať aj tak, že prezidentovi, ktorý je súčasťou politiky, vzniká určitý priestor na vstup do politických vzťahov alebo do politických konfliktov.

Práve politický konflikt je v demokracii bežnou príčinou demisie člena vlády, alebo aj celej vlády. Môže ísť napríklad o konflikt s parlamentnou väčšinou, ktorá nie je ochotná schváliť opatrenia, ktoré minister považuje za zásadné pre naplnenie „svojej“ časti vládneho programu. Demisia ministra v takom prípade nie je primárne prejavom vôle nevykonávať viac funkciu, ale protestom proti postupu iných politických aktérov a zároveň tlakom na nich.⁸ Ak prezident neprijme demisiu a „núti“ pokračovať vo funkcii ministra, ktorý bude ďalej presadzovať svoj zásadný návrh, v podstate sa tým hlava štátu v konflikte stavia za ministra a sama vytvára politický tlak. Výsledkom sporu buď bude presadenie návrhu ministra (aj vďaka tlaku, ku ktorému prispel prezident neprijatím demisie), alebo jeho nepresadenie, po ktorom by, logicky, minister mal opäť podať demisiu, ktorú už tentokrát prezident prijme. Ústavnoprávne však za každých okolností v podmienkach Slovenska platí, že demisia je dobrovoľným úkonom ministra a neexistuje prípad, kedy by mal člen vlády povinnosť ju podať. Na rozdiel od odvolania ministra, demisia nemá povahu sankcie za stratu dôvery, či už Národnej rady alebo predsedu vlády (čl. 116 ods. 3 a 4 Ústavy).

Od prijatia Ústavy sa u nás vžila predstava, že prezident má byť „nadstranícky“. Prví traja prezidenti vzišli priamo zo straníckej politiky, čo ich „nadstraníckosti“ *a priori* neosožilo. Prinajmenšom sa však pred zložením prezidentského sľubu všetci formálne vzdali členstva v politickej strane, v ktorej pôsobili v čase zvolenia do úradu hlavy štátu. Ďalší dvaja prezidenti vzišli z prostredia mimo parlamentnej politiky a nemali za sebou žiadnu históriu vo verejných funkciách, nadstranícky prístup tu

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

8 Zaujímavým príkladom bola vládna kríza z marca 2021. V istom bode sa počas nej „roztrhlo vreco“ s demisiami ministrov, pričom bolo jasné, že reálne chcú vo funkciách pokračovať. Ich demisie boli tlakom na demisiu predsedu vlády I. Matoviča, ku ktorej napokon došlo. Po výmene predsedu vlády a formálnom vzniku novej vlády sa všetci odstúpivší ministri vrátili na svoje posty.

mal teda lepšie reálne predpoklady na existenciu. Avšak to, že prezident má byť nadstranícky, neznamená, že má byť apolitický. Každý prezident má nejakú osobnostnú a hodnotovú výbavu, na základe ktorej bol do úradu zvolený. Nadstranícky prístup prezidenta by sa mal prejavovať takým prístupom k výkonu právomocí, z ktorého je zrejmé, že ich nevykonáva podľa záujmov a predstáv konkrétneho politického zoskupenia, ale autonómne podľa svojho hodnotového nastavenia v medziach, ktoré Ústava pripúšťa. Nadstraníckosť prezidenta preto nebráni tomu, aby zaujal postoj ku konkrétnej politickej otázke, a to aj v súvislosti s (ne)prijatím demisie ministra. Prezident totiž je a má byť súčasťou politiky. Zdôraznime teda, že prezident v princípe *má* prijať demisiu ministra, ale to neznamená, že ju prijať *musí*.

Ústava prezidentovi neurčuje lehotu na rozhodnutie o demisii. Keďže je to aj otázka zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 Ústavy) prezident má rozhodnutie urobiť v rozumnom čase, rádovo v rozpätí dní. Maximálne sa dá uvažovať o týždňoch, ak sú na to závažné dôvody.

Ústava taktiež neurčuje formu, ako sa má demisia podať ani prijať. Ťažko by sa za tejto situácie dalo ustáliť, že pre podanie demisie Ústava požaduje písomnú formu.⁹ Je nepochybné, že aby sa prezident mohol demisiou vôbec zaoberať, musí sa o nej relevantným spôsobom dozvedieť, čo znamená, že sa mu musí „dostať do rúk“. Na to sú predstaviteľné dva spôsoby, z ktorých oba korešpondujú ústavnej formulácii „podať demisiu“: buď minister podá demisiu písomne, alebo ústne. Ak sa rozhodne pre písomnú formu, sú tu dve alternatívy postupu: 1. buď pošle demisiu poštou – v takom prípade je podaná vo chvíli, keď ju zaeviduje podateľňa prezidentskej kancelárie, alebo požiada prezidenta o osobné prijatie, na ktorom mu písomnú demisiu odovzdá priamo – v tom prípade je podaná v momente, keď ju prezident prevezme fyzicky (teraz doslova a do písma „do rúk“).

Ale minister môže rovnako požiadať o osobné prijatie, na ktorom bez toho, aby predkladal písomný dokument, prezidentovi povie, že podáva demisiu – v tej chvíli je podaná. V slovenskom právnom prostredí a myslení stále prekvitá formalizmus, ktorý sa prejavuje, okrem iného, aj vo veľkej záľube v používaní (resp. nadužívaní) písomnej formy. Niet pochyb, že pri niektorých úkonoch je písomná forma potrebná, ba nevyhnutná. Ak však ide o úkony, pre ktoré Ústava písomnú formu nepožaduje, a zároveň o úkony medzi hlavou štátu a členom vlády, nie je dôvod na písomnej forme bazírovať len pre „pôžitok“ formalistov. Pri vysokých ústavných činiteľoch je legitímne očakávať takú mieru kultúry, pri ktorej nebude nutné odkazovať na papier, aby sa preukázalo niečo, k čomu evidentne došlo.

Obdobné platí aj pre akt prijatia demisie. Nemožno teda usudzovať, že demisia je prijatá až vtedy, keď prezident podá odstupujúcemu ministrovi do ruky nejaký papier. Prijatá je v momente, keď k tomu prezident vnútorne dospeje. Tento moment nemusí byť nutne zhodný s momentom, keď prezident o prijatí demisie informuje ministra a verejnosť – toto je dôležitý aspekt.

Článok 116 ods. 7 Ústavy hovorí, že ak prezident prijme demisiu ministra, má určiť iného člena vlády, ktorý bude dočasne spravovať jeho veci. Ani na tento úkon nie je predpísaná lehota. Niet na základe čoho ustáliť, že dočasné poverenie iného člena vlády musí nasledovať, takpovediac, do minúty po prijatí demisie. Kritériom je opäť len povinnosť

9 Existuje však názor, že písomná forma demisie vyplýva z Ústavy implicitne. Pozri DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1387.

hlavy štátu zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov. Ak prezident v jeden deň oznámi, že rozhodol o prijatí demisie ministra a že jeho nástupcu vymenuje na druhý deň, nemá zmysel poverovať výkonom funkcie iného člena vlády „na jednu noc“. Počínajúc týmto oznámením by sa už starý minister mal zdržať akýchkoľvek úkonov vo funkcii na tých niekoľko hodín.

Z analýzy inštitútu demisie v pozitívnoprávnej rovine, s prihliadnutím na historické a komparatívne súvislosti, možno formulovať niekoľko poznatkov, ktoré sú relevantné pri posudzovaní otázky, či Ústava umožňuje ministrovi podanú demisiu vziať späť. 1. Demisia je vždy dobrovoľný úkon ministra, ktorý nemá nikdy ústavnú povinnosť ju podať. 2. Podanie demisie samo osebe nemá žiadny vplyv na trvanie ministerskej funkcie ani na výkon právomocí s ňou spojených – ten má až jej prijatie. 3. Pre podanie demisie nie je predpísaná žiadna špecifická forma; je však nevyhnutné, aby bolo jej podanie zrozumiteľným a jasným spôsobom smerované a oznámené prezidentovi. 4. Pre prijatie/neprijatie demisie nie je predpísaná žiadna špecifická forma ani lehota; pre vznik právnych následkov je nutné, aby dal prezident explicitne a zrozumiteľne najavo svoje rozhodnutie. 5. Prezident môže demisiu prijať i neprijať; neprijatie by bola výnimočná vec, ktorá by sa musela spájať s osobitnými okolnosťami a zároveň s vôľou prezidenta aktívnejšie vstúpiť do politického diania.

2. Je späťvzatie demisie ústavnoprávne prípustné?

Zástancovia zápornej odpovede tvrdia, že Ústava nepozná úkon späťvzatia demisie, preto prípustné nie je.¹⁰ Presnejšie by však bolo povedať, že úkon späťvzatia demisie explicitne neupravuje ústavný text. Ak však niečo explicitne neupravuje ústavný text, ešte to s istotou neznamená, že to Ústava nepozná. Pripomeňme, že ústavný text výslovne nehovorí ani to, že vláda ako celok môže kedykoľvek podať demisiu, a predsa nikomu nenapadne tvrdiť opak (nehovoríme tu o povinnej demisii po parlamentných voľbách podľa čl. 117 Ústavy). Ústava tiež neobsahuje ani slovo o poverení prezidenta na zostavenie vlády, ktoré so železnou pravidelnosťou udeľujú všetci prezidenti ešte pred vymenovaním predsedu vlády osobe, o ktorej predpokladajú, že sa ním stane. Nik preto netvrdí, že je to protiústavné, akurát možno viesť polemiku o hraniciach uváženia prezidenta v tomto procese.¹¹ Napokon, pokiaľ ide o kreáciu vlády, kroky, s ktorými ústavný text výslovne nepočíta, sú bežné nielen na Slovensku.¹² Naopak, medzi polemickejšie postupy, ktoré Ústava výslovne neupravuje a v slovenskej praxi sa opakovane udiali (bez toho, aby doteraz bola ich legalita relevantne napadnutá), by sa dalo zaradiť skracovanie volebného obdobia parlamentu ústavným zákonom.¹³

10 Dôvodom má byť striktné chápanie princípu legality vyjadreného v čl. 2 ods. 2 Ústavy. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1387; PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, s. r. o., 2019, s. 36.

11 Pozri NEUMANN, J. Limity prezidenta Slovenskej republiky pri udeľovaní poverenia na zostavenie vlády. In *Justičná revue*, 2021, č. 3, s. 382–394; GIBA, M. Povinnosti a možnosti prezidenta Slovenskej republiky v procese zostavovania vlády. In *Justičná revue*, 2021, č. 3, s. 395–407.

12 Pre prípad Českej republiky pozri ZBÍRAL, R. The Rules and Practice of the Investiture Vote in the Czech Republic. In *International and Comparative Law Review*, 2011, č. 2, s. 43–62.

13 Bližšie pozri DOMIN, M. Povolený pat a ústavné mechanizmy na jeho riešenie. Príklad Slovenskej republiky. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 1, s. 139–156.

Výpočtom toho, čo ďalšie výslovne neupravuje ústavný text, a predsa to Ústava pripúšťa, by sa dalo pokračovať. Postačí však pripomenúť, čo sformuloval aj náš Ústavný súd: „ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“.¹⁴ Túto myšlienku dosť výstižne rozvinul aj Boris Balog: „Gramatický, formálny výklad čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je nevhodný. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky neznamena výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu tohto ustanovenia a nepredstavuje viazanosť štátnych orgánov iba textom, ale aj zmyslom, významom a účelom princípu legality v demokratickom a právnom štáte. (...) Význam čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v ústavnom systéme Slovenskej republiky a jeho vyžarovanie do celého fungovania spoločnosti do vzťahov horizontálnych, ako aj do vzťahov vertikálnych na strane jednej a jeho rámcový charakter na strane druhej vytvárajú predpoklady na to, aby bolo chápanie a aplikácia tohto ustanovenia rozšírená nad jeho výslovné a formálne ústavné vyjadrenie aj o chápanie a aplikáciu na základe nepísaných ústavných pravidiel.“¹⁵ Žiada sa dodať, že takéto chápanie čl. 2 ods. 2 vytvára priestor nielen pre existenciu nepísaných ústavných pravidiel, ale najmä pre taký prístup k písaným častiam Ústavy, ktorý nebude postavený na „otrockom“ lipnutí na ich jazykovom znení. Teda na prístup, ktorý umožní vidieť v ústavnom texte aj to, čo v ňom nie je priamo napísané, ak to je kompatibilné s účelom a zmyslom tejto úpravy, a to bez toho, aby sme hneď museli hovoriť o ústavnej zvyklosti. Samotný fakt, že Ústava nikde výslovne nespomína späťvzatie demisie člena vlády, tak ešte nemusí znamenať, že takýto úkon by bol v rozpore s jej čl. 2 ods. 2. Za pravdu treba dať Marekovi Dominovi, keď hovorí, že „moderná ústava by nemala predstavovať kazuistický súbor riešení na všetky situácie, ktoré môžu v aplikačnej praxi nastať“.¹⁶

V práve existuje jedno dôležité kritérium, ktoré je významné pri posudzovaní prípustnosti určitého kroku a ktoré sa dá uplatniť pri postupoch rozdelených na viacero etáp. Toto kritérium je vo všeobecnosti dôležité pri posudzovaní prípustnosti späťvzatia úkonu, bez ohľadu na to, či by sme sa bavili o demisii ministra. Tým kritériom je posúdenie, či už nastali účinky, ku ktorým úkon smeroval a proces je ukončený, alebo ešte nenastali a proces stále prebieha. Ak ešte nenastali, je prípustné hľadiť na vec tak, že úkon je stále v dispozičnej sfére toho, kto ho urobil, a teda ho môže aj vziať späť.

Iste sa takto nedá uvažovať pri každom úkone – v oblasti ústavného práva bude takých prípadov skôr pomenej. V zásade pôjde o dva typy situácií. Po prvé, mohlo by ísť o úkon, ktorý je sám osebe fakultatívny, čiže by vôbec nemusel nastať. To je aj prípad podania demisie člena vlády, ktorý nikdy nemá povinnosť to urobiť. Ale dá sa uvažovať napr. aj o ústavnom oprávnení prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. r).¹⁷ Keby si prezident vyžiadala od vlády informáciu a skôr, ako by mu bola poskytnutá,

14 Ústavný súd SR, nález sp. zn. III. ÚS 341/07 z 1. júla 2008.

15 BALOG, B. Princíp legality (na príklade späťvzatia demisie člena vlády). In *Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy*. Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava : Praf UK, 2020, s. 83.

16 DOMIN, M. Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 354.

17 „Prezident má právo vyžadovať si od vlády Slovenskej republiky a od jej členov informácie potrebné na plnenie svojich úloh.“

by vláde oznámil, že o túto informáciu už nemá záujem, teda že svoju žiadosť „berie späť“, asi by bolo bizarné, keby vláda trvala na tom, že informáciu poskytne a prezident je povinný sa s ňou oboznámiť a odôvodniť by to tým, že Ústava nepozná úkon späťvzatia žiadosti prezidenta o raz vyžiadajú informáciu. Dali by sa nájsť i ďalšie príklady, ktoré možno pôsobia kuriózne, ale nie nutne protiústavne¹⁸ a viaceré z nich už boli v právnej vede riešené so záverom, že späťvzatie úkonu možné je.¹⁹

Po druhé, o späťvzati sa dá uvažovať aj pri takých úkonoch, ktoré sú síce povinné v tom zmysle, že konkrétny ústavný orgán ich musí v konkrétnej situácii vykonať, ale pokiaľ ide o ich obsah, má konajúci úplnú voľnosť. Stále tiež platí, že samotným uskutočnením úkonu ešte nenastávajú účinky, ku ktorým smeruje. Typickým príkladom je návrh predsedu vlády na vymenovanie ministra. Predstavme si, že predseda vlády navrhne prezidentovi kandidáta na voľnú ministerskú funkciu, prezident si vezme čas na rozmyslenie. Kým prezident rozmýšľa, predseda vlády svoj návrh prehodnotí, vezme ho späť a navrhne iného kandidáta (napríklad sa mohol o pôvodnom kandidátovi dozvedieť skutočnosť, ktorá ho v jeho očiach diskvalifikuje). Platí azda argument, že Ústava nepozná úkon späťvzatia návrhu predsedu vlády na vymenovanie ministra? Alebo sa vykoná postup, ktorý by sme mohli označiť za „orgie formalizmu“: prezident pôvodného kandidáta vymenuje, predseda vlády vzápätí navrhne jeho odvolanie, prezident ho ihneď po vymenovaní odvolá, predseda vlády navrhne ďalšieho kandidáta a toho prezident vymenuje? Predstava, že predseda vlády vezme späť návrh na vymenovanie ministra skôr, ako o ňom prezident rozhodol, nepôsobí z ústavnoprávneho hľadiska neprípustne ani rušivo – skôr sa zdá, že práve neprípustnosť takeého kroku by odporovala zdravému rozumu. A dodajme, že neriešime otázku, ako by vyzeral predseda vlády, ktorý poriadne nevie, koho chce za ministra. Riešime otázku, či by postupoval v rozpore s Ústavou, keby návrh na ministra vzal späť. K stiahnutiu návrhov na vymenovanie do funkcie tiež v praxi niekedy dochádza v záujme vyhnúť sa „zrážke“ v podobe odmietnutia návrhu tým, komu prislúcha uplatniť menovacie právomoc.

Ústava nie je recept na čokoládovú tortu a nefunguje v duchu hesla: „Iba text, celý text a nič iné, iba text.“ Pri triezvom a vyváženom prístupe k interpretácii a aplikácii Ústavy treba pripustiť, že: 1. niektoré veci v nej musia byť napísané, inak možné nie sú; 2. niektoré napísané byť nemusia, a predseda v nej obsiahnuté byť môžu; 3. nájdeme sa aj prípady, keď ani to, čo je napísané úplne jasne, neplatí doslova tak, ako je to napísané (hoci sa v Ústave píše, že Národná rada môže vysloviť vláde nedôveru „kedykoľvek“, Ústavný súd celkom logicky rozhodol, že keď je už vláda v demisii, nedôveru jej viac vysloviť nemožno²⁰).

Ústava je zložitý celok, ktorý treba vykladať systematicky a vo vzájomných súvislostiach. Jej text je dôležitý, ale mechanické lipnutie na ňom nie je prístupom hodným vyspelej demokracie. Je to veľmi krehký celok, s ktorým treba zaobchádzať

18 Podobne by sa dalo uvažovať, keby prezident vetoval zákon podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy a skôr, ako by parlament zákon opätovne prerokoval podľa čl. 87 ods. 2, by svoje veto vzal späť a zákon by podpísal.

19 Pozri napr. DOMIN, M. Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 343–356; DOMIN, M.: Späťvzatie podpory pre prezidentského kandidáta. In *Justičná revue*, 2020, č. 1, s. 17–34.

20 Ústavný súd SR, uznesenie sp. zn. 58/94 z 31. januára 1995.

opatrne. Ústava by sa dala prirovnať k porcelánu: ak sa jeden kus súpravy rozbije, môžeme skúšať ho zlepíť, no už to nikdy nebude to, čo predtým. Na „kultiváciu“ Ústavy je mimoriadne dôležitá kontinuita a konzistentnosť, ktoré treba zachovať alebo ich prinajmenšom výslovne nepoprieť, ak sa to čo len trochu dá. Pri jej aplikácii je niekedy lepšie povedať menej než viac (alebo nechať niečo radšej nevyslovené, len „tušené“).

Nejdeme tvrdiť, že späťvzatie demisie je niečo, čo je vítané, žiaduce, potešiteľné alebo politicky správne, a už vôbec nie, že to má byť pravidlom. Len tvrdíme, že ústavnoprávne je to za splnenia určitých podmienok možné. V prospech tohto názoru hovorí konzistentná a právne udržateľná argumentácia, ktorá presahuje horizont argumentu doslovným znením ústavného textu. Táto argumentácia sa dá zhrnúť tak, že (1.) demisia je dobrovoľný úkon, (2.) ktorého účinky nastupujú až jej prijatím zo strany prezidenta, (3.) ktorý ju môže prijať i neprijať, no musí o nej rozhodnúť v primeranom čase, (4.) ktorý nie je nikde presne stanovený. Z toho sa dá vyvodiť, že v období od podania demisie prezidentovi do jeho rozhodnutia o nej zostáva demisia v polohe dobrovoľného úkonu člena vlády, ktorý ju podal. Keďže ju podať nemusel a keďže jej účinky samotným podaním nenastali, môže ju vziať späť do momentu, kým o nej prezident republiky nerozhodol jedným z dvoch možných spôsobov.²¹ Fungovanie tejto konštrukcie si otestujeme na dvoch prípadoch, ktoré zatiaľ priniesla slovenská ústavná prax.

3. Späťvzatie demisie ministra v ústavnej praxi

Minister zahraničných vecí Miroslav Lajčák 30. novembra 2018 podal prezidentovi Andrejovi Kiskovi písomne demisiu. Nedá sa súhlasiť s názorom, že po podaní tejto demisie sa už právne relevantné neudialo nič.²² Rovnako by bolo neudržateľné tvrdiť, že prezident Kiska rozhodol o tejto demisii tak, že ju neprijal a že jej späťvzatie, ktoré Lajčák písomne doručil do podateľne prezidentskej kancelárie 7. decembra 2018 už bol iba následný nadbytočný krok bez právneho významu. Reálny priebeh udalostí takémuto záveru odporuje.

Minister podal písomne demisiu, po týždni ju písomne vzal späť. Ihneď potom vydal prezident vyhlásenie, že späťvzatie demisie berie na vedomie a nevidí dôvod o demisii rozhodnúť, keďže už jej niet. Tento záver implicitne akceptovali všetci relevantní aktéri – predseda vlády aj parlamentná väčšina, keďže oni svojimi krokmi (návrh na odvolanie resp. vyslovenie nedôvery) mohli docieľiť ministrov odchod, keby neboli stotožnení s jeho zotrvaním v úrade. Nik sa ani len nepokúsil podať návrh na Ústavný súd, čo by signalizovalo, že tu existuje spor.

O presvedčení prezidenta Kisku, že Lajčákova demisia bola vzatá späť, teda nemôže byť pochybnosť. Ak o niečom bola pochybnosť možná, potom to bola otázka, či späťvzatie bolo v súlade s Ústavou alebo nie. Keby platilo, že nebolo (a teda, že išlo len o chybný úsudok prezidenta Kisku a všetkých ostatných od ministra až po parla-

21 GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 247. Názor o prípustnosti späťvzatia demisie zastáva aj BALOG, B. Princíp legality (na príklade späťvzatia demisie člena vlády). In *Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy*. Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava : Práv UK, 2020, s. 85–86.

22 PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, s. r. o., 2019, s. 36.

ment), potom demisia nevyhnutne ležala na stole aj v čase striedania prezidentov, lebo minister Lajčák bol stále vo funkcii. Jediný, kto ešte mohol výrazne ovplyvniť odpoveď na otázku, či je späťvzatie demisie možné, bol teda Kiskov nástupca v úrade. Keby bol demisiu prijal, dalo by sa to brať ako „náprava“ nečinnosti jeho predchodcu. Keby bol rozhodol, že demisiu neprijíma, a teda minister bude pokračovať preto, lebo jeho demisiu hlava štátu odmietla, dalo by sa to brať rovnako.

Po 15. júni 2019, keď Andreja Kisku vystriedala v prezidentskom úrade Zuzana Čaputová, však nedošlo k prijatiu tejto demisie ani k vyhláseniu o jej neprijatí. Miroslav Lajčák skončil svoje pôsobenie v ministerskej funkcii na základe obligatórnej demisie vlády, ktorej bol súčasťou, 22. marca 2020. Práve prezidentka Čaputová tak definitívnym spôsobom, implicitne, ale nevyhnutne potvrdila záver, že k späťvzatiu Lajčákovej demisie došlo. Nie je totiž predstaviteľné že by prezidentka deväť mesiacov nekonala o demisii, ktorú by „videla“ ležať na svojom stole.

Túto neúprosnú logickú súvislosť si prezidentka zrejme neuvedomila 7. júna 2021. V ten deň minister pôdohospodárstva Ján Mičovský oznámil, že chce vziať späť demisiu, ktorú podal 31. mája 2021. Následne vydal Prezidentský palác stanovisko, že prezidentka sa rozhodla Mičovského demisiu prijať, keďže už bola doručená a „*Ústava SR nepozná úkon jej späťvzatia*“.²³

Pri späťvzatí Lajčákovej demisie si zrejme nie každý uvedomil, že nevyhnutným predpokladom úspechu tohto kroku bol implicitný súhlas prezidenta Kisku s ním. Keby totiž nebol súhlasil, mohol po doručení späťvzatia demisie veľmi jednoducho oznámiť, že demisiu už prijal a na jej späťvzatie je neskoro. Mohol to urobiť práve preto, že Ústava nepredpisuje formu, akou sa má demisia prijať. Je to len vec rozhodnutia prezidenta, ktoré sa môže udiť za zatvorenými dverami a oznámiť neskôr. Inak povedané, každý prezident by mohol každému ministrovi, ktorý by chcel vziať svoju demisiu späť proti vôli prezidenta, povedať, že mu to neumožní, lebo už ju prijal, len to ešte neoznámil. Niet pochýb o tom, že od chvíle, keď minister podá demisiu, je pánom situácie v celom rozsahu prezident.

Dnes sa zdá, že kľúčová časť pointy prípadu Lajčák zostala nepochopená. Akoby všetci videli len jej prvú časť (minister môže vziať demisiu späť) a mysleli si, že po nej nasleduje bodka. V skutočnosti tam však bola čiarka a to najpodstatnejšie nasleduje za ňou: „Minister môže vziať demisiu späť, no len ak s tým prezident súhlasí.“ Nebolo úlohou prezidenta ani jeho tímu to vysvetľovať, no nepochybne bolo v záujme všetkých vtedajších aj budúcich aktérov to pochopiť.

Čo z toho vyplýva pre prípad demisie ministra Mičovského? Že bolo potrebné, či dokonca nutné umožniť mu späťvzatie demisie? Rozhodne nie. Ak chcela prezidentka dať najavo, že demisia nie je úkon, s ktorým sa možno zahrávať, stačilo málo. Keď minister oznámil, že svoju demisiu chce vziať späť, Prezidentský palác sa mohol obmedziť na strohé oznámenie: „Prezidentka už rozhodla o prijatí demisie a proces je skončený. Toto rozhodnutie dostane minister aj na papieri na druhý deň, keď bude vymenovaný jeho nástupca.“ Kto by bol chcel, v pomyselnej zátvorke za týmto vyhlásením mohol vidieť nevyslovenú prezidentkinu vetu: „Demisia sa už nebude brať späť, prinajmenšom nie za môjho pôsobenia – všetci sa podľa toho zariadte.“ Účel by bol v plnej miere dosiahnutý, každý minister by vedel, že s demisiou sa neradno

23 <https://www.prezident.sk/flash-news/1/> [cit. 10.6.2021].

hrať. A kto by bol chcel vidieť veci z iného uhla, mohol to brať tak, že nejde o odklon od postupu prezidenta Kisku v prípade Lajčák, len to Mičovský jednoducho nestihol. No i jemu by bolo jasné, že to, či to minister „stihne“, nezávisí od neho, ale jedine od prezidenta, ktorý má jeho osud v rukách od chvíle, keď minister demisiu podá.

Namiesto toho z paláca zaznel v podstate nadbytočne výklad, že Ústava nepozná úkon späťvzatia demisie. Nevyhnutne sa navodil dojem popretia postupu predchádzajúceho prezidenta v skutkovo i právne totožnom prípade; postupu, ktorý svojho času implicitne akceptovala jeho nástupkyňa. Rozdielnosť dôvodov demisie na totožnosti prípadov nič nemení, dvaja rôzni ministri v rôznom čase nemôžu mať nikdy rovnaké dôvody. Je v poriadku, ak hlava štátu v právne spornej veci postupuje odlišne od svojho predchodcu. Bolo by to v poriadku aj teraz, nebyť presahu Lajčákovho ministerského pôsobenia do funkčného obdobia súčasnej prezidentky. Takto je nemožné ubrániť sa rozpakom a pocitu, že na „ústavnom porceláne“ vznikli zbytočné škody.

Záver

Aplikácia Ústavy prirodzene prináša otázky, na ktoré sa nemyslelo v čase jej tvorby, a preto na ne ústavný text nedáva explicitné odpovede. Absencia výslovnej úpravy v ústavnom texte však nemusí nevyhnutne znamenať protiústavnosť určitého postupu. Je to tak aj pri späťvzati demisie člena vlády. Polemika na túto tému je možná, názory zatiaľ prezentované v právnej vede sú dva ku dvom. Netreba si však mýliť pojmy a dojmy. Povedať, že späťvzatie demisie člena vlády je ústavne konformné, neznamená povedať, že je to politicky správne či vhodné alebo že je to prínosom pre kvalitu ústavného systému. Tento druhý rozmer, akokoľvek dôležitý, nie je otázkou pre ústavnoprávnu vedu, ale skôr pre politológiu. Nájdu sa aj postupy, ktorých ústavnosť nemôže byť predmetom diskusie, no ktorých zmysluplnosť sa dá úspešne spochybníť.²⁴ Nie všetko, čo sa nám zdá nevhodné, musí byť aj protiústavné a nie všetko, čo je ústavné, musí byť aj vhodné. *C'est la vie*.

Späťvzatie demisie sa dá legitímne kritizovať z politického hľadiska. Niektorí ho môže karikovať a častovať ironickými prívlastkami ako „vydržanie funkcie“ či „samovymenovanie“,²⁵ ktoré sú nepochybne čitateľsky atraktívne napriek absencii hlbšej právnickej argumentácie.

No ak jediným hmatateľným dôvodom, prečo by späťvzatie demisie malo byť protiústavné, je doslovný výklad Ústavy a rigidné chápanie jej čl. 2 ods. 2, potom je to dosť málo v porovnaní s argumentmi, ktoré svedčia opačnému záveru. Späťvzatie demisie člena vlády, ktorého úspech je v praktickej rovine výrazne závislý od aspoň implicitného súhlasu prezidenta, môže byť pokojne v súlade s Ústavou. Toto však nehovorí nič o tom, či je takýto krok správny, vhodný alebo užitočný.

24 Ako žiarivý príklad môže slúžiť (z komparatívneho hľadiska raritný) inštitút individuálnej zodpovednosti členov vlády pred parlamentom a s ním spojená možnosť Národnej rady SR vysloviť nedôveru aj jednotlivému členovi vlády podľa čl. 116 ods. 1 a 3 Ústavy. Pre kritiku pozri GIBA, M. Zodpovednosť vlády v podmienkach parlamentnej demokracie. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*. Bratislava : Praf UK, 2007, s. 413–417.

25 PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, s. r. o., 2019, s. 36.

Literatúra:

- BALOG, B. Princíp legality (na príklade späťvzatia demisie člena vlády). In *Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy*. Bratislavské právnické fórum 2020. Bratislava : Praf UK, 2020, s. 80–87.
- BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013.
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012.
- DOMIN, M. Povolebný pat a ústavné mechanizmy na jeho riešenie. Príklad Slovenskej republiky. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 1, s. 139–156.
- DOMIN, M. Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 343–356.
- DOMIN, M.: Späťvzatie podpory pre prezidentského kandidáta. In *Justičná revue*, 2020, č. 1, s. 17–34.
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019.
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
- GIBA, M. Povinnosti a možnosti prezidenta Slovenskej republiky v procese zostavovania vlády. In *Justičná revue*, 2021, č. 3, s. 395–407.
- GIBA, M. Pointa prípadu Lajčák zostala pri Mičovského demisii nepochopená. *Denník N*, 10. jún 2021.
- GIBA, M. Zodpovednosť vlády v podmienkach parlamentnej demokracie. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*. Bratislava : Praf UK, 2007, s. 413–417.
- CHOVANEC, J. – HOTÁR, V. S. *Politológia. Terminologický a výkladový slovník*. 2. vyd., Martin : Matica slovenská, 2019.
- NEUMANN, J. Limity prezidenta Slovenskej republiky pri udeľovaní poverenia na zostavenie vlády. In *Justičná revue*, 2021, č. 3, s. 382–394.
- PROCHÁZKA, R. *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, s. r. o., 2019.
- ŠPAŇÁR, J. – HRABOVSKÝ, J. *Latinsko-slovenský – slovensko-latinský slovník*. Bratislava : SPN, 1998.
- ZBÍRAL, R. The Rules and Practice of the Investiture Vote in the Czech Republic. In *International and Comparative Law Review*, 2011, č. 2, s. 43–62.

Summary: Withdrawal of the resignation of a member of the Government

In the article, the author has analysed the relevant constitutional norms in their mutual context, as well as two specific cases from Slovak constitutional practice. Based on the arguments, the author has come to the conclusion that the Constitution of the Slovak Republic allows the withdrawal of the resignation of a member of the Government until the President of the Republic decides on the resignation. At the same time, it is important to make a clear distinction between what is constitutionally compliant and what is politically appropriate. Not everything that seems inappropriate must be unconstitutional, and not everything that is constitutional must be appropriate.

doc. JUDr. Marián Giba, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta, Katedra ústavného práva
Šafárikovo námestie 6, P. O. BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika
marian.giba@flaw.uniba.sk