

(Ne)ústavné ústavné zvyklosti

Marek Gunič*

Abstrakt: Jedna z najvšeobecnejších a najrozšírenejších klasifikácií práva rozlišuje medzi písaným právom a nepísaným právom, respektíve medzi kodifikovanými prameňmi práva a nekodifikovanými prameňmi práva. Objavujú sa však aj tvrdenia, ktoré spochybňujú takéto delenie a prikláňajú sa skôr k existencii výlučne písaného práva. Pravdou je, že nepísané právo si nenašlo svoje uplatnenie vo väčšine odvetví (najmä súkromného, ale taktiež aj verejného) práva, ktoré tvoria právny poriadok Slovenskej republiky. Predsa len však v Slovenskej republike existuje právne odvetvie, v ktorom zohrávajú nepísané právo a nepísané pravidlá správania sa nie malú a nie bezvýznamnú úlohu. O tom, aké nepísané pravidlá vznikajú v procese výkladu a uplatnenia Ústavy Slovenskej republiky, a o tom, či tieto pravidlá už možno klasifikovať ako „obyčaje“ alebo či zatiaľ ešte stále o nich možno pojednávať ako o „zvyklostiach“, sa dozvieme v nasledujúcom texte.

Kľúčové slová: ústavná obyčaj, ústavné právo, Ústava Slovenskej republiky, ústavná zvyklosť

Úvod

Z analýzy domácej i zahraničnej odbornej literatúry, ktorá sa nami skúmanej problematike hlbkovejšie venuje, sme vyvodili záver, že (najmä slovenská, ale aj istá časť českej právnej doktríny) pojmy „ústavná zvyklosť“ a „ústavná obyčaj“ používa ako synonymá. Napriek tomu, že delenie tzv. „ústavných tradičností“ na „ústavné obyčaje“ a „ústavné zvyklosti“ by so sebou prinieslo potrebu ich definovania i charakteristiky, nájdenie a vymedzenie ich spoločných a odlišných znakov, čo by najmä pre prácu právnik-a-vedca znamenalo značnú nadprácu s neistým výsledkom, ich rozoznávanie a odlišovanie však aj napriek tomu považujeme za viac ako potrebné. Aj preto sme sa rozhodli koncipovať náš príspevok tak, aby sme: 1. vymedzili pojmy „ústavná zvyklosť“, „ústavná obyčaj“ a priblížili ich spoločné a odlišné znaky; 2. objasnili postavenie a úlohy týchto tzv. „ústavných tradičností“ v ústavnom systéme Slovenskej republiky; 3. rozobrali si najviac využívané nepísané ústavné pravidlá vznikajúce v procese interpretácie a aplikácie Ústavy Slovenskej republiky a zatriedili ich buď do skupiny „ústavných obyčají“ alebo do skupiny „ústavných zvyklostí“.

1. Nepísané ústavné pravidlá v procese interpretácie a aplikácie Ústavy Slovenskej republiky

Na úvod tejto časti si položíme relatívne jednoduchú teoretickoprávnu otázku: „*Postačuje viac ako štvrtstoročie existencie samostatného slovenského ústavného práva a poriadku na označenie nepísaných ústavných pravidiel vznikajúcich v procese interpretácie a aplikácie Ústavy Slovenskej republiky pojmom ‚ústavné obyčaje‘ alebo je ešte stále vhodnejšie označovať ich termínom ‚ústavné zvyklosti‘?*“ O nájdenie odpovede na vyššie položenú otázku sa pokúsime v nasledujúcom texte.

* JUDr. Marek Gunič, pracuje ako právnik v spoločnosti Prima banka Slovensko, a. s.; e-mail: gunicm1@gmail.com.

1 Pojem „ústavná tradičnosť“ slúžiaci na spoločné pomenovanie oboch (kvázi) prameňov ústavného práva, t. j. „ústavné zvyklosti“ a „ústavnej obyčaje“ sme si odvodili a následne použili s odkazom na ich pôvod.

1.1 Ústavná zvyklosť verzus ústavná obyčaj

S pojmom „ústavná zvyklosť“ sa najčastejšie spája pojem „ústavná obyčaj“. Napriek tomu, že najmä vo verejnom priestore (a neraz aj v odbornej teoretickoprávnej literatúre a ústavnosúdnej praxi) sú uvedené dva pojmy často stotožňované,² my sme presvedčení o nesprávnom takéhoto používaní, pretože tak „ústavná zvyklosť“, ako aj „ústavná obyčaj“, hoc majú spoločný teoretickoprávny základ – sú nepísanými pravidlami regulujúcimi správanie sa osôb, ktoré sú presvedčené o ich záväznosti – nenapĺňajú všetky znaky jedného a totožného (kvázi) prameňa ústavného práva.

Pokiaľ ide o ústavnoprávnu doktrínu, nájdú sa teoretici, ktorí zastávajú podobný názor, ako máme my, a ktorí hlásia potrebu striktného rozlišovania medzi vyššie uvedenými pojmami. Jedným z takýchto právnych odborníkov je napríklad Ota Weinberger, ktorý si pod zvyklosťami predstavuje vzory správania, ktoré sú vrodenu či vžitou súčasťou správania sa tak jednotlivcov, ako aj celej spoločnosti. Obyčaje, na strane druhej predstavujú podľa neho osobitý druh zvyklostí, ktoré označujú taký spôsob správania sa, ktorý je v určitých skupinách obvyklý a v ich vnútri pozitívne hodnotený.³

Obidva termíny sa snaží striktné rozlišovať aj Jan Kysela, ktorý pod pojmom „zvyklosť“ vidí také správanie sa, ktoré sme doteraz uskutočňovali určitým spôsobom, avšak odteraz ho budeme uskutočňovať iným spôsobom (možno oveľa lepším spôsobom), kdežto pod pojmom „obyčaj“ vidí síce nepísané, ale ustálené pravidlo správania sa, ktoré je dlhodobo považované za záväzné a preto by nemalo byť svojvoľne porušované.⁴

Striktného rozlišovania medzi oboma druhmi tzv. „ústavných tradičností“ sa pridrižia aj Ján Drgonec, ktorý ústavné zvyklosti vníma skôr ako ustálené postupy orgánov verejnej moci, ktoré tieto postupy vykonávajú na základe pocitu správnosti s uplatňovaním verejnej právomoci, kdežto ústavné obyčaje považuje skôr za akési „neviditeľné“ ústavnoprávne normy predstavujúce nepísané pravidlá správania sa ústavných orgánov a ústavných činiteľov v ústavnoprávnych vzťahoch, ktoré sú dlhodobo uplatňované zo strany ústavných aktérov z dôvodu presvedčenia o ich (ústavnej/právnej) záväznosti a ktoré nie sú explicitne uvedené v ústave.⁵

Nájdú sa však aj teoretici, ktorí pojem „ústavná zvyklosť“ a pojem „ústavná obyčaj“ vo svojich vyjadreniach buď priamo (úmyselne) alebo nepriamo (z nedbanlivosti) synonymizujú, respektíve stotožňujú. Za zmienku stojí napríklad vyjadrenie Igora Palúša (ktorý do značnej miery zdieľa aj Boguslaw Banaszak⁶), v zmysle ktorého ústavné zvyklosti (obyčaje) sú nepísané pravidlá správania sa, ktoré vznikajú dlhodobou praxou štátnych orgánov, [...] avšak v zásade o ich existencii možno uvažovať len v ústavných modeloch vychádzajúcich primárne z angloamerického systému práva.⁷

² Pozri a porovnaj napríklad GIBA, M. Nepísané ústavné pravidlá a vznik vlády. Čo poradiť prezidentke? *ComenIUS*. 2020, roč. 4, č. 4, alebo OROSZ, L. – VOLČKO, V. *Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva*. Bratislava: SAP, 2013, s. 114–126. Dostupné na: <https://www.ustavnsud.sk/documents/10182/992164/ust_zvyk.pdf/308e3314-1bf3-4f4a-9fbb-061db53f0139>.

³ WEINBERGER, O. *Norma a inštituce (Úvod do teórie práva)*. Brno: Masarykova univerzita, 1995, s. 68.

⁴ KYSELA, J. *Ústava medzi právom a politikou úvod do ústavnej teórie*. Praha: Leges, 2014, s. 246.

⁵ DRGONEC, J. Nepísané ústavné právo. *Zo súdnej praxe*. 2018, roč. 22, č. 4, s. 146–153.

⁶ Pozri BANASZAK, B. *Porownawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. 2. vydanie. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2007, s. 150.

⁷ PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. *Štátne právo Slovenskej Republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, s. 12–37.

Opačný názor zastávajú Pavel Holländer a Vladimír Jurka, v zmysle ktorého ústavné obyčaje (zvyklosti) sú súčasťou právnych systémov jestvujúcich tak v rámci angloamerickej právnej kultúry ako aj v rámci kontinentálnej právnej kultúry.⁸

Karel Klíma v rámci zamýšľania sa nad existenciou a charakterizáciou týchto pojmov dospel k záveru, podľa ktorého v celej histórii ústavnosti prináleží v teórii konštitucionalizmu zvláštny význam tzv. ústavným zvyklostiam – obyčajom. Ústavné zvyklosti (obyčaje) sú väčšinou považované za súčasť ústavného práva, respektíve za pramene ústavy. Ide o nepísané pravidlá, ktoré sa zrodili v spoločenskom (politickom) živote a sú tak všeobecne uznávané a dodržiavané. Hoci sú ústavné zvyklosti (obyčaje) súčasťou všetkých ústavných systémov, ich existencia je viazaná skôr na systém nepísanej ústavy.⁹

Nie je to však len významná časť ústavnoprávnej doktríny, ktorá uprednostňuje stožňovanie pred rozlišovaním medzi pojmom „ústavná zvyklosť“ a pojmom „ústavná obyčaj“. Najvyššie ústavnosúdne authority Slovenskej republiky a Českej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti uvedené dva pojmy nielenže nerozlišujú, ale častokrát ich používajú akoby bez predošlého zamyslenia sa nad významom jedného či druhého pojmu, bez hlbšej charakterizácie oboch pojmov či bez využitia (v právnej teórii dostupných) klasifikačných kritérií na odlišenie oboch pojmov. Spomeňme napríklad strohé konštatovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky použité v jednom z mála rozhodnutí dotýkajúcich sa aj problematiky ústavných obyčají a ústavných zvyklostí, v zmysle ktorého ústavná obyčaj (zvyklosť) predstavuje: „demokratickú tradíciu, ktorá vznikla a rozvíjala sa na našom území, [...] tak desať – dvadsať rokov“.¹⁰ Ústavný súd Slovenskej republiky sa k ústavnej obyčaji (zvyklosti) okrajovo vrátil ešte pri jednom svojom rozhodnutí, v ktorom dospel k záveru, že: „ústavný systém Slovenskej republiky nie je postavený na pevne stanovených lehotách, ale lehoty sú určené praxou vyplývajúcou z ústavnej zvyklosti“.¹¹ Na akú ústavnú zvyklosť v tomto prípade Ústavný súd Slovenskej republiky narážal, a rovnako aj to, ako dospel k vyššie spomínanej lehote potrebnej na vznik demokratickej tradície, to už v rámci odôvodnenia svojho rozhodnutia Ústavný súd Slovenskej republiky nepovedal.

O niečo obsiahlejší ohľadom problematiky ústavných obyčají a ústavných zvyklostí bol v rámci svojej judikatúry Ústavný súd Českej republiky. Ústavný súd Českej republiky sa v jednom zo svojich rozhodnutí vyjadril, že „ústavné zvyklosti (obyčaje) majú v ústavnom štáte veľký význam práve tým, že komponujú ústavu do funkčného celku a zaplňujú priestor medzi strohým vyjadrením ústavných princípov a inštitúcií“.¹²

V inom svojom náleze Ústavný súd Českej republiky vyslovil názor, podľa ktorého v prípade existencie sporu dvoch rôznych interpretácií ústavy je nevyhnutné prikloniť sa k tej interpretácii, ktorá je vžitá ústavnou praxou, a u ktorej tak nebude pochybnosť o jej nesúlade či rozpore s ústavou.¹³

⁸ PL. ÚS 14/2001 (odlišné stanovisko sudcov).

⁹ KLÍMA, K. *Ústavní právo*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, s. 124–125, pozri aj KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, 2007, s. 682.

¹⁰ PL. ÚS 95/11.

¹¹ III. ÚS 571/14.

¹² PL. ÚS 14/01.

¹³ PL. ÚS 33/97.

Napriek tomu, že Ústavný súd Českej republiky sa v rámci svojej judikatúry vyjadril k ústavným obyčajom, respektíve ústavným zvyklostiam viac ráz a obsiahlejšie, ako tomu urobil Ústavný súd Slovenskej republiky, i on oba termíny neodlíšil, ani významnejšie necharakterizoval.

1.2 Ústavná obyčaj contra ústavná zvyklosť

Ako už vyplynulo z predošlého textu, aj napriek tomu, že určitú obsahovú podobnosť ústavných zvyklostí s ústavnými obyčajami nemožno zaprieť, aj naďalej zastávame názor, že medzi týmito dvoma tzv. „ústavnými tradičnosťami“ je niekoľko zásadných rozdielov, ktoré podmieňujú potrebu striktného rozlišovania medzi nimi.

Pokiaľ ide o ich spoločné a odlišné znaky, možno napísať, že tak ústavné obyčaje, ako aj ústavné zvyklosti sú dielom praxe,¹⁴ avšak kým ústavné obyčaje majú skôr povahu ustálených a všeobecne uznávaných zvykov dlhodobo ovplyvňujúcich správanie sa subjektov ústavnoprávnych vzťahov, ktoré nie sú výslovne uvedené v základnom zákone štátu; ústavné zvyklosti majú skôr povahu individuálnych ústavných aktov či ústavou nepredpokladaných činností ústavných orgánov, respektíve predstaviteľov týchto orgánov (t. j. ústavných činiteľov), ktoré tieto orgány (respektíve ich predstavitelia) uskutočňujú, pretože ich považujú za správne.

Aj napriek tomu, že by sa mohlo zdať, že určenie konkrétnej doby užívania určitého (nepísaného) pravidla správania sa je tým nosným kritériom, prostredníctvom ktorého je možné odlíšiť ústavné obyčaje od ústavných zvyklostí, nie je tomu celkom tak. Skúsme si v tejto súvislosti položiť relatívne jednoduchú praktickú otázku: Ako dlho musí existovať nepísané pravidlo správania sa, aby sa stalo obyčajou? Ani vnútroštátna ústavná a právna úprava a ani medzinárodná právna úprava nám s určitou nedokáže zodpovedať vyššie položenú otázku, a to z prostého dôvodu: Jednoznačná odpoveď na túto otázku nejestvuje!

Pokiaľ ide o kritérium stálosti (opakovanej užívanosti) a všeobecnej uznanosti (záväznosti) určitého nepísaného pravidla správania sa, ako kritéria slúžiaceho na preukázanie existencie obyčajového pravidla správania, ani toto kritérium samo o sebe nemá vo vzťahu

¹⁴ Jednou z mnohých klasifikácií prameňov práva je ich delenie na pramene (vznikajúce vo fáze) tvorby práva a pramene (vznikajúce vo fáze) aplikácie práva. Kým pramene, ktoré vznikli vo fáze tvorby práva, majú najčastejšie podobu písaných prameňov práva; pramene, ktoré vznikli vo fáze aplikácie práva majú skôr povahu nepísaných prameňov práva. Obdobne to platí aj pre pramene slovenského ústavného práva. Medzi pramene tvorby práva, majúce podobu písaných prameňov (slovenského) ústavného práva, možno vo všeobecnosti zaradiť Ústavu Slovenskej republiky a ústavné zákony (predstavujúce jej priame či nepriame novelizácie), ale taktiež aj vykonávacie ústavné zákony, návrhy prijaté v referende a uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorými Národná rada Slovenskej republiky zruší rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o udelení amnestie a milosti. Medzi pramene aplikácie práva, majúce povahu nepísaných prameňov (slovenského) ústavného práva možno zaradiť rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky. Svoje miesto v tejto kategórii, podľa nášho názoru, majú aj ústavné obyčaje, ústavné zvyklosti, implicitné ústavné právo a v neposlednom rade aj ústavné princípy – ústavnosúdnou praxou vyvedené a právnu teóriu vymedzené z princípu demokratického a právneho štátu. Ak o ústavných obyčajoch a ústavných zvyklostiach hovoríme ako o prameňoch ústavnej praxe, narážame tým na ich existenciu vo svete (ústavného) práva, ktorá (na rozdiel od iných prameňov ústavného práva) nie je podmienená úspešným absolvovaním všetkých procedúr legislatívneho procesu. Tak ústavná obyčaj ako i ústavná zvyklosť vznikajú samočinne, a ich existenciu determinuje výlučne uplatňovanie toho-ktorého (nepísaného) pravidla správania sa v praxi. Čas a všeobecné presvedčenie o ich správnosti či záväznosti sú jediné determinanty, ktoré podmieňujú, konštituuju a zároveň aj deklarujú ich (ústavno)právnú relevanciu.

k obyčajom vyššiu výpovednú hodnotu, nakoľko doba užívania sa považuje za súčasť tohto kritéria.¹⁵ Kým stálosť a všeobecnú uznanosť (t. j. záväznosti) možno považovať za predpoklady toho, aby určité (objektívne a spoločensky prospešné) pravidlo správania sa ako obyčaj vzniklo a trvalo, čas možno považovať za prekážku toho, aby určité (subjektívne a spoločensky neprijateľné) pravidlo správania sa nevzniklo, respektíve nestalo sa pravidlom stálym a všeobecne uznávaným (t. j. záväzným).¹⁶

Z vyššie uvedeného možno dospieť k záveru, že ústavné zvyklosti (na rozdiel od ústavných obyčají) nevznikajú dlhodobým, ustáleným a formalizovaným postupom, ale vznikajú praktickou činnosťou ústavných orgánov a ústavných činiteľov. Hoci sa podobajú ústavným obyčajom, rozdiely možno bádať tak v rozličných predpokladoch existencie ústavných zvyklostí (pocit správnosti) a ústavných obyčajov (pocit záväznosti a dlhodobé užívanie), ako aj v postihoch za ich nedodržiavanie (kým nedodržiavanie ústavných obyčají zvyčajne možno zo strany štátu sankcionovať, dodržiavanie zvyklostí nemožno vynútiť štátnou mocou).¹⁷ Z uvedeného ďalej vyplýva, že kým určité nepísané pravidlo správania sa môže stať zvyklosťou prakticky zo dňa na deň, to isté nepísané pravidlo správania sa nemusí stať obyčajou ani za niekoľko desaťročí. Kým na ponímanie určitého nepísaného pravidla správania sa ako zvyklosti stačí „len“ presvedčenie o jeho správnosti, na ponímanie určitého nepísaného pravidla správania sa ako obyčaje sa vyžaduje spoločné a nerozdielne presvedčenie o jeho dlhodobej zaužívanosti (*usus longaevus*) a zároveň aj presvedčenie o jeho záväznosti (*opinio iuris sive necessitatis*).¹⁸

Ako už vyplýva z vyššie uvedeného výkladu, ani ústavné obyčaje ani ústavné zvyklosti nepoživajú v Slovenskej republike status „prameňa práva“. Nakoľko však obe tzv. „ústavné tradičnosti“ majú v ústavnom poriadku Slovenskej republiky svoje (nie veľmi docenené) miesto a svoj (nie zanedbateľný) význam, podľa nášho názoru, by bolo vhodné do budúcnosti pouvažovať o priznaní im vyššie uvedeného statusu. Minimálne ústavné zvyklosti už preukázali svoju nenahraditeľnosť pri objasňovaní nejasností obsahu a textu Ústavy Slovenskej republiky, vysvetľovaní a uplatňovaní Ústavy Slovenskej republiky, ako aj pri zabezpečovaní riadneho chodu ústavných orgánov.

Na úvod tejto časti sme si položili zdanlivo jednoduchú teoretickoprávnu otázku, ktorej znenie bolo nasledovné: „Postačuje viac ako štvrtstoročie existencie samostatného slovenského ústavného práva a poriadku na označenie nepísaných ústavných pravidiel vznikajúcich v procese interpretácie a aplikácie Ústavy Slovenskej republiky pojmom ‚ústavné obyčaje‘ alebo je ešte stále vhodnejšie označovať ich termínom ‚ústavné zvyklosti‘ ústavných orgánov a ústavných činiteľov?“ Na záver tejto časti možno skonštatovať, že absolútne

¹⁵ KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. 2. doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 117.

¹⁶ Na doplnenie uvádzame, že tak v právnej teórii ako aj v ústavnosúdnej praxi sa možno stretnúť s dvoma druhmi právnych obyčají: 1. *praeter constitutionem* a 2. *contra constitutionem*. Napriek tomu, že si je len ťažko možné predstaviť existenciu takej ústavnej obyčaje/zvyklosti, ktorá by bola v (priamom či nepriamom) rozpore s platnou a účinnou ústavou, respektíve jej textom a obsahom (či už explicitne vyjadreným, alebo implicitne obsiahnutým), absolútne vylúčiť túto „nemožnosť“ nie je možné. Ak by však nastala situácia, že by určité (nepísané) pravidlo správania sa vyvolávalo pochybnosti o jeho konformite a kompatibilite s ústavou štátu, podľa nášho názoru by nič nestálo v ceste postúpiť takéto pravidlo na jeho ústavnosúdny prieskum (teda kontrolu) ústavnosti. Ústavné súdy sú tými najpovolanejšími orgánmi na rozptýlenie pochybností o (ne)ústavnosti ústavných pravidiel správania sa, pričom povaha prameňa práva či forma jeho (ne)zачytenia by v tomto prípade nemala zohrávať žiadnu úlohu.

¹⁷ KYSELA, J. Poznámky ke stavu oboru ústavného práva a štátovedy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, č. 3, s. 378.

¹⁸ KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*, s. 114.

jednoznačná a všeobecne akceptovateľná odpoveď na vyššie položenú otázku nejestvuje. Dôvodov, prečo tomu tak je, je viacero: od neochoty priznania či ba priam až popierania existencie ústavných obyčají slovenského ústavného práva zo strany niektorých popredných slovenských ústavnoprávnych teoretikov,¹⁹ cez neochotu hlbšieho skúmania tzv. „ústavných tradičností“ vyúsťujúceho častokrát do strohého konštatovania bez bližšieho vysvetlenia typu: „*fungovanie každého ústavného systému významne ovplyvňujú aj ústavné obyčaje a ústavné zvyklosti*“,²⁰ až po neochotu slovenského ústavného súdnicstva zaujať jednoznačný postoj k existencii ústavných zvyklostí a ústavných obyčají v slovenskom ústavnom práve a k ich prípadnému definovaniu a charakterizovaniu zo strany najvyššej slovenskej ústavnosúdnej autority.

My v tejto otázke zastávame o niečo obsiahlejší, no o to viac jednoznačný názor, ktorý opierame najmä o (v predchádzajúcom texte uvedené) logické argumenty. Podľa nášho názoru, kým väčšina ústavných zvyklostí v slovenskom ústavnom poriadku už bola objavená a ich aplikovanie na jednotlivé ústavnopolitické prípady a situácie čím ďalej tým viac prekvitá, ústavné obyčaje v ústavnom systéme Slovenskej republiky, podľa nášho názoru, buď ešte nejestvujú alebo ešte neboli objavené. Dôvod, prečo tomu tak je, je že na vznik obyčaje v ústavnom prostredí a právnych podmienkach Slovenskej republiky nebola splnená ani jedna právnou teóriou vyžadovaná podmienka (podmienka *opinio necessitatis* a podmienka *usus longaevis*).²¹ Inak povedané, platné a účinné ústavné právo sa v Slovenskej republike spája so schválením Ústavy Slovenskej republiky a jej priamymi či nepriamymi novelizáciami prijatými vo forme ústavných zákonov. Dvadsaťosem rokov existencie základného zákona samostatnej slovenskej štátnosti, ktorý navyše podlieha tak častým re-kreáciami, modifikáciami a derogáciami svojho obsahu a textu, podľa nášho názoru, nedáva možnosť vzniku všeobecne uznávaného (záväzného) a dlhodobo používaného pravidla správania sa nepísanej povahy, ktoré by bez najmenšieho zaváhania bolo možné označiť termínom „ústavná obyčaj“.

Tento náš názor možno podporiť aj krátkym exkurzom do ústavného práva platného a účinného na území dnešného Slovenska v 20. storočí, z ktorého jasne vyplýva, že na území dnešného Slovenska bola približne každých 20 rokov v platnosti a účinnosti nová ústava, ktorá zakaždým priniesla tak významnú zmenu do verejnoprávnych i súkromnoprávnych vzťahov štátu a spoločnosti, že s vysokou mierou pravdepodobnosti neumožnila ani len vznik a nie to ešte pretrvanie akejkoľvek ústavnej obyčaje v ďalšom ústavnoprávnom období.²² Na druhej strane, Ústava Slovenskej republiky má takmer tri desiatky rokov, a napriek tomu, že jej text a obsah je do výraznej miery poznačený často krát *ad hoc* zásahmi vykonanými bez širšej odbornej či spoločenskej diskusie, je vysoký predpoklad, že ešte nejakú dobu v platnosti a účinnosti ostane, čo vytvára časovú rezervu na to, aby ústavné obyčaje vznikli alebo dozreli (t. j. splnili tak podmienku *opinio necessitatis*, ako aj podmienku *usus longaevis*) aj v slovenskom ústavnom práve.

¹⁹ Pozri PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Košice: UPJŠ, 2008, s. 17 an., alebo SVÁK, J. – CIBULKA, L. – KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 147–171.

²⁰ POSLUCH, M. – CIBULKA, L. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Bratislava: Heuréka, 2006, s. 136.

²¹ DRGONEC, J. *Nepísané ústavné právo*, s. 146–153.

²² *Ibidem*, s. 146–153.

2. (Ne)ústavné ústavné zvyklosti a ich interpretácia a aplikácia v ústavnopolitickej praxi

Vychádzajme z tézy vyslovenej v záveroch predchádzajúcej kapitoly, že slovenské písané ústavné právo a poriadok je ovplyvňované nepísanými ústavnými pravidlami vznikajúcimi, existujúcimi a zanikajúcimi v procese interpretácie a aplikácie ústavných noriem, ktoré v ústavnom prostredí a právnych podmienkach Slovenskej republiky v súčasnosti reprezentujú predovšetkým ústavné zvyklosti. Napriek tomu, že ústavné zvyklosti ústavného práva platného a účinného na území Slovenskej republiky sa vykreovali, modifikovali a derogovali v procese interpretácie a aplikácie Ústavy Slovenskej republiky, a teda sa predpokladá, že by mali byť s ústavným obsahom a textom konformné a kompatibilné, predsa len nám v tejto súvislosti napadá nasledujúca filozofická otázka: „*Môžu byť v priamom alebo nepriamom nesúlade či rozpore s ústavným obsahom a textom aj nepísané ústavné pravidlá vznikajúce, existujúce a zanikajúce v procesoch interpretácie a aplikácie Ústavy Slovenskej republiky?*“ Uvedenú otázku sa pokúsime zodpovedať v nasledujúcom texte.

2.1 Neústavná ústava aneb pravdivý príbeh o slovenskom ústavnonormotvornom neporiadku

Prvou ústavnou zvyklosťou, na ktorej ústavnosť sa zameriame, bude postup Národnej rady Slovenskej republiky pri zmene a dopĺňaní Ústavy Slovenskej republiky. Je všeobecne známym faktom, že Ústava Slovenskej republiky sa mení a dopĺňa prostredníctvom ústavných aktov schválených, prijatých a vydaných vo forme ústavného zákona. Už menej známou však je skutočnosť, že Ústava Slovenskej republiky ustanovenie upravujúce postup, na základe ktorého je možné/nutné meniť či dopĺňať ústavné normy výlučne formou ústavného zákona, vôbec neobsahuje. Novelizácie Ústavy Slovenskej republiky uskutočňované vo forme ústavného zákona sa stali nepísaným ústavným pravidlom majúúcim svoj právny základ ešte v deväťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia, v začiatkoch budovania samostatného slovenského ústavného práva a poriadku, ktoré si vyžiadali aj prvé modifikovania obsahu a textu slovenskej ústavy. S myšlienkou uskutočnenia zmeny a doplnenia Ústavy Slovenskej republiky tak, ako ho poznáme dnes, prišiel ešte prvý predkladateľ novely ústavy, ktorý (podľa nášho názoru celkom logicky a správne) zvolil ako právne vyjadrenie ústavného aktu úpravy najvyššieho zákona štátu formu ústavného zákona (reflektujúci tak prejav väčšieho politického konsenzu s takýmto ústavným aktom). Opakovaním tohto ústavného postupu zo strany ďalších navrhovateľov zmien a doplnení Ústavy Slovenskej republiky a jeho dlhodobým uskutočňovaním možno o tomto nepísanom ústavnopolitickom pravidle právom hovoriť ako o ústavnej zvyklosti.

Problematickejší z hľadiska pro/proti(ústavnosti), ako samotný slovenský ústavnonormotvorný proces a jeho nejasná ústavnoprávna úprava, sa nám javí 1. (zlo)zvyk Národnej rady Slovenskej republiky čoraz častejšie meniť a dopĺňať obsah a text Ústavy Slovenskej republiky skôr prostredníctvom nepriamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, než prostredníctvom priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky a taktiež aj 2. výsledky tohto postupu – ústavné akty, ktoré nezriedka vyvolávajú pochybnosti o svojej ústavnosti, respektíve súladnosti a nerozpornosti so slovenskou ústavou. Príkladov na poli ústavných aktov potvrdzujúcich naše tvrdenia o úskaliach ústavnonormotvorného procesu vyúsťujúcich do schvaľovania, prijímania a vydávania ústavných zákonov, ktoré budú

nepriaznivo modifikujú, derogujú alebo priam až (materiálne alebo formálne) prelajújú obsah a text Ústavy Slovenskej republiky je viac ako dosť a kroky Ústavného súdu Slovenskej republiky na zabezpečenie „ústavnosti slovenskej ústavy“ sú viac ako nedostatočné (Ústavný súd Slovenskej republiky za 28 rokov platnosti a účinnosti Ústavy Slovenskej republiky vyslovil nesúlad, respektíve rozpor ústavného zákona s ústavou len v jednom jedinom prípade).²³ Zmierniť uvedený nepriaznivý stav by pomohol aktívnejší prístup Ústavného súdu Slovenskej republiky v oblasti prieskumu ústavnosti ústavných zákonov, aj keď jedným dychom dodávame, že s touto aktivitou Ústavného súdu Slovenskej republiky by so značnou mierou pravdepodobnosti (tak, ako tomu bolo v prvom a je dosť možné, že aj v poslednom prípade)²⁴ nebola stotožnená ani časť právnickej obce.²⁵

Azda najväčším problémom z tejto oblasti je prax schvaľovania a prijímania tzv. *ad hoc* ústavných zákonov. Uvedený druh ústavných zákonov predstavuje ústavné zákony slúžiace, takpovediac, na „jednorazové použitie“, pretože ich využitie spočíva v jednorazovom odchylení sa od textu Ústavy Slovenskej republiky, avšak bez toho, aby došlo k trvalej ústavnej zmene.²⁶

Nielen podľa nášho názoru ústavné zákony „na jednorazové použitie“ predstavujú neželaný zásah do ústavného systému Slovenskej republiky. Je tomu tak najmä z dôvodu, že *ad hoc*, pre konkrétny prípad, menia určité pravidlo stanovené samotnou Ústavou Slovenskej republiky. Inak povedané, *ad hoc* ústavné zákony predstavujú ústavnú formu obídenia určitej ústavnej normy.²⁷

Pokiaľ ide o našu radu v tejto oblasti, predchádzať vydávaniu ústavných zákonov, takpovediac, na „jednorazové použitie“ sa dá tak, že Národná rada Slovenskej republiky sa vzdá svojej ústavnej zvyklosti riešiť prípadnú ústavnopolitickú krízu *ad hoc*, prostredníctvom ústavného zákona „na jednorazové použitie“ a priamou novelizáciou Ústavy Slovenskej republiky by si (Národná rada Slovenskej republiky) konštituovala oprávnenie rozhodovať v mimoriadnych ústavných prípadoch a situáciách a za určitých ústavou taxatívne vymedzených podmienok ústavným zákonom o skrátení, respektíve predĺžení svojho volebného obdobia či o skrátení, respektíve predĺžení volebného obdobia orgánov územných a obecných samospráv, čím by došlo nielen k teoretickoprávnej „legitimizácii“ Národnej rady Slovenskej republiky na uskutočnenie ústavného aktu predĺženia či skrátenia volebného obdobia orgánov priamo volených občanmi Slovenskej republiky, ale zároveň by sa tým zabezpečila aj „legalizácia“ takejto ústavnopolitickej praxe.

²³ Bližšie pozri PL. ÚS 21/2014.

²⁴ Novelou Ústavy Slovenskej republiky uskutočnenej ústavným zákonom č. 422/2020 sa do ustanovenia čl. 125 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky vložila nasledujúca veta: „Ústavný súd nerozhoduje ani o súlade ústavného zákona s ústavou.“ Pre objektivnosť dodávame, že o uvedenej časti novely Ústavy Slovenskej republiky bude rozhodovať Ústavný súd Slovenskej republiky, nakoľko ju na ňom napadla skupina 30 poslancov, ktorí namietajú jej protiústavnosť (bližšie pozri: <<https://www.najpravo.sk/clanky/skupina-poslancov-napadla-na-ustavnom-sude-sr-cast-ustavneho-zakona-v-oblasti-justice.html>>).

²⁵ KÁČER, M. Od ochrany pred hrôzami koncentračných táborov k ochrane „profesionálnej existencie“ vydierateľných sudcov. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2019, roč. XXXVIII, č. 1, s. 261–273, alebo DOMIN, M. Prečo mal Ústavný súd svoje rakety (zatiaľ) nechať v sile. Stručný postreh k prelomovému rozhodnutiu. *ComeniUS*. 2019, roč. 3, č. 2, v komparácii s LALÍK, T. Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2019, roč. XXXVIII, č. 1, s. 274–297.

²⁶ OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky: doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009, s. 335 [cit. 2019-12-12]. Dostupné na: <https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_25.pdf>.

²⁷ BALOG, B. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*. 2007, roč. 59, č. 12, s. 1582.

Pokiaľ ide o problémy spojené so samotným ústavnonormotvorným procesom, zastávame názor, že viac ako ústavnú možnosť by bolo vhodnejšie, účelnejšie a želateľnejšie zakotviť proces zmeny a doplnenia Ústavy Slovenskej republiky ako ústavnú povinnosť a to explicitne do ústavného textu. Týmto opatrením by sa na strane jednej vniesol poriadok do celého procesu ústavnej normotvorby, a na strane druhej by sa zabezpečila konformita a kompatibilita ústavnej matérie.

Pokiaľ ide o naše odporúčania na zamedzenie uskutočňovania nepriamych ústavných doplnkov a zmien, ktoré postupom času nadobudli zreteľne kontúry ústavnej zvyklosti, sú stručné a jasné: ako sme už načrtli v predchádzajúcom odseku, explicitne v texte Ústavy Slovenskej republiky upraviť ako výlučnú možnosť uskutočnenia ústavných doplnkov a zmien formu priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ktorých obsah sa prevezme priamo do textu slovenskej ústavy. Za úvahu by určite stálo porozmýšľať aj nad tým, či by nebolo vhodné a účelné priamo v texte Ústavy Slovenskej republiky vymedziť aj predmet ústavných zákonov, ktoré by nepredstavovali priame novelizácie slovenskej ústavy. Máme totižto zato, že súčasný stav schvaľovania, prijímania či vydávania ústavných zákonov s akýmkoľvek obsahom je dlhodobo neudržateľný, a to nie len z hľadiska znehodnocovania ústavnej matérie inštitútmi a inštitúciami, ktoré v základnom zákone štátu nemajú svoje opodstatnenie (pretože predmet ich právnej úpravy patrí skôr do oblasti podústavného práva), ale aj z toho hľadiska, že práve týmito neželanými „*prínosmi*“ sa ústavný text a obsah viac negatívne ako pozitívne modifikuje, prelamuje ba až deroguje (čo by pri zvyšujúcej sa frekvencii takýchto ústavných doplnkov a zmien a súčasne pri neexistencii jednoznačného oprávnenia Ústavného súdu Slovenskej republiky môže mať pre Ústavu Slovenskej republiky fatálne ústavnoprávne následky). Nakoľko ústavné zákony stoja spolu s ústavou na vrchole pyramídy právnych predpisov, a rovnako, ako ústava požíva najvyššiu právnu silu (pretože sú výsledkom širšieho politického konsenzu), ich predmetom by nemalo byť „*čokoľvek*“, ale len otázky vyššieho spoločenského záujmu. Vzhľadom na uvedené navrhujeme, aby sa formou ústavného zákona rozhodovalo o „*mimoriadnych ústavných prípadoch a situáciách*“.

2.2 Hľadá sa premiér aneb skutočný ústavnopolitický príbeh o konštituovaní vlády Slovenskej republiky

Významnou ústavnou zvyklosťou, ktorú si (aj z hľadiska jej možno nesúladnosti či rozpornosti s Ústavou Slovenskej republiky) rozoberieme v tejto časti, bude ustálený postup prezidenta Slovenskej republiky v súvislosti s ustanovovaním vlády Slovenskej republiky, respektíve menovaním predsedu vlády Slovenskej republiky a ďalších jej členov. Vo všeobecnosti možno povedať, že (v Ústave Slovenskej republiky zakotvené) vzťahy medzi prezidentom Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky sú jedny z najmenej jasných. Nejde však o výnimočnú situáciu vzťahujúcu sa výlučne na ústavnoprávne prostredie Slovenskej republiky, je tomu tak aj v iných štátoch, v ktorých ústava upravuje postavenie a právomoci prezidenta a vlády. Nakoľko však tak v prípade prezidenta Slovenskej republiky ako aj v prípade vlády Slovenskej republiky neexistujú len vzťahy ústavné, ale aj vzťahy politické, je na mieste otázka, do akej miery, respektíve ako podrobne by mali byť ústavnopolitické vzťahy týchto dvoch ústavných orgánov a ich reprezentantov upravené napríklad v Ústave Slovenskej republiky? Nakoľko Ústava Slovenskej republiky je v oblasti úpravy vzťahov týchto dvoch ústavných činiteľov relatívne stručná, do popredia sa dostávajú implicitné ústavné zvyklosti, ktoré dotvárajú to, čo ústavná matéria explicitne

nevyjadruje. Jednou z ústavných zvyklostí, ktorú (zatiaľ) žiaden prezident Slovenskej republiky neporušil, je, že po vyhlásení výsledkov parlamentných volieb poveril predsedu alebo volebného lídra, poprípade iného člena víťaznej politickej strany/hnutia zostavným vládou Slovenskej republiky.²⁸

Pokiaľ ide o samotný ústavný akt menovania predsedu vlády Slovenskej republiky a členov vlády Slovenskej republiky zo strany prezidenta Slovenskej republiky, ten možno charakterizovať ako dvojfázový proces. Prezident Slovenskej republiky, postupujúc podľa ustanovenia článku 110 Ústavy Slovenskej republiky, v prvej fáze vymenuje predsedu vlády Slovenskej republiky, a na návrh predsedu vlády Slovenskej republiky prezident Slovenskej republiky, postupujúc podľa ustanovenia čl. 111 Ústavy Slovenskej republiky, v druhej fáze vymenuje ostatných členov vlády Slovenskej republiky. Obe fázy konštituovania vlády Slovenskej republiky zvyčajne prebiehajú počas jedného slávnostného aktu.

Ako sme už vyššie naznačili, stalo sa nepísaným pravidlom, že prezident Slovenskej republiky, rešpektujúc výsledky volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, poveril predsedu, respektíve volebného lídra či iného predstaviteľa politickej strany alebo politického hnutia, ktoré v týchto voľbách získalo najvyššiu dôveru zo strany občanov Slovenskej republiky, na uskutočnenie politických rokovaní s ďalšími politickými subjektmi, ktoré boli vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky úspešné,²⁹ o zostavení vlády Slovenskej republiky. Po završení politických rokovaní a deklarovaní väčšinovej podpory novokonštituovanej vláde Slovenskej republiky zo strany (poslancov) Národnej rady Slovenskej republiky pristúpi prezident Slovenskej republiky k prijatiu demisie doterajšieho predsedu vlády Slovenskej republiky, ako aj všetkých jej členov, a poverí ich vykonávaním ústavných právomocí vlády Slovenskej republiky až do vymenovania nového predsedu a ďalších členov vlády Slovenskej republiky. Tým sa zabráni stavu, pri ktorom by v rovnakom čase existovali dvaja predsedovia vlády Slovenskej republiky, respektíve dve vlády Slovenskej republiky.

V nadväznosti na uvedené je nutné skonštatovať, že Ústava Slovenskej republiky sa ani slovom nezmieňuje o tom, dokedy po demisii dosluhujúcej vlády Slovenskej republiky (ktorú po podaní demisie poveruje prezident Slovenskej republiky výkonom ústavných právomocí vlády Slovenskej republiky, a to v plnom rozsahu a až do vymenovania nového predsedu vlády Slovenskej republiky a nových členov vlády Slovenskej republiky) má prezident Slovenskej republiky vymenovať nového predsedu vlády Slovenskej republiky a ďalších členov vlády Slovenskej republiky. Zastávame však názor, že by sa tak malo stať v čo možno v najkratšom čase po ustanovujúcej schôdzi novej Národnej rady Slovenskej republiky, aby sa predišlo situáciám, v ktorých bude vláda Slovenskej republiky (v demi-

²⁸ Zaujímavosťou je, že po oznámení výsledku volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa uskutočnili v roku 1994, nepoveril vtedajší prezident Slovenskej republiky zostavením vlády Slovenskej republiky lídra víťaznej politickej strany, ale stranu samotnú. Ďalšou zaujímavosťou je, že po oznámení výsledku volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa uskutočnili v roku 1998 a taktiež v roku 2010 prezident Slovenskej republiky najskôr poveril zostavením vlády Slovenskej republiky predsedu, respektíve člena víťaznej politickej strany / politického hnutia, tým sa však vládu Slovenskej republiky nepodarilo zostaviť a preto pristúpil prezident Slovenskej republiky k odovzdaniu poverenia na zostavenie vlády Slovenskej republiky predsedovi, respektíve členovi politickej strany / politického hnutia, ktoré vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky skončilo na druhom mieste.

²⁹ Úspešnosť politických strán a politických hnutí vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky „*sa meria*“ prekročením 5% hranice zvoliteľnosti. Táto hranica je v prípade koalícií politických strán a politických hnutí zvýšená na úroveň získania 7% platných hlasov zo všetkých platných hlasov občanov Slovenskej republiky, ktorí za zúčastnili na voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

sii) nútená prijať legislatívne opatrenia na predchádzanie, zamedzenie či odstránenie následkov určitej krízy, ale nebude schopná tieto legislatívne oprávnenia predložiť, prerokovať a schváliť z dôvodu, že tento vládny kabinet už nepožíva dôveru novokonštituovanej Národnej rady Slovenskej republiky, respektíve nedisponuje väčšinou poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky.

V procese konštituovania vlády Slovenskej republiky je vskutku pozoruhodným inštitútom tzv. „*inštitút poverenia*“ prezidenta Slovenskej republiky na zostavenie vlády Slovenskej republiky. Vo všeobecnosti platí, že poverenie na zostavenie vlády Slovenskej republiky nemusí prezident Slovenskej republiky automaticky ponúknuť predsedovi, respektíve volebnému lídrovi či inému členovi politickej strany (politického hnutia), ktorá vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky získala najväčšiu podporu (respektíve získala najviac poslaneckých mandátov). Doterajšia ústavnopolitická prax síce svedčí o opaku (a poverenie na zostavenie vlády Slovenskej republiky bolo doteraz vždy najskôr ponúknuté predstaviteľovi politického subjektu, ktorý parlamentné voľby vyhral), ale ak by takto prezident Slovenskej republiky nekonal a zostavením vlády Slovenskej republiky by poveril inú osobu, než vrcholného predstaviteľa víťazného politického subjektu, nehrozila by mu za takéto svoje konanie žiadna ústavnoprávna sankcia. Práve naopak, prezident Slovenskej republiky by takýto svoj postup mohol oprieť o ustanovenie článku 101 ods. 1 druhej vety Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého: „*prezident Slovenskej republiky [...] svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov*“.³⁰ Citovaný text podľa nášho názoru „*zmocňuje*“ prezidenta Slovenskej republiky k tomu, aby poveril zostavením vlády Slovenskej republiky v prvom rade takú osobu, ktorá má reálne predpoklady „*sformovať*“ vládne zoskupenie, ktoré bude disponovať efektívnou väčšinou v Národnej rade Slovenskej republiky. Inak povedané, prezident Slovenskej republiky v záujme čo najrýchlejšieho konštituovania novej vlády (a teda zabezpečenia riadneho chodu ústavných orgánov) môže pred predsedom najsilnejšej parlamentnej politickej strany (politického hnutia) uprednostniť predsedu (prípadne iného člena) takej politickej strany, ktorá má dostatočný koaličný potenciál, a ktorá je spôsobilá vytvoriť s inými parlamentnými politickými stranami a politickými hnutiami tzv. „*koaličnú vládu*“ disponujúcu väčšinou v parlamente. Opačný postup by mohol byť za určitých okolností hodnotený buď ako obchádzanie zaužívanej ústavnej zvyklosti alebo ako úmyselná obštrukcia zo strany prezidenta Slovenskej republiky, neústavným spôsobom predlžujúceho proces odovzdania moci do rúk „*reálneho*“ víťaza volieb deklarujúceho disponentúru väčšiny poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky.

Napriek všetkému vyššie uvedenému faktom zostáva, že Ústava Slovenskej republiky inštitút poverenia nepozná. Absencia ústavnoprávnej úpravy inštitútu poverenia prezidenta Slovenskej republiky na zostavenie vlády Slovenskej republiky len podčiarkuje skutočnosť, že ide o pomerne významný politický (a nie právny) inštitút, ktorý „*vdaka*“ svojej neurčitosti umožňuje prezidentovi Slovenskej republiky významným spôsobom ovplyvňovať zloženie novej vlády Slovenskej republiky. A keďže poverenie prezidenta Slovenskej republiky na zostavenie vlády Slovenskej republiky predstavuje politický a nie (ústavno)právny inštitút, akákoľvek diskusia o (ne)ústavnosti tejto zvyklosti neprihádza do úvahy.

³⁰ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Po vymenovaní tzv. „*designovaného premiéra*“, t. j. osobu poverenú zostavením vlády Slovenskej republiky, za predsedu vlády Slovenskej republiky nasleduje druhá fáza, v ktorej prezident Slovenskej republiky, v zmysle ustanovenia článku 111 Ústavy Slovenskej republiky: „*na návrh predsedu vlády Slovenskej republiky vymenuje ďalších členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev*“.³¹ Ako už z citovaného textu vyplýva, predchádzajúci návrh predsedu vlády Slovenskej republiky je nutnou podmienkou na vymenovanie určitej osoby za člena vlády Slovenskej republiky. Tak predseda vlády Slovenskej republiky ako aj ďalší členovia vlády Slovenskej republiky pri svojom menovaní skladajú do rúk prezidenta Slovenskej republiky sľub tak, ako je to predpísané v ustanovení článku 112 Ústavy Slovenskej republiky. Znenie sľubu je nasledovné: „*Sľubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republike. Svoje povinnosti budem plniť v záujme občanov. Budem zachovávať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života*“.³² Jeho zložením sa členovia vlády Slovenskej republiky ujímajú svojich funkcií.

Z gramatického výkladu ustanovenia článku 111 Ústavy Slovenskej republiky³³ síce môže vyplývať istá dominancia predsedu vlády Slovenskej republiky vo vzťahu k prezidentovi Slovenskej republiky pri menovaní ostatných členov vlády Slovenskej republiky, a k záveru o povinnosti prezidenta Slovenskej republiky akceptovať návrhy predsedu vlády Slovenskej republiky na členov vlády Slovenskej republiky sa prikláňa napríklad aj Milan Čič alebo Daniel Krošlák.³⁴ Opačný názor však zastáva napríklad Ján Drgonec, podľa ktorého prezident Slovenskej republiky nie je povinný akceptovať osoby navrhnuté predsedom vlády Slovenskej republiky za členov vlády Slovenskej republiky a už vôbec nie je povinný takéto osoby vymenovať za podpredsedov vlády Slovenskej republiky či ministrov poverených riadením príslušných ministerstiev v Slovenskej republike a navyše mu dáva za pravdu aj doterajšia prax.³⁵

Slovenská ústavnopolitická prax posledných rokov, totižto, ukázala, že prezidenti Slovenskej republiky si spomínané ústavné ustanovenie (aj napriek jeho účelovej zmene zo strany Národnej rady Slovenskej republiky) vykladajú skôr ako možnosť, nie povinnosť akceptovať personálne návrhy premiéra vo vzťahu k ostatným prípadným/budúcim členom svojho kabinetu,³⁶ a tak sa nám v tejto súvislosti zdajú príznačné slová Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý ku vzťahu prezident Slovenskej republiky – vláda Slovenskej republiky ešte na začiatku deväťdesiatych rokov uviedol, že: „*hoci vláda Slovenskej republiky je vrcholným orgánom výkonnej moci v Slovenskej republike, ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky je v skutočnosti dominantné voči ústavnému postaveniu vlády Slovenskej republiky*“.³⁷

Významnou ústavnou zvyklosťou v procese menovania vlády Slovenskej republiky je poverovanie jednotlivých členov vlády Slovenskej republiky riadením príslušných ministerstiev v Slovenskej republike. Ústava Slovenskej republiky neurčuje, koľko členov by

³¹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

³² Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

³³ Novelizovaného ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z.

³⁴ Pozri Čič, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 559, alebo KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 537–538.

³⁵ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky: komentár*. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1172–1173.

³⁶ Pozri napríklad: <<https://www.webnoviny.sk/po-prvom-meciarovom-pade-zveril-prezident-kovac-docasnu-vladu-doruk-moravcika/>> alebo <<https://dennikn.sk/1069934/kiska-odmietol-vladu-ktorou-navrhol-pellegrini-ziada-od-neho-inu->>.

³⁷ I. ÚS 39/93.

mala mať vláda Slovenskej republiky; koľko podpredsedov by malo pôsobiť vo vláde Slovenskej republiky, ani aký minimálny počet ministerstiev by mal existovať v Slovenskej republike, ani to, či každý člen vlády Slovenskej republiky musí byť súčasne poverený aj riadením určitého ministerstva alebo vo vláde Slovenskej republiky môže pôsobiť aj člen vlády Slovenskej republiky, takpovediac, „*bez kresla*“. Rovnako otáznou taktikou je, či prezident Slovenskej republiky je povinný alebo oprávnený už vymenovaného člena vlády Slovenskej republiky aj poveriť riadením konkrétneho ministerstva či správou agendy podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre určité vymedzené záležitosti. Táto otázka dodnes nebola predmetom hlbšej analýzy, my sa však domnievame, že ak už raz prezident Slovenskej republiky vymenuje určitú osobu za člena vlády Slovenskej republiky, mal by ho poveriť aj riadením konkrétneho ministerstva a to z dôvodu, že oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky zasahovať predsedovi vlády Slovenskej republiky do zloženia vlády Slovenskej republiky sa končí vymenovaním určitej osoby za člena vlády Slovenskej republiky. Samotný akt menovania, podľa nášho názoru, v sebe obnáša akceptáciu určitej osoby, ktorej má byť zverená určitá pozícia a poverenie takejto osoby výkonom práv a povinností spojených s touto funkciou je už viac-menej „*len*“ formálno-právny akt.

Z analýzy ústavnej matérie, ako aj z poznatkov a postupov ústavnopolitickej praxe možno konštatovať, že predseda vlády Slovenskej republiky navrhuje počet, profiláciu ako aj osoby, ktoré by mali byť prezidentom Slovenskej republiky menované do funkcie podpredsedu vlády Slovenskej republiky a do funkcií ostatných členov vlády Slovenskej republiky, ako aj to, ktorý člen vlády Slovenskej republiky by mal byť menovaný za akého ministra, respektíve vedením akého ministerstva by mal byť poverený alebo či bude vo vláde Slovenskej republiky pôsobiť ako minister „*bez kresla*“.³⁸ Potom je už na zvážení prezidenta Slovenskej republiky, či personálnym nomináciám predsedu vlády Slovenskej republiky vyhovie alebo nie.

Pokiaľ ide o minimálny počet ministrov a ministerstiev pôsobiacich v Slovenskej republike, ten Ústava Slovenskej republiky explicitne neupravuje, avšak možno ho vyvodiť z ustanovenia článku 8 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Z uvedeného ustanovenia vyplýva, že vláda Slovenskej republiky by okrem predsedu mala mať aspoň jedného podpredsedu a aspoň štyroch ministrov, respektíve ministerstiev. Ide o ministrov, respektíve ministerstvá: obrany, vnútra, financií, zahraničných vecí.³⁹

Zastávame názor, že prípadné zakotvenie inštitútu „*poverenia na zostavenie vlády Slovenskej republiky*“ do Ústavy Slovenskej republiky by bolo predmetom na (z hľadiska času) dlhú, (z hľadiska problematiky) hlbokú a (z hľadiska odbornosti) vysokú diskusiu. Náš názor je, že v prípade „*poverenia na zostavenie vlády Slovenskej republiky*“ ide o ústavnú zvyklosť, ktorej (aspoň doterajšie) uplatňovanie nijako neprekračuje obsah či text

³⁸ Ústava Slovenskej republiky (na rozdiel od Ústavy Českej republiky) nepriznáva explicitné právo podpredsedovi vlády Slovenskej republiky za určitých podmienok zastupovať predsedu vlády Slovenskej republiky a viesť rokovania vlády Slovenskej republiky. Podpredsedu vlády Slovenskej republiky musí týmito úkonmi poveriť priamo predseda vlády Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky rovnako neupravuje ani to, či má byť podpredseda vlády Slovenskej republiky poverený riadením určitého ministerstva alebo nie. Keďže Ústava Slovenskej republiky explicitne nezakazuje ani neprikazuje, aby vo vláde Slovenskej republiky pôsobil aj podpredseda vlády Slovenskej republiky či iný člen vlády Slovenskej republiky, ktorý nie je zo strany prezidenta Slovenskej republiky poverený riadením ministerstva, v praxi sa možno stretnúť aj s podpredsedom či členom vládneho kabinetu, ktorý je takpovediac „*bez kresla*“.

³⁹ Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Ústavy Slovenskej republiky. Aj preto (aspoň zatiaľ) nevidíme žiaden dôvod ani potrebu na jeho zakotvenie v ústavnej matérii.

Obdobný názor zastávame aj pri otázke oprávnenosti či povinnosti prezidenta Slovenskej republiky akceptovať návrh predsedu vlády Slovenskej republiky na členov vlády Slovenskej republiky. Súčasná ústavná úprava tejto otázky je postačujúca, pretože ak už nič iné, aspoň vytvára priestor na vybudovanie konštruktívnych vzťahov medzi dvomi najdôležitejšími „ústavnými úradmi“ a „ústavnými úradníkmi“ v krajine, a to už od samého počiatku. V prípade, ak by sa to nepodarilo, bolo by na Ústavnom súde Slovenskej republiky, aby prípadné ústavné spory medzi ústavnými činiteľmi rozhodol.

V úvode tejto kapitoly sme položili nasledujúcu hypotetickú otázku: „*Môžu byť v priamom alebo nepriamom nesúlade či rozpore s ústavným obsahom a textom aj nepísané ústavné pravidlá vznikajúce, existujúce a zanikajúce v procesoch interpretácie a aplikácie Ústavy Slovenskej republiky?*“ V závere tejto kapitoly nám neostáva iné, než konštatovať, že na vyššie uvedenú otázku ani v právnej teórii ani v ústavnopolitickej praxi v súčasnosti nejestvuje jednoznačná odpoveď. Dôvodov, prečo tomu tak je, jestvuje viacero. Zo všetkých spomeňme napríklad neexistenciu všeobecne akceptovateľnej definície či bližšej charakterizácie ústavných zvyklostí; časté synonymizovanie pojmu „ústavná zvyklosť“ a pojmu „ústavná obyčaj“ zo strany teoretickoprávnej doktríny i ústavnosúdnej praxe; nejednoznačné postavenie ústavných zvyklostí v ústavnom systéme Slovenskej republiky, nejasnosti ohľadom ich súladu a nerozporu s Ústavou Slovenskej republiky a ostatnými ústavnými predpismi platnými a účinnými na území Slovenskej republiky či problémy spojené s ich teoretickoprávnu interpretáciou a ústavnopolitickou aplikáciou.

Podľa nášho názoru, v slovenskom ústavnom práve jestvujú ústavné zvyklosti, ktoré vykazujú väčšiu či menšiu mieru presvedčenia o ich správnosti (ako napríklad doteraz nevyjasnený ústavný spor týkajúci sa možnosti či povinnosti prezidenta Slovenskej republiky akceptovať personálne návrhy predsedu vlády Slovenskej republiky na členov vlády Slovenskej republiky alebo schvaľovanie či prijímanie ústavných zákonov aj na základe tzv. „generálnej ústavnej blankety“, respektíve ich vydávanie len na základe tzv. „špeciálnej ústavnej blankety“), a rovnako v ňom jestvujú aj ústavné zvyklosti, nad správnosťou ktorých sa doteraz nikto nezaoberal (ako napríklad zvyklosť, v zmysle ktorej ak už raz prezident Slovenskej republiky vymenuje určitú osobu za člena vlády Slovenskej republiky, či je povinný tohto už vymenovaného člena vlády Slovenskej republiky poveriť aj konkrétnym výkonom funkcií či riadením konkrétneho ministerského rezortu alebo je prezident Slovenskej republiky oprávnený už vymenovaného člena vlády Slovenskej republiky ponechať síce vymenovaného, ale, takpovediac, „bez kresla a právomocí“). Zároveň v slovenskom ústavnom práve existujú ústavné zvyklosti, ktorých doterajšie realizovanie nevykazovalo žiadnu mieru neústavnosti či protiústavnosti (ako napríklad poverenie predsedu/lídra politickej strany prezidentom Slovenskej republiky zostavením vlády Slovenskej republiky), ale rovnako v ňom existujú aj ústavné zvyklosti, ktoré vykazujú istú mieru nesúladnosti či rozpornosti s Ústavou Slovenskej republiky (ako napríklad vydávanie *ad hoc* ústavných zákonov). V Slovenskej republike existujú len dve ústavné authority, ktoré sa raz a navždy môžu vysporiadať s problematikou ústavne súladných či rozporných ústavných zvyklostí. Týmito ústavnými orgánmi sú tzv. „pozitívny ústavodarca“ – Národná rada Slovenskej republiky a tzv. „negatívny ústavodarca“ – Ústavný súd Slovenskej republiky. Dokým sa tak nestane, dovtedy možno konštatovať, že súčasťou ústavného práva a právneho poriadku Slovenskej republiky boli, sú a budú tak „ústavné ústavné zvyklosti“, ako aj „neústavné ústavné zvyklosti“.

Záver

Záverom nášho vedeckého bádania je poukaz na skutočnosť, že v ústavnom systéme Slovenskej republiky síce jestvujú ústavné zvyklosti, ale zatiaľ v ňom buď nejestvujú alebo ešte neboli objavené žiadne ústavné obyčaje. Ústavné obyčaje a ústavné zvyklosti nie sú totožné. Ide o dva rozličné druhy nepísaných ústavných pravidiel, ktoré je možné a nutné rozlišovať. Primárnym cieľom ústavných obyčají je vytváranie nových pravidiel správania sa, primárnym cieľom ústavných zvyklostí je dotváranie už existujúcich pravidiel správania sa. Inak povedané, kým hlavnou úlohou ústavných obyčají by mala byť postupná premena implicitného ústavného obsahu na explicitný ústavný text, hlavnou úlohou ústavných zvyklostí by malo byť zabezpečenie toho, aby explicitne vyjadrený text ústavy bol vykladaný a uplatňovaný v súlade s implicitným obsahom ústavy. Týmto spôsobom obyčaje, ako aj zvyklosti pomáhajú k interpretácii a aplikácii ústavného obsahu a textu, ako jednotného a zmysluplného celku. A preto možno povedať, že ich miesto v ústavnom práve a poriadku je nezastupiteľné a nenahraditeľné.

(Un)constitutional Constitutional Conventions

Marek Gunič

Abstract: One of the most general and widespread classifications of law distinguishes between written law and unwritten law, respectively between codified sources of law and non-codified sources of law. However, there are accounts, about the existence of exclusively written law which argue, that unwritten law is just a historical undesirable remark of the age where these classifications arose. In fact, unwritten law maybe did not find its application in most branches of law, which form the legal order of the Slovak Republic. However, there is a branch of law in the Slovak Republic, in which unwritten rights and unwritten rules of behaviour play a very special and a significant role. This branch of law is called constitutional law. In this article, we will write about unwritten constitutional rights in the process of interpretation and application of the Constitution of the Slovak Republic and we will also try to define them, characterize them and classify them into two categories: “the conventions” and “unwritten rules of behaviour”.

Key words: constitutional conventions, constitutional law, Constitution of the Slovak Republic