

Ladislav Orosz

PREZIDENT REPUBLIKY V ČESKO-SLOVENSKOM ÚSTAVNOM SYSTÉME

Inštitút prezidenta má v ústavno-politickom vývoji Česko-Slovenska trvalé miesto a hlboké tradície. Jeho existencia je spätá prakticky s celými doterajšími dejinami česko-slovenského štátu. Aj v dôsledku historického vývoja sa individuálna hlava štátu stala jedným zo symbolov i stabilizujúcich faktorov československej štátnosti a to aj napriek tomu, že jeho ústavno-právne postavenie podliehalo pomerne častým zmenám. V súčasnom období sa v zložitých spoločensko-politických podmienkach formuje nová ústavno-právna podoba inštitútu prezidenta republiky. Analýze doterajšieho priebehu tohto procesu aj s naznačením perspektív jeho vyústenia je venovaný tento príspevok. Jeho ústrednému zámeru bude ale predchádzať stručný historicko-právny exkurz.

I. HISTORICKO-PRÁVNÝ EXKURZ

Prvý právny dokument, ktorý fixuje v Česko-Slovensku inštitút prezidenta republiky je **zákon č. 37/1918 Zb. o dočasnej ústave**. Postavenie prezidenta republiky – hlavy štátu – bolo v zmysle dočasnej ústavy pomerne slabé. Volilo ha Národné zhromaždenie 2/3 väčšinou prítomných. Je potrebné podotknúť, že funkčné obdobie prezidenta nebolo fixne stanovené, pričom dočasná ústava neumožňovala jeho odvolanie z úradu. Prezident republiky vykonával s vládou časť výkonnej moci. Na jeho vládne úkony sa ale vyžadovala kontrasignácia zodpovedného člena vlády. Do činnosti Národného zhromaždenia mohol prezident zasahovať jedine prostredníctvom práva relatívneho veta, ktoré ale bolo možné prekonať v 2. hlasovaní bežnou väčšinou.

Pomerne výrazne sa posilnili právomoci prezidenta republiky **novelizáciou dočasnej ústavy v máji 1919 (z.č. 271/1919 Zb)**. Prezident „získal“ právo

menovať a odvolávať členov vlády a poverovať ich riadením jednotlivých rezortov. Mal tiež právo zúčastňovať sa schôdzí vlády a predsedat' im. Posilnilo sa aj jeho právo veta. K jeho prekonaniu sa vyžadovala už kvalifikovaná väčšina.

K stabilizácii ústavných pomerov Česko-Slovenska v období tzv. 1. republiky došlo až prijatím **ústavnej listiny Československej republiky č. 121/1920 Zb. vo februári 1920**. Ústava ČSR z r. 1920 vychádzala z parlamentnej formy vlády, ale s pomerne výraznými prvkami deľby moci. Pri koncipovaní posta venia hlavy štátu vychádzal česko-slovenský ústavodárca predovšetkým zo vzoru ústavy tretej francúzskej republiky (1875). Ústava vychádzala naďalej z dualistickej koncepcie vládnej a výkonnej moci, ktorej nositeľmi boli prezident a vláda. Táto koncepcia sa premietla aj do vnútornej štruktúry ústavy, keď postavenie prezidenta, vlády a tiež postavenie ministerstiev a nižších správnych úradov je upravené v spoločnej hlave (hlava III – Moc vládna a výkonná). Rozdelenie právomoci medzi prezidenta a vládu riešila ústava v § 64 prostredníctvom taxatívneho výpočtu prezidentských právomocí na úseku vládnej a výkonnej moci s odkazom ostatných vecí do pôsobnosti vlády.

Prezidenta republiky volilo Národné zhromaždenie trojpäťtinovou väčšinou prítomných za prítomnosti nadpolovičnej väčšiny členov oboch snemovní na 7 rokov (podrobnosti voľby upravil zák.č.161/1921 Zb.). Nikto nemohol byť zvolený za prezidenta viac ako 2 krát za sebou, s výnimkou T. G. Masaryka. Prezident nebol ústavne zodpovedný za výkon svojho úradu. Za jeho úkony bola zodpovedná vláda. Akýkoľvek prezidentov úkon na úseku vládnej a výkonnej moci potreboval k svojej platnosti kontrasignáciu zodpovedného člena vlády. Trestne mohol byť stíhaný len pre velezradu, pričom funkciu trestného tribunálu plnil senát (horná snemovňa) a funkciu žalobcu poslanecká snemovňa.

Široké oprávnenia mal prezident vo vzťahu k vláde; menoval a odvolával jej členov, poveroval ich riadením rezortov a to bez akéhokoľvek ústavného obmedzenia, t.j. mohol menovať i úradnícku vládu, rozhodovať o počte členov vlády. Mohol sa zúčastňovať rokovaní vlády, predsedat' im, požadovať od jednotlivých členov vlády písomné správy vo veciach patriacich do ich pôsobnosti.

Ústava ČSR z r. 1920 posilnila postavenie prezidenta aj vo vzťahu k parlamentu. Prezident zvolával zasadnutia Národného zhromaždenia, vyhlasoval ich za skončené. Mal tiež právo odročiť zasadnutia parlamentu najviac však na 1 mesiac a pritom len raz v roku. Prezident mohol tiež rozpustiť Národné zhromaždenie. Ústava ho obmedzovala pri uplatnení tohto práva len tým, že zakazovala rozpustiť parlament v posledných 6 mesiacoch funkčného obdobia prezidenta. Prezident nemal síce právo zákonodárnej iniciatívy vo vzťahu k parlamentu, ale mal právo predkladať mu správy o stave republiky. Ústava zakotvovala tiež inštitút relatívneho prezidentského veta. Prezident

mohol vrátiť do 1 mesiaca s pripomienkami schválený zákon parlamentu. Vetovaný zákon museli potvrdiť obe snemovne v 2. hlasovaní nadpolovičnou väčšinou všetkých svojich členov (pri prvom hlasovaní postačovala nadpolovičná väčšina prítomných pri minimálnom 1/3 kvóre). Ak sa nedosiahol požadovaný súhlas oboch snemovní postačila k prekonaniu veta 3/5 väčšina všetkých členov poslaneckej snemovne. V legislatívnej praxi sa ukázalo právo veta veľmi silnou zbraňou v rukách prezidenta. Zákony vetované I. prezidentom T. G. Masarykom vo väčšine prípadov neboli v konečnom dôsledku prijaté. Prezident republiky podpísal tiež zákony Národného zhromaždenia.

Okrem vyššie uvedených právomocí disponoval česko-slovenský prezident aj ďalšími právomocami typickými pre hlavu štátu na úseku zahraničnej politiky (zastupovanie štátu, dojednávanie a ratifikácia medzinárodných zmlúv, prijímanie a poverovanie vyslancov, vyhlasovanie vojnového stavu a vojny – na základe predchádzajúceho súhlasu parlamentu), trestnej politiky (milosť, amnestia) a menovacích práv (vysokoškolskí profesori, sudcovia, štátni úradníci, vyšší dôstojníci...) Prezident bol tiež hlavným veliteľom ozbrojených síl.

Ústavno-právne postavenie prezidenta sa v období I. republiky zásadne nezmenilo a to aj napriek tomu, že predovšetkým v druhej polovici tridsiatich rokov v súvislosti s nárastom fašizačných tendencií sa objavili snahy o výrazné posilnenie prezidentských právomocí. Prezident sa mal stať „integračným elementom v politike demokratického štátu“ (Metl). Objavili sa návrhy na priamu voľbu prezidenta republiky (Weyr), ale tiež zrušenie zodpovednosti vlády parlamentu a zrušenie ministerskej kontrasignácie prezidentských aktov (J. J. Krejší). Je zjavné, že išlo o snahy transformovať parlamentnú formu vlády na prezidentskú, o snahy transformovať parlamentnú formu vlády na prezidentskú, so silným postavením hlavy štátu¹.

Postavenie prezidenta republiky sa výrazne zmenilo až po vzniku tzv. II. republiky, t.j. po prijatí Mníchovskej dohody (30.10.1938 – 15.09.1939). Podstatný zásah do ústavných pomerov predstavoval najmä **úst. zákon č. 330/1938 Zb. o zmocnení k zmenám ústavnej listiny a ústavných zákonov ČSR a o mimoriadnej nariaďovacej moci**. Podľa čl.I. tohto ústavného zákona dostal prezident republiky **právo uskutočňovať zmeny Ústavy**, „ak by to vyžadovali nové pomery“, ak sa tak stane na jednomyselný návrh vlády, na ktorej schôdzi by bola prítomná väčšina členov slovenskej krajinskej vlády a jeden člen

¹ K postaveniu prezidenta republiky v období tzv. I. republiky pozri z čs.odbornej literatúry napr. K. L a c o, *Ústava predmníchovskej ČSR a Ústava ČSR I*, Bratislava 1966. Š. M e r t a n o v á, *Sústava najvyšších mocenských orgánov v politickom systéme po vzniku buržoáznej ČSR*. „Acta iuridica cassoviensia“ 1982, 5, s. 63–75; R. K ř o v á k, *Zákonodárna činnosť Národného zhromaždení a prezident republiky*, „Moderní stát“ 1932, 2, B. 3–10; F. W e y e r, *Československé ústavní právo*, Praha 1937; J. K r e j š í, *O reformě úřadu prezidenta republiky*, „Naše doba“ 1935–36, atd.

krajinskej vlády Zakarpatskej Ukrajiny. Je potrebné podotknúť, že ústavné pomery Slovenska a Zakarpatskej Ukrajiny mohol prezident meniť len so súhlasom krajinských snemov. Je zaujímavé podotknúť, že spomínané prezidentské zmocnenie si čoskoro osvojil aj exilový prezident dr. E. Beneš.

Po zániku republiky v marci 1939 právnú kontinuitu ČSR zabezpečovali exilové orgány pôsobiace v Londýne a pozostávajúce z prezidenta, vlády republiky a Štátnej rady, ako poradného zboru prezidenta a kontrolného orgánu zloženého zo zástupcov najdôležitejších politických síl (tzv. dočasné štátne zriadenie). Ústredné postavenie medzi týmito orgánmi mal prezident, ktorému bola ústav. dekrétom č.2/1940 Úr.v. zverená zákonodárna (resp. presnejšie dekretálna) právomoc. (republikovaný pod č.20/1945 Zb. Z. a n.) Toto postavenie prezidenta republiky nebolo zmenené až do prijatia novej ústavy ČSR v máji 1948. Mimoriadnym spôsobom poznamenali ďalší vývoj čs. právneho poriadku ústavné dekréty prezidenta republiky z prvej polovice r. 1945 (nacionalizačné dekréty, retribučné zákonodárstvo...) Je potrebné ale poznamenať, že po ustanovení dočasného národného zhromaždenia (ústav. dekrét prezidenta resp.č.47/1945 Zb. zo dňa 25.08.1945) prezident prakticky upustil od využívania svojej dekretálnej právomoci i keď formálnoprávne nebola zrušená².

Obdobie rokov 1945–1948 v ČSR je charakterizované zložitými podmienkami vnútorného politického zápasu. I keď rozhodujúcu odpoveď za výsledok tohto zápasu dali udalosti vo februári 1948 (v prospech KSČ), možno charakterizovať novú ústavu ČSR schválenú 9.05.1945 ako určitý politický kompromis. Ústava 9 mája (v čs. odbornej literatúre sa vžil tento termín pre označenie ústavy z r. 1948), aj keď obsahuje viacero prvkov, ktoré dovtedy čs. ústavné zákonodárstvo nepoznalo, prevzala viacero ustanovení z l. ústavy ČSR. Toto tvrdenie platí predovšetkým o nami sledovanej problematike. V ústavnom postavení prezidenta republiky sa naďalej zachovali určité prvky deľby moci. Niektoré jeho právomoci vo vzťahu k Národnému zhromaždeniu (právo zvolávať, odročovať zasadnutia parlamentu, vynasovať ich za skončené, rozpúšťať parlament, predkladať mu správy o stave republiky, právo relatívneho veta voči zákonom a právo absolútneho veta voči zákonným opatreniam predsedníctva Národného zhromaždenia, ústavná nezodpovednosť prezidenta ...) a vláde (právo menovať a odvolávať členov vlády, poverovať ich riadením rezortov, rozhodovať o počte členov vlády, právo zúčastniť sa schôdze vlády, predsedáť jej, právo vyžadovať od nej informácie a podklady ...) vytvárali formálno-právne podmienky na reálne, i keď len čiastočné, fungovanie systému brzd a protiváh v systéme najvyšších štátnych orgánov a pre pomerne silné postavenie prezidenta v tomto systéme. I keď je

² K postaveniu prezidenta republiky v období 1938–1945 pozri napr. *Dejiny štátu a práva na území Československa do r. 1945*, Praha, Orbis 1964, s. 464 a n.

možné konštatovať, že de iure sa postavenie prezidenta oproti ústave z r. 1920 výraznejšie nezmenilo, vážnosť úradu prezidenta sa začala znižovať s ústavou 9. mája koncipované prvky del'by moci sa v reálnej politicko-právnej praxi formalizovali najmä zastrešujúcim pôsobením vedúcej politickej sily – KSČ. Touto praxou sa vlastne postupne vytvárali podmienky pre podstatnejšie ústavné modifikácie inštitútu prezidenta republiky.

V období príprav novej ústavy (ústavy z r. 1960) sa v Česko-Slovensku už pomerne výrazne prejavili tendencie všeobecne prevládajúce v bývalom tzv. východnom bloku smerujúce k určitej unifikácii ústavných dokumentov najmä pod určujúcim vplyvom stalinskej ústavy ŽSSR z r. 1936. Pod určujúcim vplyvom vedúcej politickej sily – KSČ proklamovaný vyšší stupeň dosiahnutého stupňa rozvoja socialistickej spoločnosti sa nemohol neprejsť v štádiu prípravy ústavy, aj ohľadne nami sledovaného inštitútu. V tomto období neboli ojedinelé v socialistickej právnej vede názory o vyššej adekvátnosti „kolegiálnej hlavy štátu” socialistickému typu štátu³. Česko-slovenský ústavo-dárca si ale túto argumentáciu neosvojil a v duchu historických tradícií a najmä posledných skúseností s fungovania prezidentského inštitútu zotrval pri individuálnej hlave štátu⁴. Došlo ale k zásadnej zmene postavenia prezidenta republiky v systéme najvyšších štátnych orgánov opierajúce sa o 2 východiskové zásady:

1. Vyjadrenie zodpovednosti prezidenta republiky voči najvyššiemu zastupiteľskému zboru, ako najvyššiemu orgánu štátnej moci.

2. Zdôraznenie spolupráce a úzkej súčinnosti prezidenta republiky s ostatnými najvyššími štátnymi orgánmi, osobitne s vládou⁵.

Uvedeným zásadám zodpovedajúce ústavno-právne postavenie prezidenta republiky sa v zásade zachovalo až do súčasnosti. Federálizácia Česko-Slovenska v r. 1968 „postihla” inštitút prezidenta len minimálne. Pôvodná 4.hlava ústavy ČSSR sa premietla takmer bezo zmien do 4.hlavy ústav. zákona č. 143/1968 Zb. o čs. federácii (zmeny sa týkali len spôsobu voľby prezidenta, upresnenia niektorých jeho menovacích právomocí a možnosti rozpustiť Federálne zhromaždenia v ústav. zákonom stanovenom prípade). V ďalšom období sa táto časť ústavnej matérie menila len minimálne. Ústav. zákonom č.50/1975 Zb. sa umožnil nový dôvod voľby prezidenta v prípade, že doterajší prezident nemôže zo závažných dôvodov vykonávať funkciu dlhšie ako jeden

³ Tieto názory opäť ožili v Česko-Slovensku v čase prípravy ústavného zákona o čs. federácii, k tomu napr. J. Chovanec, *Československá socialistická federácia*, Bratislava 1978, s. 158–159.

⁴ K tomu pozri J. Gronský, *K niektorým zvláštnym rysům Československej a obecným rysům ústavnosti v návrhu socialistickej ústavy*, „Acta iuridica Carolina” [Praha] 1960, I, s. 136 a nsl. Podrobný rozbor zdôvodnenia zachovania individuálnej hlavy štátu v Česko-Slovensku, pozri tiež publikáciu *Československá ústava. Komentár*, Praha 1988, s. 322 a n.

⁵ Porovnaj T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 30 a n.

rok. Ústav. zákonom č. 161/1989 Zb. sa upravili podmienky voľb nového prezidenta po odstúpení vtedajšieho prezidenta G. Husáka (do 40 dní, verejným hlasovaním, na obdobie končiace najneskôr 40 dní po zvolení nového Federálneho zhromaždenia) a konečne ústav. zákonom č. 158/1990 Zb. sa upravilo funkčné obdobie súčasného prezidenta ČSFR na 2 roky, aby bolo v súlade s dĺžkou funkčného obdobia Federálneho zhromaždenia (platí len pre súčasné funkčné obdobie)⁶.

II. SÚČASNÉ ÚSTAVNÉ POSTAVENIE PREZIDENTA ČSFR A PERSPEKTÍVY JEHO ZAKOTVENIA V NOVEJ ÚSTAVE

Platné ústavné postavenie prezidenta republiky je upravené v 4. hlavě ústavn. zákona č. 143/1988 Zb. v znení neskorších zmien a doplnkov (viď vyššie).

Platná ústavná úprava inštitút prezidenta bližšie necharakterizuje, obmedzuje sa na konštatovanie, že „V čele ČSFR je prezident“ (čl. 61, ods.1). Odborná literatúra ale vychádza z charakteristiky prezidenta ako hlavy (individuálnej) štátu⁷. Prezidenta volí Federálne zhromaždenie 3/5 väčšina všetkých členov Snemovne ľudu a 3/5 väčšina všetkých členov Snemovne národov zvolených v Českej republike a 3/5 väčšina všetkých členov Snemovne národov zvolených v Slovenskej republike. Po zvolení skladá prezident pred FZ ústavný sľub. Bližšie podmienky voľby platná úprava neuvádza, z čoho je zrejmé, že ústavodárca nepredpokladal vznik konfliktov pri uskutočňovaní tohto závažného štátneho – politického aktu. Prezident je za výkon svojej funkcie zodpovedný Federálnemu zhromaždeniu, čo je v súlade so socialistic-kou doktrínou rozhodujúceho postavenia zastupiteľských zborov v sústave štátnych orgánov. Je možné súhlasiť s názorom čs. právnej teórie, v zmysle ktorého vyplýva zo zodpovednosti prezidenta i možnosť jeho odvolania z funkcie Federálnym zhromaždením bez ohľadu na to, že Ústava o tejto možnosti výslovne nehovorí⁸. Pre konanie spojené s výkonom funkcie nie je možné prezidenta stíhať (nestíhatelnosť sa ale nevzťahuje na iné konanie prezidenta). V zmysle ustanovení trestného práva používa prezident osobitnu

⁶ Pre úplnosť, nedávno schváleným ústavným zákonom o ústavnom súde ČSFR bolo prezidentovi republiky poskytnuté právo menovať sudcov Ústavného súdu ČSFR na návrh Federálneho zhromaždenia, Českej a Slovenskej národnej rady.

⁷ Pozri napr. *Československá ústava. Komentár*, s. 324, tiež S. Zdobinský, P. Peško, a kol., *Československé státní právo*, Praha 1981, s. 154.

⁸ Porovnaj napr. S. Matoušek, S. Zdobinský, a kol. *Štátné právo, ČSFR*, Bratislava 1987, s. 281; tiež *Československá ústava. Komentár*, s. 324.

ochranu. Prezidentom ČSFR môže byť zvolený každý občan voliteľný za poslanca Federálneho zhromaždenia. Funkcia prezidenta je nezlučiteľná s funkciou poslanca žiadneho zastupiteľského zboru, člena vlády, ako aj sudcu Ústavného súdu a sudcu všeobecných súdov. Ak sa predčasne uvoľní prezidentský úrad, alebo prezident nemôže vykonávať zo závažných dôvodov svoj úrad, zastupuje ho dočasne federálna vláda, resp. jej predseda.

Právomoci prezidenta republiky je možné zhrnúť to nasledovných oblastí:

1) v **medzinárodných vzťahoch** (zastupovanie ČSFR navonok, dojednávania a ratifikácia medzinárodných zmlúv, prijímanie a poverovanie vyslancov, vyhlásenie vojny na návrh vlády, vypovedanie vojny na základe rozhodnutia Federálneho zhromaždenia, uzavieranie mieru);

2) **vo vzťahu k Federálnemu zhromaždeniu** (zvolávanie zasadnutí a vyhlásenie ich za skončené, právo zúčastňovať sa schôdzi FZ? podávať FZ správy o stave ČSFR a o závažných politických otázkach, predkladať im návrhy potrebných opatrení, právo zákonodárnej iniciatívy, podpisovanie zákonov FZ v prípade ak dohodovacie konanie nevedlo k zhodnému uzneseniu oboch snemovní);

3) **vo vzťahu k federálnej vláde a niektoré menovacie právomoci** (menovanie predsedu a ostatných členov federálnej vlády, poverovanie ich riadením jednotlivých rezortov a právo odvolať ich z funkcie, právo byť prítomný na zasadnutí vlády, predsať jej, vyžadovať od nej a jej členov správy, prerokovať s nimi rôzne otázky, menovanie ďalších vyšších štátnych funkcionárov – napr. členov Rady obrany štátu, členov Ústavného súdu, profesorov a rektorov vysokých škôl, generálneho prokurátora ČSFR atď., prepožičiavanie vyznamenaní);

4) **na úseku trestnej politiky** (právo udeľovať amnestiu a milosť).

Prezident republiky zároveň plní funkciu vrchného veliteľa ozbrojených síl z čoho mu vyplývajú ďalšie oprávnenia (právo nariaďovať a rušiť mimoriadne opatrenia v čase zvýšeného ohrozenia štátu, právo vydávať rozkazy a schvaľovať predpisy pre ozbrojené sily, menovanie práva a pod.).

Snáď je potrebné ešte spomenúť ustanovenie čl.61 ods. 2 úst. zákona o čs. federácii, v zmysle ktorého je možné rozšíriť právomoci prezidenta republiky bežným zákonom Federálneho zhromaždenia.

Na základe formálno-právnej analýzy ústavného postavenia prezidenta republiky je možné charakterizovať československý prezidentský inštitút ako **stredne silný**, čo zodpovedá našim ústavným tradíciám⁹. Zároveň je ale

⁹ Je pozoruhodné, že v čs. odbornej literatúre uplynulého obdobia nevznikla rozsiahlejšia monografia či aspoň štúdia podrobnejšie analyzujúca inštitút prezidenta republiky v zmysle ústavy z r. 1960, ak neberieme prirodzene do úvahy rozsiahlejšie učebnicové diela pertraktujúce ústavnú materiu komplexne. K bližšej analýze inštitútu „socialistického“ prezidenta neposkytuje komplexnejší pohľad ani zahraničná odborná literatúra dotknutých krajín. Svetlou výnimkou je snáď len už citovaná monografia prof. Szymczaka.

potrebné si uvedomiť, že platná ústava bola „šitá“ na pozadí určujúceho postavenia marxisticko-leninskej strany v štáte a spoločnosti, čo bolo aj formálne deklarované v jej 4.článku. Vychádzala z predpokladu, že v štáte nemôže dôjsť k parlamentnej či vládnej kríze, pretože všetky eventuálne konflikty už v zárodku vyrieši všemocné politbyro. Nemôžeme nesúhlasiť s názorom podstatnej časti súčasnej politickej reprezentácie, že práve z tohto dôvodu nie sú ústavné mechanizmy vzťahov medzi najvyššími štátnymi orgánmi dostatočne prepracované a hrozia v podmienkach zostreňného politického zápasu ústavným kolapsom.

V období po novembri 1989 sa fungovanie inštitútu prezidenta republiky mení z prevažne symbolického na politicky mimoriadne aktívne. Je možné **konštatovať**, že **súčasný prezident aktívne využíva všetky právomoci, ktoré mu platná právna úprava poskytuje**. Iniciatívy prezidenta republiky vo vnútro-politickej oblasti smerujú aj k využitiu takých právomocí, ktoré neboli v minulom období vôbec doktnuté. Popri aktívnom vystupovaní na pôde Federálneho zhromaždenia, účasti na schôdzach vlády, usmerňovaní politických konfliktov máme na mysli najmä využívanie práva zákonodárnej iniciatívy¹⁰ a mimoriadnú aktivitu v procese prípravy nových ústav ČSFR a republík. Vzhľadom na to, že aktivity prezidenta republiky majú spravidla závažný politický dosah „podari“ sa niekedy prostredníctvom nich ešte zvýšiť napätie na i tak rozvírenej politickej hladine (spory o názve štátu a štátnom znaku, spory o rozdelenie kompetencie medzi federáciou a republiky okorenené žiadosťou o posilnenie prezidentských právomocí...) Práve v takýchto situáciách vystupuje na povrch „slabosť“ súčasného česko-slovenského ústavného systému a potreba jeho urýchlenného prepracovania. Prirodzene nie je to úloha jednoduchá. Akýkoľvek „pokús“ o zmeny v pomere ústavných vzťahov medzi najvyššími štátnymi orgánmi **musí rešpektovať existujúce politické reality a ich odraz v zákonodárnom zbore, ústavne a filozoficko-právne tradície, v súčasných československých podmienkach tiež podstatu a hĺbku národných a národnostných konfliktov, objektívny vedecký prístup a mal by aspirovať na trvalosť a stabilitu ústavného riešenia**. Unáhlenosť pri hľadaní optimálneho modelu ústavných vzťahov najvyšších štátnych orgánov môže ešte viac skomplikovať dosiahnutie potrebného politického konseansu a dokonca znemožniť diskusiu o riešeníach, ktoré by boli na normálnych podmienkach snád aj prijateľné.

Aj keď vonkoncom nie je zámerom tohto príspevku sklŕnuť do roviny politického hodnotenia rozoberaj problematiky, nie je možné nekonštatovať,

¹⁰ Zatiaľčo prezident republiky v období od vzniku Federálneho zhromaždenia až po novembrové udalosti v r. 1989 nevyužil právo zákonodárnej iniciatívy ani v jednom prípade, sčasný prezident V. Havel od svojho nástupu do funkcie až po súčasnosť uplatnil toto právo už 10 krát.

že vyššie uvádzané myšlienky sa plne, žiaľ v negatívnom zmysle, vzťahujú na posledné ústavné iniciatívy prezidenta republiky a federálnej vlády smerujúce k posilneniu prezidentských mocí započaté najmä prejavom prezidenta republiky na 11.spoločnej schôdzi snemovní FZ (10.12.1990) a ústiae do právne relevantných návrhov ústavných zákonov o celoštátnom referende, stave ohrozenia štátu a ústavnom súde (na posledný sa vzťahuje toto tvrdenie len čiastočne). Snaha urýchlene – ešte pred prijatím ústavy – vyriešiť ústavné postavenie prezidenta republiky sa tak zákonite stretla s negatívnou reakciou väčšiny parlamentných výborov FZ, SNR a ČNR ale tiež publicistov a časti vedeckej a najmä laickej verejnosti¹¹. Táto reakcia by mohla tiež signalizovať (vychádzajúc z vecnej analýzy spomínaných návrhov), že snahy vybaviť česko-slovenského prezidenta právomocami pripomínajúcimi súčasný francúzsky model nenajdú v kompetentných ústavných orgánoch potrebné pochopenie. Uvážlivým sa z tohto pohľadu zdá postoj P. Pešku vyslovený ešte v lete minulého roku "naši tradíci odpovída spíše systém parlamentní, který je také v souladu s evropským ústavním myšlením i ústavnou realitou", ktorý zároveň naznačuje riešenie spočívajúce v prekonaní súčasného modelu a oživení niektorých východísk 1. ústavy ČSR „bude nutno ovšem uvážit, zda má být prezident odpovědný parlamentu, jak to zavedla «chruščovská a novotnovská» ústava z r. 1960, či neodpovdný (což by vyžádalo nezbytnost vládné kontrasignace). Jak platilo v první republice. Neodpovědnost prezidenta by posílila jeho samostatnou úlohu, vznikla by možnost veta, eventuálně i rozpuštění parlamentu”¹².

Domnievam sa, že serióznejšiemu napredovaniu v nami sledovanej problematike do istej miery bráni aj skutočnosť, že sa na rozdiel napr. od Poľska o nej dopisial nerozvinula aktívna vedecká diskusia na stránkach odbornej či prípadne dennej tlači. Koordinujúcou platformou pre rozvinutie tejto diskusie by sa mohol stať **prezidentov návrh ústavy ČSFR**, predložený začiatkom marca verejnosti, samozrejme s ohľadom na možnosti principiálne iných prístupov.

Prezidentov návrh je budovaný naďalej na filozofii silného prezidenta i keď oproti vyššie spomínaným iniciatívam (návrhy ústavných zákonov) je aspoň čiastočne korigovaný, zrejme aj pod tlakom viditeľnej politickej reality. **Inštitút prezidenta republiky je upravený v samostatnej 4. hlave návrhu „Hlava štátu”**. Návrh využíva mnoho prvkov z doterajšieho ústavného vývoja, predovšetkým z ústavy z r. 1920, ale obsahuje aj ustanovenia, ktoré čs. ústavné právo ešte

¹¹ Pozri napr. V. Bernáth, „Poistka” či „svorník”, „Nové slovo” 1991, č.5, s. 5; H. Humanová, V. Maňák, *Prezident – autokrat?* „Slobodný piatok”, 25.01.1991, s. 8; P. Vršanský, *Prisilná hlava štátu...*, „Práca”, 11.04.1991, s. 5; Š. Hrečka, *Čaká nás výnimočný stav?*, „Pravda”, 30.01.1991, s. 3; tiež, L. Orosz, *Referendum áno, ale aké?*, „Nové slovo” 1991, č.2, s. 5 atď.

¹² P. Peška, *Proměny ústavního (státního) práva*, „Právo a zákonnost” 1990, č. 10, s. 554–555.

nepoznalo. Dotýka sa to aj samostatnej voľby prezidenta. Podľa návrhu by prezidentu volili členovia Federálnej rady¹³ a poslanci Federálneho zhromaždenia. Pri prvom hlasovaní by sa vyžadovala 3/5 väčšina poslancov FZ a členov FR zvolených v Českej republike a obdobná väčšina poslancov FZ a členov FR zvolených v Slovenskej republike. Pri druhom hlasovaní z dvoch kandidátov, ktorí obdržali najviac hlasov pri prvej voľbe v Českej a Slovenskej časti volebného kolégia, by postačovala nadpolovičná väčšina hlasov v oboch častiach. Ak by ani opakovaná voľba nevedla k cieľu, koncipuje návrh priama voľba prezidenta z kandidátov, ktorí sa zúčastnili 2. hlasovania. K zvoleniu by bolo potrebné získať nadpolovičnú väčšinu odovzdaných hlasov v Českej i Slovenskej republike. Poslednou alternatívou by bola opakovaná priama voľba, pri ktorej by postačovala nadpolovičná väčšina odovzdaných hlasov v rámci celej ČSFR.

Pozoruhodné je koncipované postavenie prezidenta vo vzťahu k Federálnemu zhromaždeniu. Prezident by zvolával prvé zasadania novozvoleného FZ, mal právo predkladať FZ návrhy zákonov (právo zákonodirnej iniciatívy), predkladať mu správy o stave ČSFR, návrhy potrebných opatrení, byť prítomný na schôdzach FZ a vystúpiť na nich, podpísal by zákony FZ a mal právo rozpustiť Federálne zhromaždenie, a to v prípadoch taxatívne stanovených návrhom ústavy (ak FZ 3x po sebe odmietne vysloviť dôveru novovymenovanej vláde, ak počas 6 mesiacov 3x vysloví vláde ČSFR nedôveru; ak sa do 5 mesiacov neuznesie o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila otázku dôvery). Ak by prezident republiky rozpustil FZ, mal by až do zvolenia nového FZ právo vydávať dekréty aj v takých veciach, na úpravu ktorých by inak bol potrebný zákon. Tieto dekréty by vyžadovali schválenie Federálnou radou. Je zaujímavé, že z tradičných právomocí prezidenta vo vzťahu k parlamentu v parlamentnej forme vlády neobsahuje návrh právo veta (má ho mať Federálna rada) a ani právo zvolávať, ukončovať a odročovať zasadnutia parlamentu.

Právomoci prezidenta republiky vo vzťahu k vláde ČSFR, vo vzťahu k zahraničiu, na úseku trestnej politiky, pri prepožičiavaní vyznamenaní sú koncipované v zásade podľa platného ústavného stavu. Menovacie právomoci prezidenta sa rozširujú návrhom ústavy aj na sudcov Najvyššieho súdu ČSFR (podľa platného stavu ich volí FZ).

Široké právomoci by mal mať prezident republiky pri vyhlasovaní referenda. Popri vyhlásení referenda na návrh oprávnených subjektov (FZ,

¹³ Federálna rada by mala byť novým, doposiaľ nepoznaným, štátnym orgánom pozostávajúca z 30 členov tvorených, na základe zásady paritného zastúpenia, predsedami a ďalšími členmi predsedníctva zákonodárnych zborov republík s pomerne významnými právomocami. Federálne zhromaždenie by malo byť podľa návrhu jednokomorové s uplatnením inštitútu zákazu majorizácie vo všetkých veciach patriacich do ich pôsobnosti.

vláda ČSFR a pri návrhu na oddelenie jednej z republík tiež republikové parlamenty alebo 20% voličov jednej z republík), by mohol vyhlásiť referendum aj z vlastnej iniciatívy. Nemohol by tak urobiť jedine v prípade, žeby s tým vyjadrila nesúhlas 3/5 väčšina všetkých členov vlády ČSFR (je potrebné si uvedomiť, že prezident by mal voči vláde menovacie a odvolávacie právomoci). Výsledky referenda by mali mať záväznosť ústavného zákona.

Návrh ústavy ďalej poskytuje prezidentovi právo vyhlásiť vojnový stav (na návrh vlády ČSFR) a vypovedať vojnu (na základe rozhodnutia FZ), ustanovuje ho tiež do funkcie vrchného veliteľa ozbrojených síl. Prezident by mal mať tiež právo vyhlásiť stav ohrozenia štátu (dôvody na jeho vyhlásenie sú koncipované pomerne benevolentne) a to na návrh alebo so súhlasom federálnej vlády a tiež so súhlasom republikových vlád, ak sa dotýka ich územia. Tento súhlas si ale nevyžaduje, ak tieto nemôžu plniť svoje ústavné funkcie. Vyhlásenie stavu ohrozenia štátu musí byť do 48 hodín potvrdené FZ a FR (potvrdenie sa ale nevyžaduje ak sa nemôžu zísť, alebo nie sú uznášaniaschopné). Počas vyhlásenia stavu ohrozenia štátu by mohol prezident ukladať kompetenčným orgánom vykonať mimoriadne opatrenia, vrátane obmedzenia práv a slobôd občanov.

Pre úplnosť stručného popisu je potrebné ešte dodať, že prezident by bol v zmysle návrhu ústavy nezodpovedný, za jeho prejavy súvisiace s výkonom funkcie by zodpovedala vláda ČSFR, k čomu návrh koncipuje inštitút kontrasignácie člena vlády k prezidentským úkonom. Prezidenta by bolo možné trestne stíhať jedine pre vlastizradu. Žalobu by podávalo Federálne zhromaždenie a súdil by ho Ústavný súd.

Pri celkovom, i keď vzhľadom na požadovaný rozsah príspevku stručnom hodnotení rozoberaných častí prezidentovho návrhu ústavy, aj v kontexte s jeho časťami o zákonodárnej moci (4.hlava) a výkonnej moci - vláde ČSFR (6.hlava), by sme mohli v zásade konštatovať, že **neprekračuje rámec parlamentnej formy vlády**, (z 4. a 6. hlavy vyplýva jednoznačne zodpovednosť vlády parlamentu), i keď oproti súčasnému stavu výraznejšie posilňuje postavenie výkonnej moci. Na druhej strane návrhom koncipované postavenie prezidenta ako „arbitra“ medzi zákonodárnou a výkonnou mocou **vytvára za určitých okolností priestor na nadobudnutie prevahy výkonnej moci** (rozpustenie parlamentu, stav ohrozenia štátu), čo je síce v zásade v súlade s poslednými celoeurópskymi tendenciami, ale je otáznne či **bude prijateľné pre potrebnú väčšinu súčasnej československej politickej reprezentácie**. Nemôžeme opomenúť, tiež pomerne veľkú samostatnú rozhodovaciu právomoc prezidenta v zmysle rozoberaného návrhu ústavy. Ak by sa rozoberaný návrh ústavy dostal na rokovanie parlamentu je možné očakávať nielen nesúhlas oficiálnej opozície ale tiež nemalej časti slovenskej politickej reprezentácie aj z dôvodu určitej personifikácie prezidentského úradu (podľa posledných výskumov verejnej

mienky popularita V. Havla na Slovensku pomerne výrazne klesá), otázný je tiež postoj jednotlivých častí českej politickej reprezentácie. Skôr sa mi zdá, že konečná podoba prezidentského úradu v novej ústave ČSFR oklieští niektoré prezidentské právomoci oproti rozoberanému návrhu najmä v prospech zákonodárnej moci, s čím sa autor tohto príspevku osobne stotožňuje.

Právnická fakulta
Univerzity Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach

Ladislav Orosz

THE PRESIDENT OF REPUBLIC IN THE CZECHO-SLOVAK CONSTITUTIONAL SYSTEM

Summary

In Czechoslovakia continue the preparatory works on the proposals of the new federal and republic Constitutions. The important part of the constitution would be the part, which concerns to the presidency. The necessity of change the presidency come out of the need to amend the Constitution constructed by the obsolete socialist doctrine of positions and relations between the highest organs of state. The final version of the constitutional position of the presidency is framing according to the objective analysis of czechoslovak constitutional traditions and the valuation of social and political situation in present period. By these realities, the first part gives the valuation of the presidency since 1918 to present. The second part explains the perspective possibilities of its adoption in the new Constitution. This article has been written as a analysis of the proposal of the Constitution published by Mr. president Václav Havel in March, 1991.

Thumaczyl Ludwik Lamentowski