

Výkonná moc – Vláda SR

Lucia Berdisová, Ústavné právo II

Funkcia a postavenie vlády v širšom a v užšom zmysle; vznik Vlády SR a postavenie a funkcia predsedu vlády a členov vlády; právomoci vlády a normotvorba

Právna úprava (ústavný základ):

Čl. 108

Vláda Slovenskej republiky je vrcholným orgánom výkonnej moci.

Čl. 109

(1) Vláda sa skladá z predsedu, podpredsedov a ministrov. (...)

1. Načo nám je vláda?

Ak zákonodarná moc vydáva všeobecne záväzné právne predpisy, potom **musí existovať niekto, kto tieto predpisy uvedie do života, a to tak, že ich vykoná**. Z viacerých dôvodov tento výkon všeobecných pravidiel nerobí sám parlament a parlamentné orgány.

Prvým dôvodom je **delba moci**. Ak by pravidlá vytváral a uvádzal do života jeden orgán, bolo by v ňom koncentrovanej veľa moci. To si určite v bežnej situácii nevieme dovoliť. Občas sa to stáva vo výnimočných situáciách, napríklad počas druhej svetovej vojny vydával dekréty s mocou zákona prezident spolu so štátnou radou. Posilnenie vlády cez prevzatie niektorých právomocí parlamentu je navrhované v súvislosti s pandemiou napr. v Maďarsku. Všetky takéto výnimky sú ale ľahko zneužiteľné a musia byť veľmi dobre vysvetlené a len nevyhnutné a dočasné.

Zároveň, na výkon zákonov je často potrebná **istá odbornosť – špecializovanie sa** na istú oblasť, a to tak aby výkon, teda aplikácia zákona v praxi, spĺňala isté parametre. Táto odbornosť môže byť potrebná na vykonanie zákonov, resp. parlamentnej politiky v tom, aby vykonávací predpis bol takpovediac technicky korektný. Tieto požiadavky by ale napríklad do zákona nevedel naformulovať zákonodarca, prenecháva to teda na Vládu SR či nejaké ministerstvo. Zároveň, **na výkon zákonov musia existovať orgány, ktoré to budú robiť akoby fyzicky**, nielen vydávaním vykonávacích predpisov. Potrebné je to v podstate pre všetky funkcie štátu. Štát existuje nielen cez predpisy, ale aj a možno predovšetkým, cez štátne orgány. Príklady:

1. Cieľom zákona o potravinách (z. č. 152/2995 Z.z.) je určiť povinnosti potravinárskych podnikov tak, aby sa chránilo zdravie spotrebiteľov. Niektorým ministerstvám zákon prenechal určenie konkrétnejších požiadaviek na potraviny a ich spracovanie. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR dostalo aj právomoc upravovať požiadavky na potraviny živočíšneho pôvodu. Zákon vykonalo aj tak, že vo *vyhláške* o mäse jatočných zvierat (č. 423/2012 Z.z.) určilo, že požiadavkami na mäso aj sú tieto: a) dobre vyvinuté svalstvo bez trhlín a krvných podliatin, b) svalovina bez zreteľne viditeľných krvavých škvŕn a bez výrazných rán, c) bez výskytu viditeľných zlomenín a bez cudzieho zápachu a cudzej príchute, atď. (§ 2 ods.1). Toto by sme si možno ešte vedeli predstaviť ako súčasť zákona. Jasnú špecializáciu ale treba na to, aby boli ustanovené podmienky chladenia. *Vyhláška určuje, že „Chladené mäso, okrem králičieho mäsa, sa skladuje v chladených skladoch pri teplote 0 °C až 5 °C, pri relatívnej vlhkosti vzduchu 85 % až 95 % a prúdení vzduchu 0,1 m³/s až 0,3 m³/s, pričom vnútorná teplota mäsa môže byť najviac 7 °C a vnútorná*

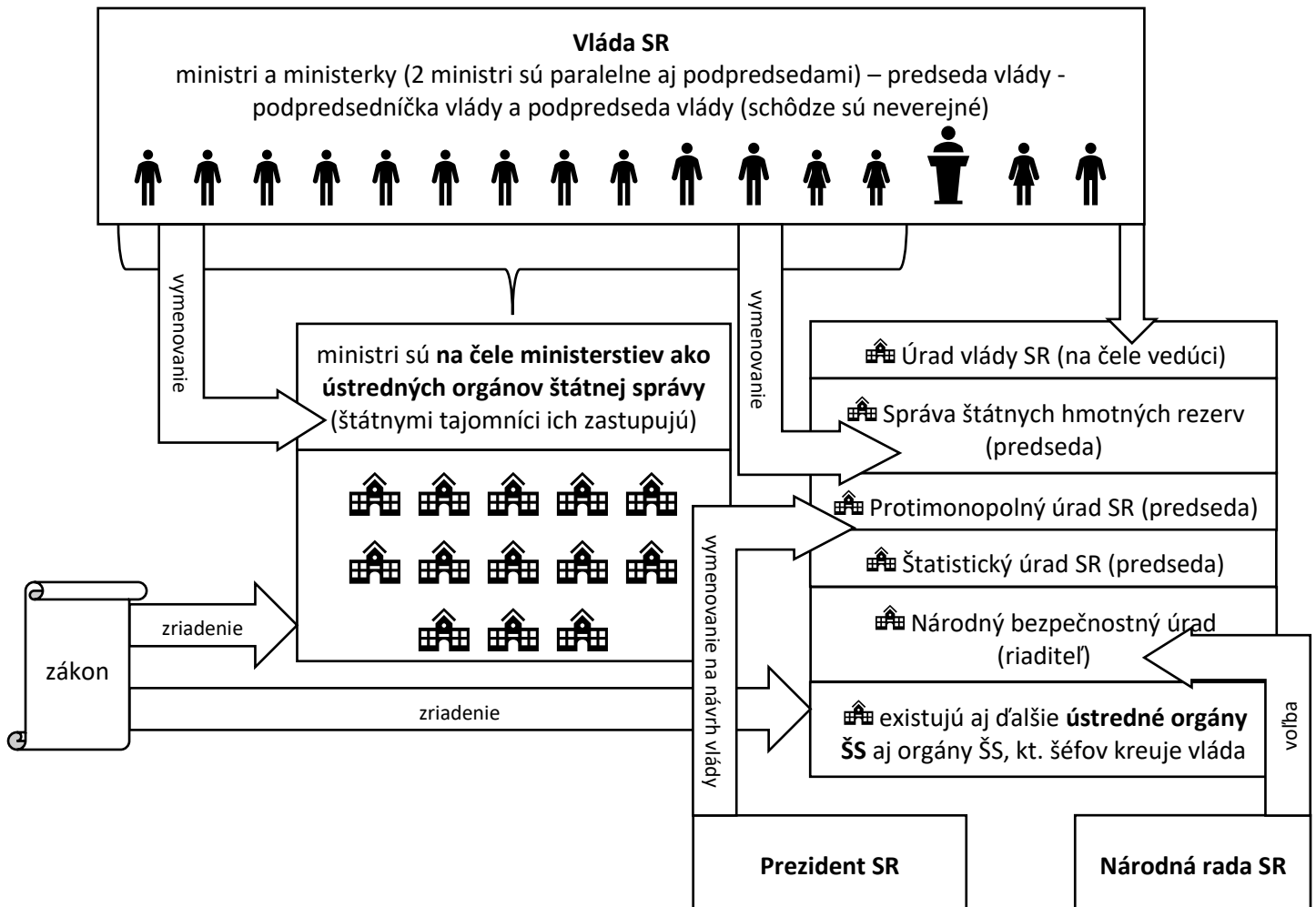
teplota jedlých vedľajších živočíšnych produktov najviac 3 °C; králičie mäso sa skladuje pri teplote -2 °C až +4 °C“. Toto si už ako text zákona predstavíme ťažšie.

2. Ako už bolo spomenuté, na vykonávanie zákonov - ich privádzanie do života - potrebujeme aj špecializovaný aparát-byrokraciu. Potrebujeme ale aj iné orgány, úrady, ktoré spadajú pod výkonnú moc. Napríklad, ak porušíme cestný zákon, môže nás sankcionovať polícia. Policajný zbor taktiež zabezpečuje vyšetrovanie trestnej činnosti. Obžalobu potom podáva prokurátor (prokuratúra u nás nepatrí do výkonnej moci). O vine a treste zas rozhoduje súd. Ak bol páchatel odsúdený na nepodmienečný trest odňatia slobody, putuje do výkonu trestu – väzenia, teda do tzv. ústavu na výkon trestu odňatia slobody. Ten zas zabezpečuje výkonná moc predovšetkým cez Ministerstvo spravodlivosti SR a Zbor väzenskej a justičnej stráže, ktorý je v jej pôsobnosti.

Ako je zrejmé, **vynucovať zákony sankciou môžu aj orgány spadajúce pod výkonnú moc**, napr. Policajný zbor, Protimonopolný úrad (pamätáme si z predošlých tém), či Úrad verejného zdravotníctva (napr. pri odmietnutí očkovania) a mnohé iné. Trestne sankcionovať môže však iba súdna moc (čl. 50 ods. 1 ústavy).

2. Načo nám je Vláda SR?

Vláda v širšom zmysle je teda celá sústava orgánov štátnej správy. V takej optike pojem vláda pokrýva aj ministerstvá, ústredné a iné orgány štátnej správy. Ústrednými orgánmi štátnej správy sú teda aj ministerstvá. Organizáciu činnosti Vlády SR, ministerstiev a ďalších ústredných orgánov štátnej správy reguluje zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Prehľadová schéma vybraných častí štruktúry vlády by v súčasnosti mohla vyzerať nasledovne:



V užšom zmysle je vládou Vláda Slovenskej republiky, ktorá za fungovanie štátnej správy nesie politickú zodpovednosť.

Vládu Slovenskej republiky teda potrebujeme preto, aby **riadila a garantovala** to, ako sa zákony, ktoré prijala Národná rada SR uvádzajú do života. Zároveň sa cez Vládu SR, ktorá získala dôveru parlamentu, širšie legitimizuje výkon moci v štátnej správe. **Toto riadenie a garantovanie je výkonom istých politik.** Napríklad Ministerstvo zdravotníctva SR „určuje zásadné smery a priority štátnej zdravotnej politiky na úseku verejného zdravia a predkladá ich na schválenie vláde Slovenskej republiky“ (§ 4 ods. 1 písm. a) zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Teda vláda je v zásade zodpovedná za výkon verejných politik, čiastočne s výnimkou nezávislých inštitúcií ako napríklad prokuratúra, NKÚ, atď. ktoré tiež vo finále realizujú nejaký typ politiky. V prípade prokuratúry ide o realizovanie trestnej politiky, lebo sa fyzicky nedá stíhať každé porušenie zákona a j prokurátori majú istú diskreciu.

Aby toto vláda (v užšom zmysle) mohla robiť a aby za vládu (v širšom zmysle) mohla niešť zodpovednosť, **musí byť vrcholným orgánom výkonnej moci.** A ten, kto je na jej čele – predseda vlády, je *fakticky hlavou výkonnej moci.* Spolu s vládou je na vrchole výkonnej moci prezident, ten je však *hlavou štátu.*

3. Ako vzniká vláda?

Právna úprava (ústavný základ):

Čl. 110

(1) Predsedu vlády vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky.

(2) Za predsedu vlády môže byť vymenovaný každý občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky.

Čl. 111

Na návrh predsedu vlády prezident Slovenskej republiky vymenuje a odvolá ďalších členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev. Za podpredsedu vlády a ministra môže vymenovať občana, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky.

Aby na to všetko, čo je vyššie popísané ako pôsobnosť vlády, mala vláda oprávnenie (legitimitu), musí ju získať v procese kreácie. V parlamentnej forme vlády ju získava od Národnej rady Slovenskej republiky. Na vzniku vlády sa podieľa ale aj Prezident SR.

Aj v súčasnosti, ale aj v nedávnej i dávnejšej histórii SR, sa viedli diskusie o tom, akú úlohu má pri kreácii vlády zohrávať prezident. Teda či má byť iba akýmsi formálnym posväcovačom vlády, alebo má aktívne zasahovať do jej zloženia. Alebo má mať nejakú stredovú pozíciu. V zásade ale niekto v praxi netvrdí, že prezident nikdy nemá žiadny priestor na rozhodnutie. Je mu priznávaná aspoň nejaká verzia štátnického rozhodnutia (nevymenovať XY, nepoveriť na zostavenie vlády XY).

Proces kreácie vlády, tak, ako ho môžeme odčítať z ústavného *textu*, má dva kroky. Najprv prezident vymenuje predsedu a potom na jeho návrh vymenuje členov vlády. Ústavná prax je ale iná. Jej súčasťou je tzv. **poverenie na zostavenie vlády**, pričom o osobe poverenej na zostavenie vlády sa hovorí ako o designovanom premiérovi. Poverenie zefektívňuje proces kreácie vlády, lebo sa aj bez hlasovania o dôvere v parlamente zistí, či budúca vláda má dôveru. Tento designovaný premiér alebo premiérka by totiž mali prezidentovi alebo prezidentke preukázať (napr. popismi poslancov), že vláda v nimi navrhovanom zložení (predkladá sa teda prezidentovi/tke zoznam navrhovaných členov vlády) má dostatočnú podporu parlamentu. Ide o to, aby vláda mala podporu najmenej 76 poslancov. Ak

designovaný premiér podporu preukáže, **vymenovanie premiéra a ďalších členov vlády sa deje v jednom akte.**

Postup je bežne takýto:

1. Po parlamentných voľbách prezident poverí zostavením vlády človeka, ktorý je lídrom kandidátky strany, ktorá získala najviac hlasov v parlamentných voľbách. Poverenie je mimoústavný inštitút. Zároveň existujú diskusie, či treba poverovať lídra strany s najvyšším počtom hlasov. Radoslav Procházka napríklad tvrdí, že prezident môže poveriť osobu, ktorá „*vykazuje zrejmé predpoklady zostaviť takú vládu, aká následne dokáže získať dôveru parlamentnej väčšiny*“ Procházka, R.: *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident?* Bratislava: N Press, s. r. o., 2019, s. 24. Zároveň, tvrdí, že ak vláda vzniká v čase špecifickej situácie nie po voľbách ale demisii inej vlády a podobne (napr. po vražde J. Kuciaka a M. Kušnírovej), tak prezident má ešte väčší priestor na poverenie osoby na zostavenie vlády.
2. Poverený predloží prezidentovi zoznam navrhovaných členov vlády a preukáže, že takáto vláda by bola krytá parlamentnou väčšinou. Ak toto nedokáže, prezident poverí inú osobu. V teórii je zhoda skôr na tom, že nemusí poverovať lídra s druhým najväčším počtom hlasov, ale pokojne toho, kto aj proaktívne ukáže, že je schopný zostaviť väčšinovú vládu.
3. Prezident akoby v jednom akte (v jeden deň a jednom priestore) vymenuje predsedu vlády a členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev.

3.1. Môže prezident odmietnuť vymenovať osobu navrhovanú designovaným premiérom za člena vlády alebo dokonca celú vládu?

Názory sa rôznia. Argumentovať možno tak, že proces poverenia je vlastne politickým mimoústavným štádiom, teda je len na prezidentovi a designovanom premiérovi, čo vyrokujú. Prezident môže klásť isté podmienky, hoci nemôžu byť bezhraničné, napr. aj hovoriť, že nevymenuje celú vládu kvôli jednému alebo dvom pre neho problematickým osobám (A. Kiska a problém s J. Ražom mladším v 2018). Tento názor zastávajú v nejakej verzii napr. M. Giba, či R. Procházka.

Naopak, podľa môjho názoru už poverovanie možno vnímať ako súčasť ústavného, resp. ústavnopolitického procesu vzniku vlády. Teda aj tento proces je regulovaný priamo alebo nepriamo portfóliom parlamentnej demokracie. V tejto vízii nemôže prezident držať vymenovanie celej vlády takpovediac v šachu, kvôli jednému alebo dvom problematickým navrhovaným ministrom. Aj pri štátnickom rozhodnutí, napr. nemenovaní M. Kotlebu za ministra vnútra (lebo vieme, že takáto osoba by nebola spôsobilá zabezpečiť riadny chod tohto ústavného orgánu) tak prezident musí zasahovať minimálne, resp. primerane potrebe zabezpečenia riadneho chodu ústavných orgánov. Preto má vymenovať zvyšných členov vlády. Ak tomu bráni faktický zvyk (nie zvyklosť) toho, že sa akt menovania predsedu a členov vlády a ich poverovanie riadením ministerstiev sa deje v jeden deň, aj súčasná situácia (k 31. marcu 2020) ukazuje, že je možné nevymenovať celú vládu v plnom zložení naraz. Budúci minister zahraničných vecí I. Korčok je totiž v karanténe po príchode z USA a vedením ministerstva zahraničných vecí bol poverený R. Sulík.

Kľúčovým argumentom v tejto debata je aj to, komu vláda zodpovedá. Podľa ústavy zodpovedá NR SR, nie prezidentovi, kreačne je tak závislá zásadne od NR SR, nie od prezidenta.

3.2. Ako sa vláda zlegitimituje?

Vláda v pôvodnom zložení podá demisiu po ustanovujúcej schôdzi NR SR (čl. 117 Ústavy) a vymenovaná vláda začne pracovať na programovom vyhlásení vlády (čl. 113 Ústavy). S týmto vyhlásením predstúpi pred NR SR a požiada o vyslovenie dôvery (čl. 86 písm. f) Ústavy). Na získanie dôvery NR SR, teda na získanie legitimacy, potrebuje získať hlasy najmenej polovice prítomných poslancov.

3.3. Ako vláda „zaniká“?

Vláda (a aj jej členovia) je za výkon svojej funkcie zodpovedná NR SR. Vláda, predseda vlády alebo jej členovia môžu stratiť legitimitu vyslovením nedôvery nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých poslancov, alebo zamietnutím návrhu na vyslovenie dôvery (len celej vláde). Prezident v takom prípade vládu odvolá a poverí ju výkonom funkcie v obmedzenom režime (čl. 115 ods. 3). Prezident tiež prijíma demisiu vlády, alebo jej členov. Vláda v demisii vykonáva funkciu do vymenovania novej vlády. Ak podá demisiu predseda vlády, odstupuje celá vláda. Predseda vlády môže prezidentovi navrhnúť odvolanie člena vlády. Prevažujúci názor doktríny je, že prezident musí takéhoto člena vlády odvolať.

4. Aká je pôsobnosť vlády?

Ústava vymedzuje pôsobnosť vlády v čl. 119 Ústavy, ale napríklad aj v ústavnom zákone č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Podľa tohto ústavného zákona vláda (sama) vyhladuje núdzový stav a navrhuje prezidentovi vyhlásenie výnimočného stavu (napr. ak hrozí, že dôjde k teroristickému útoku, alebo aj k „hromadným útokom na majetok“) a vojnového stavu (napr. ak SR „bezprostredne hrozí napadnutie cudzou mocnosťou bez vypovedania vojny“). Núdzový stav vyhlásila vláda a v súvislosti a pandemiou koronavírusom a rozširovala postupne jeho rozsah, naposledy uznesením č. 64/2020 Z.z. z 28. marca 2020. V núdzovom stave je napríklad možné uložiť pracovnú povinnosť niektorým pracovníkom či zakázať uplatnenie práva na štrajk (to aj vláda urobila).

Vláda rozhoduje v zbere a väčšinou hlasov všetkých členov vlády. Členovia nie sú zastupiteľní, štátni tajomníci majú len poradný hlas. V rámci pôsobnosti v čl. 119 Ústavy je kľúčové to, že vláda rozhoduje:

- o návrhoch zákonov (frekvenciou je najčastejší iniciátor),
- o nariadeniach vlády (ktorými sa vykonávajú zákony),
- o programe vlády a jeho plnení,
- o návrhoch štátneho rozpočtu
- o otázkach hospodárskej, sociálnej politiky, vnútornej a zahraničnej politiky,
- o medzinárodných zmluvách, ktoré dojednáva vláda,
- o menovaní a odvolávaní štátnych funkcionárov, aj troch členov Súdnej rady SR.

4.1. Normotvorná činnosť vlády

Vláda SR má z hľadiska normotvornej činnosti právomoc legislatívnej iniciatívy k zákonom a ústavným zákonom a z hľadiska výkonnej moci prijíma nariadenia vlády a tzv. aproximačné nariadenia vlády, ktorými sa efektívnejšie zblížovalo právo SR s právom EÚ pred pristúpením, ale ostali zachované, hoci v iných krajinách sa aproximácia diala principiálne zákonmi (čl. 120 ods. 2 Ústavy).

Nariadenia vlády musia byť v súlade so zákonmi, vyhlásenými medzinárodnými zmluvami, ústavnými zákonmi a Ústavou, pričom tento **súlad skúma Ústavný súd SR**.

Nie je však žiaľ úplnou výnimkou, že ak na zákonnú úpravu istej otázky neexistuje tzv. politická vôľa v parlamente, vláda skúša vyplňať tento priestor aj bez dostatočného základu na vykonanie zákona. Napríklad asistovaná reprodukcia sa vykonáva na základe veľmi všeobecného § 2 ods. 2 zákona o zdravotnej starostlivosti (č. 576/2004 Z. z.) – „Zdravotný výkon je ucelená činnosť zdravotníckeho pracovníka, ktorá predstavuje základnú jednotku poskytovania zdravotnej starostlivosti.“ a nariadenia vlády, ktorým sa vydáva Katalóg zdravotných výkonov (č. 776/2004 Z. z.). Katalóg uvádza ako zdravotný úkon aj asistovanú reprodukciu. Návrh zákona o využití biológie a medicíny v zdravotnej starostlivosti z roku 2006 neprešiel ani vládou. Tvrdilo, že najprv musí o tejto otázke skončiť spoločenská diskusia. Ministerstvá a iné (ústredné) orgány štátnej správy majú právomoc vydávať vyhlášky o opatrenia, ktoré sa zverejňujú v Zbierke zákonov. Vydávajú aj iné predpisy, ktoré sú ale interné. V praxi sa však aj týmito internými predpismi môže obchádzať zákon. Napríklad nariadenie MV SR č. 1/2015 umožňuje veľmi jednoducho vrátiť štátne občianstvo osobám, ktoré ho kvôli zákonnému zákazu dvojitého občianstva stratili.