

KONTROLA VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY, KTORÁ NEMÁ DÔVERU NÁRODNEJ RADY¹

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva
marek.domin@flaw.uniba.sk

Kontrola vlády Slovenskej republiky, ktorá nemá dôveru Národnej rady

Príspevok predstavuje snahu o komplexné spracovanie problematiky kontroly vlády Slovenskej republiky, ktorá nemá dôveru Národnej rady Slovenskej republiky. Dôvera Národnej rady je totiž fundamentálnym predpokladom pre riadne a dlhodobé fungovanie vlády a výkon všetkých jej právomocí. Text sa zameriava na zodpovedanie otázky, či je voči vláde, ktorá dôveru nemá, možné uplatniť známe kontrolné mechanizmy, najmä vyslovenie nedôvery Národnou radou, prípadne či je možné takúto vládu kontrolovať zo strany prezidenta Slovenskej republiky. Predmetom posúdenia nie je len vláda, ktorá sa o dôveru Národnej rady ešte len uchádza, ale aj vláda, ktorá v dôsledku nových parlamentných volieb dôveru už nemá. Pozornosť je venovaná taktiež vláde, ktorá dôveru Národnej rady predčasne stratila, ako aj vláde, ktorej sa dôveru nikdy získať nepodarilo. Súčasťou príspevku je aj načrtnutie takých zmien v právnej úprave, ktoré by *de lege ferenda* možnosť kontroly vlády bez dôvery urobili efektívnejšou.

Supervisioning on the Government of the Slovak Republic that does not have the confidence of the National Council

The paper represents an effort to comprehensively deal with the issue of supervision on the Government of the Slovak Republic that does not have the confidence of the National Council of the Slovak Republic. The confidence of the National Council is a fundamental prerequisite for proper and long-term functioning of the Government and the

¹ Príspevok je výstupom z projektu „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ ktorý bol podporený grantom VEGA č. 1/0331/24.

exercise of all its powers. The text focuses on answering the question of whether it is possible to apply well-known control mechanisms to a Government that lacks confidence, especially a vote of no confidence by the National Council, or whether it is possible to supervise such a Government from the side of the President of the Slovak Republic. The subject of the assessment is not only the Government still applying for the confidence of the National Council, but also the Government, which, as a result of the new parliamentary elections, no longer has the confidence. Attention is also paid to the Government that prematurely lost the confidence of the National Council, as well as to the Government that never managed to gain the confidence. The paper also contains an outline of such changes in legal regulation, which would make the possibility of supervising on the Government that does not have the confidence more effective.

Kľúčové slová: kontrola vlády bez dôvery, Národná rada Slovenskej republiky, parlamentná forma vlády, vláda Slovenskej republiky, vyslovenie nedôvery

Keywords: Government of the Slovak Republic, National Council of the Slovak Republic, parliamentary form of government, supervising on the Government that does not have the confidence, vote of no confidence

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.02>

Úvod

Štátovedná literatúra ako jednu zo základných (modelových) foriem vlád rozlišuje tzv. parlamentnú formu vlády (prípadne parlamentný model vlády alebo parlamentarizmus), v podmienkach republikánskeho zriadenia tzv. parlamentnú republiku.² Za fundamentálny znak tejto formy vlády možno označiť vzájomnú previazanosť vlády (zboru či kabinetu ministrov) ako rozhodujúceho orgánu výkonnej moci a parlamentu ako najvyššieho reprezentatívneho orgánu a orgánu zákonodarnej moci. Táto previazanosť sa prejavuje predovšetkým v kreačnej závislosti vlády na zložení parlamentu, ako aj v jej následnej ústavnopolitickej zodpovednosti voči nemu. Bez ohľadu na špecifiká, ktoré

² Porovnaj napr. CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 54; KLÍMA, K. a kol. *Štátoveda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011, s. 192; OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 43 či PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a štátoveda. I. díl. Obecná štátoveda*. Praha : Leges, 2021, s. 227.

z Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“)³ vyplývajú, forma vlády uplatňovaná na Slovensku vychádza práve z princípov parlamentnej formy vlády. Prezident Slovenskej republiky (ďalej len „Prezident“ alebo „hlava štátu“) totiž, za štandardných okolností,⁴ nemôže po voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) vymenovať takú vládu Slovenskej republiky (ďalej len „Vláda“), u ktorej by nebol predpoklad získania dôvery zo strany Národnej rady. V opačnom prípade by nenaplnil povinnosť počínať si tak, aby svojim rozhodovaním zabezpečoval riadny chod ústavných orgánov⁵ a eventuálne by mohol byť čeliť obžalobe za úmyselné porušenie Ústavy.⁶ Získanie dôvery Národnej rady tak predstavuje nevyhnutný predpoklad pre vytvorenie Vlády s ambíciou riadneho a dlhodobého fungovania, ku ktorému dochádza spravidla po voľbách do Národnej rady (ďalej aj „parlamentné voľby“). S dôverou Národnej rady je spojená možnosť kontroly Vlády, výsledkom ktorej môže byť, v krajnom prípade, aj vyslovenie nedôvery Vláde (príp. zamietnutie jej návrhu na vyslovenie dôvery) vedúce k odvolaniu Vlády Prezidentom.

Ako ešte bude ďalej priblížené, ústavný systém Slovenskej republiky predpokladá situácie, kedy Vláda vykonáva svoje ústavné a zákonné právomoci aj bez toho, aby dôveru Národnej rady mala. Keďže v demokratickom a právnom štáte by výkon verejnej moci mal vždy podliehať kontrole, ktorú možno chápať aj ako jednu z najvyšších hodnôt demokracie,⁷ príspevok zameria pozornosť práve na to, ako je možné kontrolovať Vládu, ktorá dôveru Národnej rady nemá. Okrem nástrojov, ktoré Ústava a zákonná úprava, stelesnená v podobe zákona o rokovacom poriadku,⁸ zveruje samotnej Národnej rade a jej poslancom (vyslovenie nedôvery, interpelácie či hodina otázok),⁹ bude

³ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁴ Za štandardné okolnosti treba považovať stav, kedy na základe výsledkov volieb do Národnej rady je možné zostaviť Vládu podporovanú poslancami zvolenými za jednu politickú stranu alebo podporovanú poslancami zvolenými za viacero politických strán, ktoré sa dohodli na koalíčnej spolupráci a ktorých súhrnný počet je dostatočný na vyslovenie dôvery, resp. na zamedzenie vyslovenia nedôvery zo strany opačného „tábora“.

⁵ Porovnaj čl. 101 ods. 1 Ústavy.

⁶ Porovnaj čl. 107 Ústavy.

⁷ OTTOVÁ, E. *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2006, s. 78.

⁸ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

⁹ Okrem uvedených nástrojov možno za súčasť kontrolnej právomoci Národnej rady voči Vláde považovať aj schvaľovanie štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu. Porovnaj OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 324. Keďže však ide o veľmi špecifické inštitúty, ktoré sú navyše uplatniteľné len v určitom období, nebude im v príspevku venovaná pozornosť.

predmetom skúmania aj to, či istá forma kontroly prichádza do úvahy aj zo strany Prezidenta. Ústavný systém Slovenskej republiky, ako už bolo aj načrtnuté, je totiž definovaný nie len vzťahmi na osi Národná rada – Vláda, ale aj vzťahmi medzi Vládou a Prezidentom. Vo všeobecnosti, nie len voči vláde bez dôvery, prichádza do úvahy aj kontrola zo strany súdnej moci. Tá však predmetom tohto príspevku nebude.¹⁰

V záujme komplexného spracovania zvolenej problematiky postupne preskúmame možnosti kontroly (1) Vlády, ktorá dôveru Národnej rade ešte nemá; (2) Vlády, ktorá dôveru Národnej rade už nemá; (3) Vlády, ktorá dôveru Národnej rade predčasne stratila a napokon aj kontrolu (4) Vlády, ktorá dôveru Národnej rade ani nikdy nezískala. Okrem identifikácie možností kontroly v rovine *de lege lata* sa príspevok v úplnom závere pokúsi aj o načrtnutie takých zmien v právnej (ústavnej) úprave, ktorá by možnosť kontroly Vlády bez dôvery urobila efektívnejšou.

1. Vláda, ktorá dôveru ešte nemá

Aj keď dôvera zo strany Národnej rady je tým, o čo sa má každá vláda usilovať, v ústavnopolitickej praxi pravidelne nastáva situácia, kedy je vláda prezidentom vymenovaná a následne začne vykonávať svoje právomoci aj napriek tomu, že dôveru ešte nezískala. Dokonca treba dodať, že ide o situáciu, bez ktorej k završeniu procesu kreácie vlády ani nemôže dôjsť, prípadne len v teoretickej rovine. V prvej časti príspevku najskôr stručne (1.1) priblížime načrtnutú situáciu, resp. postup k nej vedúci, a následne budeme (2) „testovať“ to, či vláda, ktorá dôveru Národnej rade ešte nemá, podlieha kontrolným nástrojom, a to predovšetkým, nie však výlučne, zo strany samotnej Národnej rady.

1.1 Vláda, ktorá dôveru ešte nemá a ústavný základ jej pôsobenia

Keďže vláda, na rozdiel od Národnej rady (ale aj na rozdiel od prezidenta), nie je priamo volená občanmi *alias* zdrojom moci, treba zdroj jej legitimity hľadať inde. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) ešte v polovici 90. rokov, v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 58/94, zaviedol koncept tzv. ústavného základu pôsobenia vlády.¹¹

¹⁰ K otázke súdnej kontroly vlády, ktorá stratila dôveru Národnej rade, pozri BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*, roč. 76, 2024, č. 4, s. 405 – 422.

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 58/94 z 31. januára 1995.

Fundamentálny a najžetateľnejší ústavný základ pôsobenia Vlády, ktorým je dôvera Národnej rady, v danom prípade, očividne, nie je daný. Do úvahy však prichádzajú dva iné (potenciálne) ústavné základy, na ktorých by Vláda, ktorá sa ešte len bude uchádzať o dôveru Národnej rady, mohla „stáť“.

Aj keď to v citovanom rozhodnutí Ústavný súd neuviedol, ústavným základom Vlády, ktorá bola vymenovaná Prezidentom po ustanovujúcej schôdzi Národnej rady, je podľa niektorých autorov poverenie zo strany Prezidenta.¹² Máme však za to, že vhodnejšie než o *poverení* je hovoriť o *vymenovaní*. Poverenie, výslovne Ústavou predpokladané, sa totiž vzťahuje na prípad odvolania Vlády v dôsledku straty dôvery (viac v časti 3.1).¹³ V skúmanom prípade však posledná ústavnoprávne relevantná skutočnosť predchádzajúca žiadosti o vyslovenie dôvery je akt vymenovania Vlády, nie len akt jej poverenia.

Druhou možnosťou je, že Vláda, ktorá ešte len predstúpi pred Národnú radu so žiadosťou o vyslovenie dôvery, pôsobí na základe akejsi prezumpcie dôvery. Ani o prezumpcii dôvery ako o ústavnom základe sa v citovanom rozhodnutí Ústavného súdu nedočítime. O prezumpcii dôvery však hovoria viacerí autori.¹⁴ Koncept prezumovanej dôvery vychádza z predpokladu, berúc do úvahy ustanovenie čl. 101 ods. 1 Ústavy prikazujúcemu Prezidentovi svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, že Prezident nevymenuje inú vládu než takú, ktorá dôveru Národnej rady získa, resp. v prípade ktorej je získanie dôvery vysoko pravdepodobné. Netreba totiž osobitne pripomínať, že Prezident by nemal predsedu Vlády, na návrh ktorého následne vymenúva aj ostatných členov Vlády, vymenovať svojvoľne, ale mal by rešpektovať rozloženie politických síl v Národnej rade. Úplne však nie je vylúčená situácia, že aj napriek predchádzajúcim politickým dohodám by vymenovaná Vláda dôveru nezískala, keďže platí, že poslanci nie sú viazaní príkazmi a svoj mandát majú vykonávať podľa svojho svedomia a presvedčenia.¹⁵ Aj vzhľadom na túto skutočnosť

¹² Porovnaj GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 279.

¹³ Alternatívne je pojem „poverenie“ na mieste v situácii štandardne predchádzajúcej vymenovaniu Vlády, kedy Prezident najskôr (niekoho) len poverí zostavením Vlády a následne, ak dotknutá osoba preukáže politickú schopnosť vládu zostaviť, dochádza k samotnému vymenovaniu Vlády (najskôr jej predsedu, následne jej ostatných členov).

¹⁴ Porovnaj CIBULKA, E. a kol. *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : PF UK, 2014, s. 290; TRELLOVÁ, L. Čl. 113. In ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 591 alebo DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2007, s. 829.

¹⁵ Porovnaj čl. 73 ods. 2 Ústavy.

možno prezumpciu dôvery chápať ako vyvrátiteľnú. Jej vyvrátením by bolo také hlasovanie v Národnej rade, ktorého výsledkom by bolo zamietnutie návrhu Vlády na vyslovenie dôvery. Pre úplnosť treba dodať, že prax priniesla aj vymenovanie Vlády, ktorá nie len že dôveru nezískala, ale pravdepodobnosť, že ju získa bola pomerne malá, aj keď nie úplne vylúčená.¹⁶ Išlo o vládu na čele s Ľudovítom Ódorom.¹⁷

Treba pripomenúť ako sa vláda do pozície stojacej na ústavnom základe spočívajúcom vo vymenovaní prezidentom, prípadne na ústavnom základe spočívajúcom v prezumpcii dôvery, ocitne. V zmysle čl. 110 ods. 1 v spojení s čl. 111 a čl. 113 Ústavy prezident, spravidla po voľbách do Národnej rady,¹⁸ vychádzajúc z politického rozloženia parlamentných síl a po konzultácii s predstaviteľmi v Národnej rade zastúpených politických strán, vymenuje predsedu vlády. Na jeho návrh vymenuje aj ostatných členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev. Takto vymenovaná vláda má povinnosť do 30 dní predstúpiť pred Národnú radu so svojim programom a požiadať o vyslovenie dôvery. Ak ju získa, jej ústavný základ sa mení na dôveru Národnej rady, ak ju nezíska, nasleduje postup v priblížený v časti 4.1 tohto článku a opäť sa mení ústavný základ pôsobenia vlády.

Pre úplnosť sa žiada dodať, že obdobie, počas ktorého vláda pôsobí (len) na základe vymenovania prezidentom, alternatívne na základe prezumpcie dôvery, sa teoreticky dá takmer eliminovať, a to v prípade, ak by k predloženiu programu, k žiadosti o vyslovenie dôvery i k samotnému vysloveniu dôvery došlo v jeden jediný deň. V praxi je to však ťažko predstaviteľné, keďže od vymenovania vlády do momentu vyslovenia dôvery spravidla uplynie približne mesiac.¹⁹

¹⁶ Porovnaj *Nová vláda získava dôveru pomaly. Stav je nerozhodný, Ódor má na konte 2 áno, 2 nie a 2 možno.* [online] 30. máj 2023 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/669440-nova-vlada-ziskava-doveru-pomaly-stav-je-nerozhodny-odor-ma-na-konte-2-ano-2-nie-a-2-mozno/>.

¹⁷ Vláda Ľudovíta Ódora bola vtedajšou prezidentkou Slovenskej republiky vymenovaná v máji 2023. Predstavovala istú formu krízového riešenia reagujúcu na vyslovenie nedôvery predchádzajúcej vláde Eduarda Hegera, ku ktorej došlo v decembri 2022. K vláde Ľ. Ódora sa ešte vrátíme vo štvrtnej časti tohto príspevku.

¹⁸ Počas volebného obdobia, teda nie bezprostredne po voľbách do Národnej rady, boli, okrem už spomínanej vlády Ľudovíta Ódora, vymenované aj vlády na čele s Jozefom Moravčíkom (1994), Petrom Pellegrinim (2018) a Eduardom Hegerom (2021).

¹⁹ Výnimkou bola vláda na čele s Petrom Pellegrinim, ktorá bola vymenovaná 22. marca a už 26. marca 2018 získala dôveru Národnej rady. V prípade štvrtnej vlády Roberta Fica išlo o časový úsek od 25. októbra do 21. novembra 2023, v prípade vlády Eduarda Hegera o časový úsek od 1. apríla do 4. mája 2021, v prípade vlády Igora Matoviča o časový úsek od 21. marca do 30. apríla 2020 a v prípade druhej vlády Roberta Fica o časový úsek od 23. marca do 26. apríla 2016. Podobných príkladov je viac.

1.2 Kontrola Vlády, ktorá dôveru ešte nemá

Ako už bolo naznačené v úvode, nástrojom kontroly Vlády zo strany Národnej rady, ktorý možno označiť za krajný v tom zmysle, že vedie k odvolaniu Vlády, je **vyslovenie nedôvery**.²⁰ Aj Ústavný súd možnosť vyslovenia nedôvery označil za hlavný ústavný nástroj na uplatňovanie kontrolnej právomoci Národnej rady voči Vláde.²¹ Národná rada v zmysle čl. 88 ods. 1 Ústavy o vyslovení nedôvery rozhoduje v prípade, ak to navrhne najmenej pätina jej poslancov, čiže najmenej 30 poslancov. Na samotné vyslovenie nedôvery Ústava v čl. 88 ods. 2 vyžaduje hlasy nadpolovičnej väčšiny zo všetkých poslancov, čiže najmenej 76 poslancov. Keďže vyslovenie nedôvery predstavuje nástroj na vyvolanie ústavnopolitickej zodpovednosti, dôvodom nemusí byť protiprávne konanie Vlády, resp. jej členov. Naopak, postačí (len) nespokojnosť s výkonom právomocí dotknutej Vlády, prípadne s jej politikou.

To, či Vláde, ktorá dôveru Národnej rady ešte nemá, je možné vysloviť nedôveru, Ústava výslovne neuvádza. Pri izolovanom pohľade na čl. 114 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého „*Vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade Slovenskej republiky*“ a „*Národná rada Slovenskej republiky jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru*“, by sa mohlo zdať, že odpoveď je jednoznačne kladná. Kedykoľvek, vychádzajúc z bežného významu tohto slova, znamená v ľubovoľnom čase, čiže hocikedy.²² Odpoveď na položenú otázku výslovne neposkytol ani Ústavný súd v už spomínanom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 58/94. Táto odpoveď však závisí od toho, na aký ústavný základ Vládu vymenovanú Prezidentom, ktorá sa o dôveru Národnej rady ešte len bude uchádzať, „postavíme“.

Ak uznáme, že ústavným základom pôsobenia skúmanej Vlády je (len) vymenovanie Prezidentom, možno sa predsa len o oprieť o spomínané rozhodnutie Ústavného súdu. V ňom je totiž konštatované, že Národná rada môže vysloviť nedôveru len takej Vláde, ktorej sama predtým vyslovila dôveru. Ústavný súd totiž uviedol, že oprávnenie kedykoľvek vysloviť nedôveru môže Národná rada „*uplatniť vtedy, ak*

²⁰ V tejto a ani v ďalších častiach príspevku nebude pozornosť venovaná vysloveniu nedôvery konkrétnemu členovi Vlády, čo je kontrolný nástroj, ktorý Ústava taktiež upravuje. Dôvodom je najmä to, že ak je prípustné vyslovenie nedôvery Vláde ako celku, bude prípustné aj vo vzťahu k jednotlivému členovi Vlády.

²¹ Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 9/04 z 23. júna 2005.

²² Porovnaj *Slovníkový portál Jazykovedného ústavu Ľ. Štúra SAV*. [online] [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://slovník.juls.savba.sk/>.

medzi ňou a konkrétnou vládou existuje ten ústavný základ výkonu jej funkcie, ktorý je založený na vyslovení dôvery Národnej rade tejto vláde (...)“ Záver by teda mal byť taký, že Národná rada nemôže vysloviť nedôveru Vláde, ktorá dôveru ešte nemá.²³ Uvedené je logické, pretože ak Vláda niečo, teda dôveru, nemá, nemôže o to ani, vyslovením nedôvery, prísť. V rámci tohto prístupu preto treba zdôrazniť, že citované ustanovenie čl. 114 ods. 1 Ústavy nemožno interpretovať výlučne za pomoci jazykového (sémantického) výkladu. Je potrebné brať do úvahy jeho účel a taktiež ho treba vykladať systematicky, čiže v súvislosti s ostatným relevantnými normami definujúcimi vzťah Vlády a Národnej rady.

Naopak, ak by sme za ústavný základ pôsobenia Vlády, ktorá bola Prezidentom vymenovaná a má v pláne predstúpiť pred Národnú radu považovali prezumpciu dôvery, záver by mohol byť opačný. Názor, že Národná rada by mohla vysloviť nedôveru aj Vláde, ktorá zatiaľ jej dôveru (formálne) nezískala, v minulosti prezentovala napríklad Z. Zelenajová.²⁴ Okrem faktu, že Ústava výslovne možnosť vyslovenia nedôvery aj takejto Vláde nevylučuje, argumentačne svoj názor podporuje prinajmenšom troma rôznymi skutočnosťami, s ktorými sa dá, do značnej miery, stotožniť.

Po prvé, Ústava nepredpokladá žiadnu sankciu pre Vládu v prípade, ak v ustanovenej lehote nepredstúpi pred Národnú radu so svojim programom a nepožiada o vyslovenie dôvery. Ak by takejto Vláde nebolo možné vysloviť nedôveru, mohli by sme sa dostať do stavu, kedy Vláda svoju povinnosť odignoruje a nebude za takéto konanie možné vyvodit' žiadne dôsledky. Ak by totiž nikdy o dôveru nepožiadala, nebolo by jej možné, zotrúvajúc na prvej pozícii, ani nikdy vysloviť nedôveru. Po druhé, právomoci Vlády, ktorá dôveru ešte nezískala, nie sú Ústavou obmedzené. Aj takáto Vláda teda môže vykonávať všetky ústavné a zákonné právomoci, keďže Ústava neustanovuje opak.²⁵ V tejto súvislosti treba dodať, že možnosť vyslovenia nedôvery by mohla, prinajmenšom teoreticky, predstavovať istý spôsob ako predísť prípadným neželaným excesom pri výkone právomocí skúmanej Vlády. A po tretie, už aj v tomto príspevku spomínaný rozpor s rozhodnutím Ústavného súdu vo veci sp. zn. I. ÚS 58/94, v zmysle ktorého možno vysloviť nedôveru len

²³ K takémuto záveru pozri aj GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 280.

²⁴ Porovnaj ZELENÁJOVÁ, Z. Postavenie vlády v procese jej utvárania. In *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 8 – 9, s. 957 a naśl.

²⁵ Isteže, inou otázkou je tá, či by Vláda ešte pred tým, než dôveru Národnej rady získa, aj mala vykonávať svoje právomoci, prinajmenšom tie, u ktorých je odklad znesiteľný.

takej vláde, ktorá ju má, možno prekonať za pomoci prezumpcie dôvery, o ktorej už bola tiež reč, čiže, slovami Z. Zelenajovej, prostredníctvom právnej domnienky existencie dôvery voči vláde.

Netreba zabúdať, že výsledok vyslovenia nedôvery, t. j. odvolanie vlády prezidentom so zámerom kreovať vládu inú, je, na rozdiel od niektorých ďalších prípadov, ktoré budú predmetom záujmu v ďalších častiach príspevku, aj pri vláde, ktorá sa o dôveru ešte len bude uchádzať, predstaviteľný. Realnosť kreovania inej vlády by však, samozrejme, záležala od rozloženia politických síl v Národnej rade. Zásadný nesúhlas s ďalším pôsobením vlády zo strany Národnej rady, ktorý by mal byť pretavený až do mechanizmu, ktorý by mal za cieľ „odstrániť“ vládu, je totiž z politického hľadiska pomerne málo pravdepodobný. Platí to za už v úvode spomenutého predpokladu, že prezident by pri výbere vlády rešpektoval svoju povinnosť zabezpečovať riadne fungovanie ústavných orgánov. Naopak, ako pravdepodobnejšie sa to javí v iných postaveniach vlády bez dôvery, ktoré budú skúmané na ďalších riadkoch.

Ak by sme aj akceptovali záver, že Národná rada nemôže vláde, ktorá dôveru ešte nemá, vysloviť nedôveru, súčasne by to neznamenaloby absenciu zodpovednostného vzťahu medzi takouto vládou a Národnou radou ako takého. Neznamenaloby to teda ani nemožnosť využitia iných kontrolných nástrojov, ktoré Ústava a zákon o rokovanom poriadku Národnej rady zveruje.²⁶ Aj voči vláde, ktorá sa o dôveru ešte len uchádzať bude, tak môže Národná rada, resp. jej poslanci, uplatniť kontrolné nástroje ako sú **interpelácie** či kladenie otázok v rámci **hodiny otázok**. V prípade interpelácie Ústava v čl. 80 ods. 1 stanovuje 30 dňovú lehotu, v rámci ktorej musí poslanec na interpeláciu, adresovanú vláde ako celku (alebo jednotlivému členovi vlády), dostať odpoveď. Ak má však vláda, ktorá bola prezidentom vymenovaná, do 30 dní od svojho vymenovania predstúpiť pred Národnú radu a požiadať o vyslovenie dôvery, môže sa poľahky stať to, že reálny účinok interpelácie sa v podstate vytratí. Ústava v čl. 80 ods. 2 taktiež predpokladá, že o odpovedi na interpeláciu sa v Národnej rade koná rozprava, ktorú možno spojiť s hlasovaním o dôvere. Keďže je však v centre pozornosti vláda, ktorá každopádne musí o dôveru žiadať, ani načrtnutý mechanizmus nám neprináša žiadnu „pridanú hodnotu“. Naopak, využitie inštitútu hodiny otázok je predstaviteľnejšie. Podľa zákonnej úpravy sa totiž hodina otázok spravidla zaradí do programu

²⁶ Zhodnej aj GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 280.

každej schôdze Národnej rady, pričom otázky, na ktoré majú členovia Vlády vo štvrtok od 14:00 hod. odpovedať, môžu poslanci položiť do 12:00 hod. predchádzajúceho dňa.²⁷ Druhou vecou je ale efektivita hodiny otázok ako kontrolného nástroja. Keďže na všetky položené otázky sa v rámci príslušného bodu programu schôdze nemusí stihnúť bezprostredne odpovedať, písomná odpoveď do 30 dní, ktorú zákon predpokladá, sa už, so zreteľom na popísané časové aspekty týkajúce sa pôsobenia skúmanej Vlády, taktiež nemusí stihnúť. Netreba zabúdať ani na fakt, že s položenou otázkou, a najmä s na ňu poskytnutou odpoveďou, nie sú spojené žiadne sankčné mechanizmy.

A napokon, keďže Vláda, ktorá dôveru Národnej rady ešte nemá, bola vymenovaná Prezidentom, treba sa vysporiadať aj s tým, či prichádza do úvahy nejaká **forma jej kontroly práve zo strany hlavy štátu**. Prezident je síce vo všeobecnosti tým štátnym orgánom, ktorému Ústava zveruje právomoc Vládu odvolať, no môže tak spraviť len v prípadoch, ktoré sú Ústavou výslovne predpokladané. Možno to vyvodiť (aj) zo záveru ustanovenia čl. 102 ods. 1 písm. g) Ústavy.²⁸ V skúmanom prípade by mohlo ísť jedine o odvolanie ako dôsledok vyslovenia nedôvery Vláde zo strany Národnej rady. Rovnako sa nedá hovoriť ani o akomsi odobratí Prezidentovho poverenia. Ako už totiž bolo vysvetlené v časti 1.1, Vláda v skúmanom postavení nepôsobí (len) na základe poverenia udeleného Prezidentom, ale už na základe vymenovania Prezidentom (ak neakceptujeme prezumpciu dôvery Národnej rady), ktoré je, na rozdiel od tzv. poverenia na zostavenie Vlády, Ústavou *expressis verbis* upravené, a preto sa tým zužuje priestor na akýkoľvek „kreatívny“ výklad.

2. Vláda, ktorá dôveru už nemá

Ďalšou situáciou, ktorá v ústavnopolitickej praxi nastáva pravidelne, vždy v prípade, ak Vláda končí po voľbách do Národnej rady a nie v priebehu jej volebného obdobia,²⁹ je pôsobenie Vlády po tzv. obligatórnej demisii. V druhej časti príspevku, podobne ako v tej prvej,

²⁷ Porovnaj § 24 ods. 6 v spojení s § 131 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku.

²⁸ Citované ustanovenie uvádza, že Prezident predsedu a ostatných členov vlády odvoláva v prípadoch uvedených v čl. 115 a čl. 116.

²⁹ Inak ako v dôsledku volieb do Národnej rady skončila druhá Vláda Vladimíra Mečiara (1994), Vláda Ivety Radičovej (2012), tretia Vláda Roberta Fica (2018) a Vláda Igora Matoviča (2021). Vláda Ivety Radičovej síce pôsobila až do volieb konaných v roku 2012, no v tomto čase jej ústavným základom nebol čl. 117 Ústavy, ale poverenie Prezidenta (viac v časti 3.1).

najskôr stručne (1.1) priblížime načrtnutú situáciu, resp. postup k nej vedúci. Následne budeme rovnako (2) „testovať“ to, či Vláda, ktorá dôveru Národnej rady už nemá, a preto podala obligatórnu demisiu, podlieha kontrolným nástrojom (najmä) zo strany Národnej rady.

2.1 Vláda, ktorá dôveru už nemá a ústavný základ jej pôsobenia

Podľa čl. 117 Ústavy „vláda podá demisiu vždy po ustanovujúcej schôdzi novo zvolenej Národnej rady Slovenskej republiky; vláda však vykonáva svoju funkciu až do utvorenia novej vlády“. Citované ustanovenie upravuje tzv. obligatórnu demisiu Vlády,³⁰ čiže demisiu, ktorá nie je výsledkom slobodnej vôle Vlády, ale jej podanie je povinnosťou. V tomto prípade preto nejde o tzv. fakultatívnu demisiu.³¹ Citovaný článok súčasne predstavuje aj ústavný základ pôsobenia Vlády, ktorá obligatórnu demisiu podala. Okrem povinnosti podať demisiu totiž čl. 117 Ústavy určuje, že dotknutá Vláda vykonáva svoju funkciu, čo treba nesporné interpretovať ako výkon jej ústavných a zákonných právomocí, až do utvorenia novej Vlády, čo zas treba interpretovať ako vymenovanie novej Vlády Prezidentom.

Vláda pôsobiaca podľa čl. 117 Ústavy „nečerpá“ svoj ústavný základ (svoju legitimitu) v dôvere Národnej rady, ktorú už, so zreteľom na fakt, že medzičasom došlo k výmene Národnej rady, nemá. Skutočnosť, že pôsobenie Vlády v režime podľa čl. 117 Ústavy nie je založené na vyslovení dôvery novo zvolenou Národnou radou *expressis verbis* konštatoval aj Ústavný súd v už spomínanom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 58/94. Postup predpokladaný v čl. 117 Ústavy, vrátane postupu nasledujúceho (popísaný v časti 1.1) je nevyhnutný aj v prípade, ak by parlamentné voľby dopadli takmer identicky ako tie predchádzajúce, teda aj v prípade, ak by existoval predpoklad vytvorenia identickej alebo takmer identickej Vlády. Vláda pôsobiaca podľa čl. 117, na rozdiel od Vlády popísanej v predchádzajúcom texte (časť 1.1), svoje fungovanie neodvodzuje ani od Prezidenta. Na svoje ďalšie pôsobenie, slovami Ústavy na ďalší výkon svojej funkcie, skúmaná Vláda ani nepotrebuje žiadne poverenie či súhlas od hlavy štátu. Prezident obligatórnu demisiu, na rozdiel od tej fakultatívnej, ani neprijíma, a teda ani ju nemôže

³⁰ Porovnaj aj BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 270 či KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 541.

³¹ Možnosť podania fakultatívnej demisie, čiže demisie, ktorá je dôsledkom *de iure* slobodnej vôle Vlády, možno vyvodit' z ustanovenia čl. 115 ods. 2 Ústavy. Osobitným prípadom je demisia predsedu Vlády, ktorá má podľa čl. 116 ods. 5 za následok demisiu celej Vlády.

odmietnuť,³² čo vyplýva napríklad aj zo skutočnosti, že Ústava, na rozdiel od fakultatívnej demisie, v prípade tej obligatórnej vôbec nespomína jej prijatie či neprijatie.³³

Na rozdiel od Vlády, ktorá dôveru ešte nemá (a ktorá bola popísaná v časti 1.1), v prípade Vlády, ktorá dôveru už nemá, je časový úsek medzi získaním ústavného základu spočívajúcom v čl. 117 Ústavy a nahradením tejto Vlády Vládou novou, vymenovanou Prezidentom na základe výsledkov parlamentných volieb, v praxi minimálny, resp. oba okamihy takmer splývajú.³⁴ Vláda, ktorá už nemá dôveru Národnej rady a jej ústavným základom je ustanovenie čl. 117 Ústavy, tak spravidla vykonáva svoje právomoci len skutočne krátko, ak vôbec. To však, z teoretického hľadiska, nevyklučuje situáciu, že vymenovanie Vlády v zmysle ustanovení čl. 110 ods. 1 v spojení s čl. 111 a čl. 113 Ústavy nemusí prísť bezprostredne po obligatórnej demisii predchádzajúcej Vlády. V praxi to bude závisieť od výsledkov volieb od Národnej rady a od možnosti identifikácie jasnej väčšiny, ktorá sa v nej sformuje. Ak by výsledky volieb dopadli patovo, teda bez toho, aby sa vykryštalizovala parlamentná väčšina schopná vysloviť dôveru vláde, môže etapa, počas ktorej pôsobí vláda podľa čl. 117, trvať aj dlhšie.³⁵ A práve z tohto dôvodu má význam sa zaoberať aj využitelnosťou kontrolných nástrojov voči takejto vláde.

³² GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 278.

³³ Vo vzťahu k fakultatívnej demisii je relevantné už spomínané ustanovenie čl. 115 ods. 2 Ústavy, ktoré začína slovami „ak prezident Slovenskej republiky prijme demisiu vlády, (...)“. Pre úplnosť sa žiada dodať, že vyslovený bol aj názor, že Prezident demisiu podanú v zmysle čl. 117 prijíma a prijat' ju musí. Porovnaj BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2015, s. 270.

³⁴ Zatiaľ poslednou Vládou, ktorá skončila po podaní obligatórnej demisie, a preto ústavným základom jej pôsobenia bol (aj) čl. 117 Ústavy, bola vláda Petra Pellegriniho. Demisiu podala 20. marca 2020 a už deň na to, t. j. 21. marca, bola vymenovaná vláda na čele s Igorom Matovičom. Ďalším príkladom je druhá vláda Mikuláša Dzurindu, ktorá demisiu podala 4. júla 2006 a nasledujúca vláda, prvá vláda Roberta Fica, bola vymenovaná ešte v ten istý deň. Druhá vláda Roberta Fica zas podala demisiu 8. júla 2010 a ešte v ten istý deň bola vymenovaná vláda Ivety Radičovej.

³⁵ Extrémnym príkladom zo zahraničia je napríklad Belgicko, kde sa po voľbách konaných v máji 2019 podarilo zostaviť (riadnu) vládu až v októbri nasledujúceho roka. Pozri napr. *Belgicko má novú vládu, 16 mesiacov po voľbách*. [online] 1. október 2020 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://www.teraz.sk/zahranicie/belgicko-ma-novu-vladu-16-mesiacov-p/497345-clanok.html>.

2.2 Kontrola Vlády, ktorá dôveru už nemá

Aj v prípade Vlády, ktorá dôveru Národnej rady už nemá a ďalej pôsobí na základe čl. 117 Ústavy, treba, so zreteľom na význam tohto kontrolného inštitútu, začať s možnosťou **vyslovenia nedôvery**. Odpoveď na otázku, či je možné takejto Vláde nedôveru vysloviť, je však zrejme jasnejšia, než tomu bolo v predchádzajúcom prípade (časť 1.2). Ústavný súd v už opakovane spomínanom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 58/94 totiž ku skúmanej Vláde uviedol nasledovné: „*Pokiaľ ide o kontrolu činnosti takejto vlády [Vláda pôsobiaca podľa čl. 117 Ústavy – pozn. autor] alebo jej jednotlivého člena národnou radou, novozvolená národná rada má oprávnenie ju vykonávať, ale pretože neexistuje medzi nimi vzťah založený podľa čl. 113 ústavy, nemôže voči nej ani voči členovi vlády ako dôsledok zistených nedostatkov v ich činnosti uplatniť čl. 114 ods. 1 druhá veta a čl. 116 ods. 3 ústavy, znenie vety pred bodkočiarkou, t. j. vysloviť im nedôveru. Novozvolená národná rada nie je oprávnená vysloviť predošlej vláde dôveru podľa čl. 113 ústavy, pretože tento ústavný základ na výkon funkcie vlády môže podľa ústavy vzniknúť len konaním tej národnej rady voči tej vláde, ktoré vzišli z posledných volieb do národnej rady.*“ Keďže Vláda po obligatórnej demisii nepôsobí na základe dôvery (novozvolenej) Národnej rady a keďže takúto dôveru nemožno ani prezumovať,³⁶ záver by mal byť taký, že skúmanej Vláde nemožno vysloviť nedôveru. Na takomto závere v zásade panuje zhoda aj v ústavnoprávnej doktríne.³⁷

V prospech tézy, že vo vzťahu k Vláde pôsobiacej na ústavnom základe čl. 117 nemožno uplatniť kontrolný nástroj spočívajúci vo vyslovení nedôvery možno uviesť aj skutočnosť, že dôsledkom prípadného vyslovenia nedôvery by opäť bola len dočasne pôsobiaca Vláda čakajúca na jej nahradenie Vládou novou. Tak Vláda po obligatórnej demisii, ako aj Vláda po vyslovení nedôvery, totiž má pôsobiť len dočasne, teda do vymenovania novej Vlády. Avšak, jeden rozdiel predsa len

³⁶ Teoreticky by sa dalo o akejsi prezumpcii dôvery uvažovať jedine v prípade, ak by parlamentné voľby dopadli takmer identicky ako tie predchádzajúce, teda ak by bolo pravdepodobné, že nová Vláda bude veľmi podobná (či dokonca identická) ako tá predchádzajúca. Takáto prezumpcia je však výrazne slabšia ako tá, ktorá bola predmetom skúmania vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru ešte nemá (časť 1.1).

³⁷ Porovnaj napr. GIBA, M. Čl. 117. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 339 alebo OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systém demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 330. Rovnaký názor zastáva aj Z. Zelenajová, ktorá, ako už bolo uvedené vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru ešte nemá, pripúšťa možnosť vyslovenie nedôvery. Porovnaj ZELENAJOVÁ, Z. Postavenie vlády v procese jej utvárania. In *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 8 – 9, s. 961.

existuje. Vláda pôsobiaca na základe čl. 117 nemá Ústavou obmedzený rozsah právomocí. Teoreticky teda môže vykonávať všetky Ústavou a zákonmi jej zverené právomoci. Naopak, ako uvádzame na ďalších riadkoch (časť 3.1), Vláda, ktorej bola vyslovená nedôvera má ústavným textom *expressis verbis* zúžený rozsah právomocí, ktoré môže vykonávať. Eventuálne vyslovenie nedôvery Vládi v obligatórnej demisii by tak mohlo predstavovať istú formu jej kontroly, ktorej dôsledkom by bola strata časti jej právomocí. Avšak, už priblížená konštrukcia vzťahu medzi Vládou v obligatórnej demisii a Národnou radou „nenahráva“ udržateľnosti záveru o existencii možnosti vyslovenia nedôvery.

Čo sa týka ostatných už spomínaných kontrolných nástrojov, aj vo vzťahu k Vládi pôsobiacej na základe čl. 117 Ústavy možno uplatniť **interpelácie** a inštitút **hodiny otázok**, čo napokon vyplýva aj z citovaného rozhodnutia Ústavného súdu. Ich využitie, ako už bolo naznačené aj na predchádzajúcich riadkoch, totiž nie je systematicky naviazané na existenciu vzťahu dôvery medzi konkrétnou Národnou radou a Vládou. Avšak, pripomínajúc zákonnú úpravu interpelácií a hodiny otázok popísanú už skôr (časť 1.2), nemožno tieto dva inštitúty považovať za efektívne nástroje kontroly Vlady po obligatórnej demisii. Vo vzťahu k časovému aspektu sa dá pripomenúť, že skúmaná Vláda spravidla nepôsobí dostatočne dlho na to, aby (najmä) interpelácie mohli byť skutočne využité. Isteže, v praxi nemožno vylúčiť ani situáciu, kedy by Vláda pôsobila (musela pôsobiť) na základe čl. 117 Ústavy aj dlhšie ako len niekoľko dní.

Podobne ako v prípade Vlady, ktorá dôveru Národnej rady ešte nemá, sa treba aj pri Vládi, ktorá dôveru Národnej rady už nemá, pristiaviť pri eventuálnej **možnosti jej kontroly zo strany Prezidenta**. Odpoveď na naznačenú otázku je pomerne jednoznačná. Z dôvodu, že medzi Vládou pôsobiacou na základe čl. 117 Ústavy a Prezidentom nie je žiadna väzba, keďže jej vymenovanie bolo (novými) parlamentným voľbami „skonsumované“ a keďže Prezident Vládi po jej obligatórnej demisii opäť nemenuje ani jej neudeľuje poverenie,³⁸ možno konštatovať, že nemá ani žiadnu možnosť jej priamej kontroly, vrátane možnosti jej odvolania. Jediné, čo môže urobiť, je to, že sa poponáhľa s vymenovaním novej Vlady a tým dosiahne skrátenie obdobia, počas ktorého bude Vláda fungujúca na základe čl. 117 Ústavy vykonávať svoje právomoci. To však nie vždy musí záležať len na promptnosti konania

³⁸ Názor, podľa ktorého Prezident Vládi po obligatórnej demisii poveruje vykonávaním jej funkcie do vymenovania novej Vlady, sa vyskytuje skutočne marginálne. Porovnaj BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2015, s. 270.

hlavy štátu. Ako už bolo naznačené skôr, čím jasnejšiu parlamentnú väčšinu voľby do Národnej rady vyprodukovali, tým skôr môže Prezident, majúc na zreteli svoju povinnosť zabezpečovať riadne fungovanie ústavných orgánov, pristúpiť k vymenovaniu novej Vlády. Vzhľadom na uvedené možno hovoriť o istej forme kontroly Vlády, ktorá dôveru už nemá, zo strany v novozvolenej Národnej rade zastúpených politických strán.

3. Vláda, ktorá dôveru predčasne stratila

Po tretie, v praxi sa možno stretnúť aj so situáciou, kedy Vláda stratí dôveru Národnej rady nie z dôvodu, že uplynulo jej volebné obdobie a zvolila sa nová Národná rada, ale dôveru poslancov stratí predčasne. V tretej časti príspevku, podobne ako aj v tej prvej a druhej, najskôr stručne (3.1) priblížime načrtnutú situáciu, resp. postup k nej vedúci. Následne budeme opäť (3.2) „testovať“ to, či Vláda, ktorá dôveru Národnej rady predčasne stratila, podlieha kontrolným nástrojom, a to opäť nie len zo strany Národnej rady.

3.1 Vláda, ktorá dôveru predčasne stratila a ústavný základ jej pôsobenia

Do situácie predčasnej straty dôvery Národnej rady sa vláda môže dostať troma rôznymi spôsobmi. Prvým je vyslovenie nedôvery Vláde ako celku, druhým zamietnutie návrhu Vlády na vyslovenie dôvery a tretím vyslovenie nedôvery predsedovi Vlády.

Ako už bolo uvedené aj na inom mieste, podľa čl. 114 Ústavy: „*Vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru*“. Národná rada návrh na vyslovenie dôvery prerokuje v prípade, ak o to požiada najmenej jedna pätina jej poslancov. Na samotné vyslovenie nedôvery Ústava vyžaduje hlasy nadpolovičnej väčšiny zo všetkých poslancov. Po vyslovení nedôvery nasleduje, v zmysle čl. 115 ods. 1 a ods. 3, odvolanie Vlády Prezidentom a následné poverenie vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej Vlády. Ústavným základom pôsobenia Vlády, ktorá predčasne stratila dôveru Národnej rady, sa tak stáva poverenie Prezidenta, ktoré čl. 115 ods. 3 z formálno-právneho hľadiska označuje za rozhodnutie obligatórne publikované v Zbierke zákonov. Ústava súčasne *expressis verbis* upravuje zúžený rozsah právomocí, ktoré Vláda fungujúca na základe

poverenia Prezidenta môže vykonávať. Časť z tých právomocí, ktoré sú jej ponechané, môže vykonávať len na základe predchádzajúceho súhlasu Prezidenta. Tretiu kategóriu potom tvoria právomoci, ktoré Vláda vykonávať vôbec nemôže, ani keby dostala súhlas od hlavy štátu.³⁹

Prakticky totožné účinky má neúspešné hlasovanie o návrhu Vlády na vyslovenie dôvery. V rámci tejto časti príspevku však máme na mysli hlasovanie o návrhu na vyslovenie dôvery, o ktoré Vláda požiadala v priebehu volebného obdobia, nie o hlasovanie, o ktoré prebieha po ustanovení (novej) Vlády. Zásadným rozdielom medzi vyslovením nedôvery a zamietnutím návrhu na vyslovenie dôvery je len to, že v prípade toho druhého sa aplikuje všeobecné pravidlo o podmienkach uznášania sa Národnej rady zakotvené v čl. 84 ods. 2 Ústavy. Pri absencii osobitných pravidiel teda platí, že za predpokladu uznášaniashopnosti na vyslovenie dôvery postačujú hlasy nadpolovičnej väčšiny z prítomných poslancov. Hlasovanie o dôvere Vláde môže byť podľa čl. 114 ods. 3, na základe vôle Vlády samotnej, spojené s hlasovaním o prijatí (konkrétneho) zákona alebo s hlasovaním v inej veci.

A do tretice, do stavu, kedy Vláda dôveru Národnej rady predčasne stratí, sa možno dostať aj v prípade, ak Národná rada vysloví nedôveru priamo predsedovi Vlády. Podľa čl. 116 ods. 6 Ústavy totiž „*ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví nedôveru predsedovi vlády, prezident Slovenskej republiky ho odvolá. Odvolanie predsedu vlády má za následok odstúpenie celej vlády*“. Ústava síce bližšie nevysvetľuje ako treba interpretovať slovné spojenie „odstúpenie celej vlády“, no možno sa stotožniť s názorom, podľa ktorého má nasledovať povinnosť Prezident vládu ako celok odvolať a následne ju poveriť výkonom funkcie podľa čl. 115 ods. 3.⁴⁰ Pôjde tak o v podstate rovnaký postup a dôsledky ako v dvoch predošlých prípadoch (vyslovenie nedôvery, zamietnutie návrhu na vyslovenie dôvery).

Pokiaľ ide o praktické skúsenosti, dosiaľ Vláda stratila dôveru Národnej rady predčasne tri razy, z toho dva razy počas v súčasnosti účinnej úpravy (čl. 115 ods. 1 a ods. 3), ktorá bola na predchádzajúcich

³⁹ Vláda fungujúca na základe poverenia Prezidenta môže vykonávať právomoci podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r). Pri výkone právomocí podľa písm. m) a r) však potrebuje predchádzajúci súhlas Prezidenta, a to v každom jednotlivom prípade. Je vhodné pripomenúť, že pod písm. r) „sa skrývajú“ všetky právomoci, ktoré sú Vláde priznané „obyčajným“ zákonom. Zostávajúce ústavné právomoci, čiže právomoci podľa čl. 119 písm. c), d), g), h), i), j), k) a l), vykonávať nemôže.

⁴⁰ GIBA, M. Čl. 116. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 338.

riadkoch stručne priblížená.⁴¹ V oboch týchto prípadoch pritom pôsobenie Vlády, ktorá dôveru stratila, trvalo pomerne dlho, v dôsledku čoho je skúmanie možnosti využitia kontrolných nástrojov voči takejto vláde na mieste.⁴²

3.2 Kontrola Vlády, ktorá dôveru predčasne stratila

Rovnako ako v dvoch predchádzajúcich prípadoch, aj v prípade kontroly Vlády, ktorá dôveru stratila predčasne, sa žiada začať skúmaním možnosti **vyslovenia nedôvery**. Ak sa na vec pozrieme výlučne politicky, bolo by pomerne pravdepodobné, že Národná rada by nebola spokojná s ďalším pôsobením skúmanej Vlády a chcela by jej takpovediac „klepnúť po prstoch.“ Porovnávajúc vyslovené závery k možnosti vyslovenia nedôvery týkajúce sa situácií popísaných v predchádzajúcich častiach príspevku (časti 1.2 a 2.2), vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru stratila predčasne, sa však dá uviesť, že nemožnosť (opätovného) vyslovenia nedôvery voči takejto vláde je zrejme najjednoznačnejšia. Okrem toho, že takýto názor je prítomný v doktríne,⁴³ vychádza taktiež z už opakovane priblíženého rozhodnutia Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 58/94, aj keď v čase jeho vydania bola ústavná úprava do istej miery odlišná. Nemožnosť (opätovného) vyslovenia nedôvery vláde, ktorej už bola nedôvera vyslovená, však vyplýva najmä z logiky vzájomných vzťahov medzi Národnou radou a vládou. Ak raz konkrétna Národná rada vyslovila konkrétnej vláde nedôveru, neprichádza do úvahy možnosť, aby tak tá istá Národná rada urobila opäť vo vzťahu k tej istej vláde. Skúmaná vláda totiž nie len že dôveru Národnej rady nemá (stratila ju), ale celkom určite ju ani nemožno prezumovať. Opätovné vyslovenie nedôvery, ak by aj bolo prípustné, by viedlo len k rovnakému dôsledku, a teda k odvolaniu vlády a jej povereniu vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, a to s rovnako zúženým rozsahom právomocí. Ďalšie vyslovenie nedôvery a ďalšie odvolanie

⁴¹ Dôveru Národnej rady stratili druhá vláda Vladimíra Mečiara (1994), vláda Ivety Radičovej (2011) a vláda Eduarda Hegera (2021). V druhom z uvedených prípadov išlo zamietnutie návrhu na vyslovenie dôvery, v tých ostatných o (priame) vyslovenie nedôvery.

⁴² Vláda Ivety Radičovej fungovala na ústavnom základe spočívajúcom v poverení Prezidenta podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy od októbra 2011 do marca 2012. Vláda Eduarda Hegera pôsobila na rovnakom ústavnom základe ešte dlhšie, a to od decembra 2022 do mája 2023.

⁴³ Porovnaj napr. BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*, roč. 76, 2024, č. 4, s. 408 či ZELENÁJOVÁ, Z. Postavenie vlády v procese jej utvárania. In *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 8 – 9, s. 961.

a následné poverenie by teda už nevedlo k rozsiahlejšiemu zúženiu právomocí Vlády. Načrtnutá konštrukcia tak nedáva praktický zmysel.

Pokiaľ ide o ďalšie už skôr spomínané kontrolné nástroje, t. j. **interpelácie a hodina otázok**, aj vo vzťahu k Vláde pôsobiacej podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy možno konštatovať ich uplatniteľnosť. Ako už bolo uvedené, ich využitie nie je systematicky naviazané na existenciu vzťahu dôvery medzi konkrétnou Národnou radou a Vládou. Naopak, keďže vlády, ktoré dôveru Národnej rade stratili predčasne, v doterajšej praxi pôsobili pomerne dlho (dlhšie ako vlády, ktoré dôveru ešte nemali a výrazne dlhšie než vlády, ktoré dôveru už nemali), praktické využitie oboch spomínaných inštitútov, berúc do úvahy lehoty, ktoré sú s nimi spojené a ktoré boli v príspevku už priblížené, je predstaviteľné. Opäť však treba pripomenúť ich slabú, prípadne fakticky žiadnu efektívnosť. Ladislav Orosz v spojení s Vládou, ktorá bola odvolaná a pôsobí na ústavnom základe čl. 115 ods. 3 napríklad uvádza, že Národná rada voči nej už nedisponuje žiadnymi efektívnymi kontrolnými oprávneniami.⁴⁴

Tak ako v predchádzajúcich prípadoch (Vláda, ktorá dôveru ešte nemá a Vláda, ktorá dôveru už nemá), aj pri Vláde, ktorá dôveru Národnej rade predčasne stratila je potrebné sa venovať prípadnej **možnosti jej kontroly zo strany Prezidenta**. Na rozdiel od prípadu Vlády, ktorá dôveru už nemá a pôsobí podľa čl. 117 Ústavy, vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru predčasne stratila, a preto pôsobí podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy odpoveď nemusí byť jednoznačne záporná. Ústavným základom pôsobenia skúmanej Vlády je totiž poverenie Prezidenta. Dôležitejším je však fakt, že výkon niektorých právomocí Vlády je v tomto prípade viazaný na predchádzajúci súhlas hlavy štátu. Predchádzajúci súhlas Prezidenta by sa vyžadoval napríklad v prípade vymenúvania a odvolávania členov Súdnej rady Slovenskej republiky⁴⁵ či v prípade návrhu adresovaného Národnej rade na prerokovanie návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní.⁴⁶ Už len samotná skutočnosť, že Vláda potrebuje pre výkon niektorých právomocí súhlas Prezidenta predstavuje istú formu kontroly výkonu (niektorých) vládnych právomocí. Isteže, vo vzťahu k tým právomociam, ktoré Vláde v režime podľa čl. 115 ods. 3 zostávajú „plné“ načrtnutá možnosť kontroly zo strany hlavy štátu neprichádza do úvahy.

⁴⁴ Porovnaj OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 327.

⁴⁵ Porovnaj čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. m) Ústavy.

⁴⁶ Porovnaj čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. r) Ústavy a § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku.

Postavenie Prezidenta ako istého kontrolného subjektu vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru Národnej rade predčasne stratila, je posilnené aj tým, že je v podstate na ňom ako dlho nechá vládu v režime čl. 115 ods. 3 Ústavy fungovať. Citované ustanovenie Ústavy totiž žiadnym spôsobom nestanovuje lehotu, dokedy má byť nová vláda vymenovaná. Táto skutočnosť preto, do istej miery, závisí práve od Prezidenta. Samozrejme, vymenovanie vlády, ktorá by získala dôveru Národnej rade, čiže vlády najželateľnejšej, bude závisieť aj od rozloženia politických síl v Národnej rade, avšak do úvahy prichádza aj vymenovanie vlády s prívlastkom „úradnícka“ (viac k povahe takejto vlády v časti 4.1).

4. Vláda, ktorá dôveru nikdy nezískala

A do štvorice, v doterajšej ústavnopolitickej praxi sa vyskytla aj situácia, kedy vláda vymenovaná prezidentom dôveru Národnej rade, o ktorú sa riadne uchádzala, nezískala. V štvrtej časti príspevku, podobne ako v tých predchádzajúcich, najskôr stručne (4.1) priblížime načrtnutú situáciu. Následne budeme aj v tomto prípade (4.2) „testovať“ to, či vláda, ktorá dôveru Národnej rade nikdy nezískala, podlieha kontrolným nástrojom, a to najmä zo strany samotnej Národnej rade.

4.1 Vláda, ktorá dôveru nikdy nezískala a ústavný základ jej pôsobenia

O vláde, ktorá nikdy nezískala dôveru Národnej rade, možno hovoriť v prípade, ak je výsledkom postupu priblíženého už v časti 1.1 tohto príspevku, čiže postupu po vymenovaní vlády prezidentom, jej predstúpení pred Národnú radu so svojim programom a jej požiadaní o vyslovenie dôvery, napokon to, že Národná rada vláde dôveru nevysloví. Ako už vyplýva aj z toho, čo bolo uvedené v časti 3.1, Národná rada návrh vlády na vyslovenie dôvery zamietne v prípade, ak za takýto návrh nezahlasuje aspoň nadpolovičná väčšina z prítomných poslancov. Ak k tomu dôjde, prezident vládu v zmysle čl. 115 ods. 3 odvolá a poverí ju výkonom jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády. Aj v tomto prípade platí zúžený rozsah právomocí vlády tak, ako bol stručne priblížený v už spomínanej časti 3.1. Zhoda je aj v ústavnom základe ďalšieho pôsobenia vlády, ktorý je poverenie prezidenta.

Praktické skúsenosti s pôsobením vlády, ktorá dôveru Národnej rade ani nikdy nezískala, sú síce obmedzené, no predsa existujú. Dosiaľ

jediným príkladom bola Vláda na čele s Ľudovítom Ódorom, ktorá bola vymenovaná v máji 2023 a v júni 2023 sa uchádzala o dôveru Národnej rady. Dôveru napokon nezískala, keďže za ňu hlasovalo len 34 z prítomných 131 poslancov. Ako už bolo skôr v príspevku naznačené, Vláda Ľ. Ódora bola špecifická tým, že nebola personálne prepojená na vtedy v Národnej rade zastúpené politické strany a jej členovia boli vyberaní v zásade len na základe vôle vtedajšej hlavy štátu. Táto Vláda preto mala, z politologického hľadiska, skôr povahu tzv. úradníckej vlády,⁴⁷ prípadne tzv. nepolitíckej vlády.⁴⁸ Aj takáto Vláda, keďže Ústava neustanovuje inak,⁴⁹ sa ale musí uchádzať o dôveru Národnej rady. Nejde teda o „skutočnú“ úradnícku vládu, ktorej existencia by nebola zviazaná s dôverou parlamentu, resp. aspoň so snahou ju získať.⁵⁰ Už od začiatku fungovania Vlády Ľ. Ódora bolo zrejmé, že bude pôsobiť len do vytvorenia Vlády, ktorá vzíde z (predčasných) parlamentných volieb konaných v septembri 2023. Fakticky však Vláda, ktorá dôveru Národnej rady nikdy nezískala, pôsobila viac ako štyri mesiace, čo svedčí v prospech nutnosti zaoberať sa možnosťou uplatnenia kontrolných mechanizmov aj voči takejto vláde. Na nasledujúcich riadkoch budeme skúmať aj to, či voči vláde, ktorá dôveru nikdy nezískala, je možné uplatniť (aj) iné kontrolné nástroje ako voči vláde, ktorá dôveru stratila. Predčasná strata dôvery a neúspešné žiadanie o dôveru, čiže situácia, ak vláda ani nikdy dôveru nemala, totiž nie sú úplne identické situácie.

⁴⁷ K bližšiemu (politologickému) vymedzeniu úradníckej vlády pozri napr. BRUNCLÍK, M. Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. In *Acta Politologica*, roč. 6, 2014, č. 1, najmä s. 2 – 3.

⁴⁸ Pojem „nepolitická vláda“ preferujú napr. B. Balog a L. Trellová. Argumentujú nevhodnosťou prívlastku „úradnícka“, keďže, podľa ich názoru, členov vlády nemožno označovať za úradníkov. Pre podrobnosti pozri BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*, roč. 76, 2024, č. 4, s. 406.

⁴⁹ Ústava pojem „úradnícka vláda“ (a ani jej osobitný koncept) nepozná. Každá vláda, ktorá je prezidentom vymenovaná, čiže aj tzv. úradnícka, sa musí uchádzať o dôveru Národnej rady a ak ju nezíska, bude prezidentom odvolaná.

⁵⁰ Ku „skutočnej“ úradníckej vláde, ktorú poznala ústavnopolitická prax prvej československej republiky, pozri PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 861 – 862. Cit. podľa VNENK, V. Úřednické vlády a institut důvery v ústavním systému České republiky s přihlédnutím k československé ústavní tradici. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 56.

4.2 Kontrola Vlády, ktorá dôveru nikdy nezískala

Aj v prípade poslednej zo skúmaných Vlád treba, pri hľadaní možných kontrolných nástrojov, začať pri možnosti **vyslovenia nedôvery**. Situácia Vlády, ktorá dôveru Národnej rady nikdy nezískala, je však v tomto ohľade takmer identická ako situácia Vlády, ktorá dôveru Národnej rady predčasne stratila. Tým, že Národná rada Vláde v rámci postupu podľa čl. 113 Ústavy dôveru nevysloví, jej fakticky (akoby) vyslovila nedôveru. Vláda buď dôveru Národnej rady má alebo nemá. Tretia možnosť neexistuje. Navyše, ako už aj bolo načrtnuté v časti 3.2 tohto príspevku, dôsledky, ktoré Ústava spája so zamietnutím návrhu na vyslovenie dôvery sú totožné ako dôsledky viazané na vyslovenie nedôvery. Ak teda Vláda nezískala dôveru Národnej rady, čoho dôsledkom je jej odvolanie Prezidentom a poverenie vykonávaním jej pôsobností do vymenovania novej Vlády v zmysle čl. 115 ods. 3 Ústavy, prípadné ďalšie vyslovenie nedôvery nedáva zmysel. Ako už aj bolo uvedené vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru predčasne stratila, prípadné vyslovenie nedôvery by nevedlo k ničomu inému ako je odvolanie Vlády a poverenie vykonávaním jej pôsobností v rovnako zúženom rozsahu. Vzhľadom na uvedené, ako aj vychádzajúc z toho, čo bolo uvedené v časti 3.2, iný záver než ten, že Vláde, ktorá dôveru nikdy nezískala, aj keď sa o to usilovala, už nie je možné vysloviť nedôveru, nie je udržateľný.

Podobnosť, či dokonca takmer identita, medzi situáciou Vlády, ktorá dôveru nikdy nezískala a Vlády, ktorá ju predčasne stratila, sa týka aj možnosti využitia inštitútov **interpelácie a hodiny otázok**. Pre podrobnosti, vrátane otázky efektivity týchto kontrolných nástrojov, preto odkazujeme na časť 3.2 tohto príspevku. Pre úplnosť sa snáď žiada dodať, že poslanci Národnej rady majú predmetné nástroje k dispozícii aj napriek skutočnosti, že vzťah medzi Národnou radou a Vládou, ktorá jej dôveru nikdy nezískala, sa dá charakterizovať ako o čosi slabší než je to v prípade Vlády, ktorá dôveru mala a neskôr ju stratila.

A napokon, aj v prípade Vlády, ktorá dôveru Národnej rady nikdy nezískala, treba venovať pozornosť jej **potenciálnej kontrolovateľnosti zo strany Prezidenta**. Aj v tomto ohľade sa prejavuje podobnosť medzi skúmanou Vládou a Vládou, ktorá dôveru predčasne stratila. Aj vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru nikdy nezískala, sa preto dá konštatovať, že za istý kontrolný nástroj treba považovať oprávnenie Prezidenta *ex ante* schvaľovať výkon niektorých právomocí Vlády (k príkladom pozri časť 3.2). Aj Vláda, ktorá dôveru nikdy nezískala, a preto bola

následne odvolaná, totiž ďalej vykonáva svoje pôsobnosti len v režime obmedzených právomocí. Rovnako platí aj záver o posilnenom postavení Prezidenta ako kontrolného subjektu vo vzťahu k vláde v tom zmysle, že za ďalší kontrolný nástroj treba považovať možnosť nahradenia skúmanej vlády vládou novou. Reálna možnosť nahradenia vlády za vládu inú než (ďalšiu) úradnícku však, tak ako to bolo uvedené aj vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru Národnej rade predčasne stratila, bude v praxi závisieť od rozloženia politických síl v Národnej rade.

Vo vzťahu ku kontrole vlády, ktorá dôveru Národnej rade nikdy nezískala, prezidentom sa však žiada dodať, že táto kontrola by zrejme mala byť dôraznejšia či intenzívnejšia. Ako už totiž bolo na úvod tejto časti príspevku zdôraznené, medzi vládou bez dôvery, ktorá ju predtým mala a vládou bez dôvery, ktorá ju nikdy nemala, je istý rozdiel. Na vládu, ktorá dôveru nikdy nezískala, sa totiž dá hľadieť ako na menej legitímnu než na vládu, ktorá ju pôvodne mala. A keďže najželateľnejším ústavným základom pôsobenia vlády je dôvera Národnej rade, je na mieste očakávať načrtnutú dôraznejšiu či intenzívnejšiu kontrolu zo strany prezidenta, ktorého legitimita, získaná priamou voľbou občanmi, absenciu legitimacy vlády do určitej miery supluje. Faktom však je, že Ústava prezidentovi nezveruje žiadne „silnejšie“ kontrolné nástroje než sú tie, ktoré môže uplatniť vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru predčasne stratila. Vyšší dôraz či intenzita kontroly tak zrejme mal spočívať len vo zvýšenom využívaní možnosti odmietnutia udelenia súhlasu na výkon právomocí vlády či v rýchlejšom vymenovaní novej vlády, resp. v hrozbe, že prezident spraví jedno alebo druhé.

Záver

Hoci dôvera Národnej rade predstavuje ten najželateľnejší ústavný základ pre pôsobenie vlády a hoci vládu, ktorá ju požíva, možno označiť za najlegitímnejšiu, ústavný text i ústavnopolitická prax poznajú aj fungovanie vlády, ktorá takúto dôveru nemá. Keďže ani takáto vláda, tak ako žiadny orgán verejnej moci v prostredí demokratického a právneho štátu, by nemala zostať bez kontroly, cieľom príspevku bolo preskúmať možnosti, ktoré Ústava a na ňu nadväzujúca zákonná úprava poskytuje pre kontrolu vlády, ktorá dôveru Národnej rade nemá. Okrem kontrolných nástrojov zo strany Národnej rade bola pozornosť venovaná aj možným kontrolným „pákom“, ktoré má v rukách prezident. Postupne bola skúmaniu podrobená (1) vláda, ktorá sa o dôveru ešte len uchádza; (2) vláda, ktorá dôveru v dôsledku parlamentných

volieb už nemá; (3) Vláda, ktorá dôveru predčasne stratila a (4) Vláda, ktorá dôveru, aj napriek uchádzaniu sa o ňu, nikdy nezískala.

V rámci skúmania potenciálnych kontrolných nástrojov použiteľných (aj) vo vzťahu k Vláde bez dôvery bola osobitná pozornosť venovaná možnosti vyslovenia nedôvery, ktorá predstavuje prostriedok *ultima ratio*, keďže smeruje, prinajmenšom z dlhodobého hľadiska, k ukončeniu fungovania Vlády. V prvom zo skúmaných prípadoch, čiže v prípade Vlády, ktorá dôveru Národnej rade ešte nemá, zodpovedanie otázky týkajúcej sa možnosti vyslovenia nedôvery závisí od identifikovania ústavného základu, na ktorom Vláda v skúmanom postavení pôsobí. Ak ním nie je prezumpcia dôvery, ale len vymenovanie Prezidentom, odpoveď bude záporná. Naopak, ak by sme ústavný základ pôsobenia takejto Vlády videli (aj) v prezumpcii dôvery zo strany Národnej rady, vyslovenie nedôvery by, berúc do úvahy jeho Ústavou predvídané dôsledky, bolo predstaviteľné. K tejto alternatíve sa prikláňame. V ostatných skúmaných prípadoch, t. j. v prípade Vlády, ktorá dôveru už nemá; Vlády, ktorá dôveru predčasne stratila a Vlády, ktorá dôveru nikdy nezískala, je záver jednoznačnejší. V prvom z tejto trojice prípadov nedôveru vysloviť nemožno najmä z dôvodu, že po parlamentných voľbách dochádza k zániku vzájomného vzťahu (dôvery) medzi Vládou a Národnou radou, keďže tá Národná rada, ktorá dôveru pôvodne vyslovila, bola nahradená inou Národnou radou. Pri dvoch zostávajúcich situáciách ide najmä o fakt, že Vláda už dôveru priamo z vôle Národnej rady stratila, pretože jej bola vyslovená nedôvera alebo bol zamietnutý jej návrh na vyslovenie dôvery. Z tohto dôvodu nie je možné prísť o niečo, čo konkrétnej Vláde konkrétna Národná rada už vzala.

Okrem možnosti vyslovenia nedôvery sme sa v príspevku zamerali aj na dva ďalšie kontrolné nástroje, ktoré Ústava a na ňu nadväzujúci zákon o rokovacom poriadku Národnej rade a jej poslancom poskytujú. Záverom možno konštatovať, že interpelácie aj hodina otázok sú teoreticky uplatniteľné vo vzťahu k všetkým štyrom Vládam, ktoré boli predmetom skúmania. Z hľadiska času, počas ktorého sa pôsobenie jednotlivých Vlád predpokladá, resp. v praxi už reálne trvalo, sa ako najviac pravdepodobné javí možné uplatnenie interpelácií či otázok v rámci hodiny otázok vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru predčasne stratila či Vláde, ktorá ju nikdy nezískala. Jedným dychom však treba dodať, že efektívnosť predmetných kontrolných nástrojov, ak pod ňou máme na mysli to, či môžu reálne viesť k zmene politiky Vlády, či dokonca k ukončeniu jej pôsobenia, je minimálna až žiadna.

A do tretice, v príspevku bola venovaná pozornosť aj možnostiam kontroly Vlády bez dôvery zo strany Prezidenta. Keďže Prezident Vládu, ktorú vymenoval, odvolať ľubovoľne nemôže, odvolanie ako nástroj kontroly zo strany hlavy štátu neprichádza do úvahy v prípade Vlády, ktorá dôveru ešte nezískala (ak nepočítame odvolanie ako dôsledok vyslovenia nedôvery zo strany Národnej rady). Vo vzťahu k tejto Vláde absentuje aj iná možnosť kontroly Vlády zo strany hlavy štátu. V ostatných skúmaných prípadoch Prezident má k dispozícii vymenovanie novej Vlády, ktorá dovedajšiu Vládu, či už ide o Vládu, ktorá dôveru už nemá, stratila ju predčasne alebo ju nikdy nezískala, nahradí. To, či a kedy tak Prezident spraví však nezávisí výlučne na ňom. Rešpektujúc imperatív čl. 101 ods. 1 Ústavy by totiž mal vymenovať len takú Vládu, u ktorej bude predpoklad získania dôvery Národnej rady. V pozícii akéhosi kontrolóra Vlády bez dôvery tak Prezidentovi musia sekundovať politické sily reprezentované v Národnej rade. Vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru stratila predčasne, resp. ktorá ju nikdy nezískala, Ústava Prezidentovi zveruje aj možnosť kontroly prostredníctvom apriórneho schvaľovania výkonu niektorých právomocí Vlády.

Z predchádzajúcich riadkov vyplýva, že aj voči Vláde, ktorá síce dôveru občanmi priamo volenej Národnej rady nemá, no v záujme kontinuálneho fungovania exekutívy je jej existencia nevyhnutnosťou, *de lege lata* je možné isté kontrolné nástroje uplatniť. Avšak, súčasne treba konštatovať, že existujúce možnosti kontroly či obmedzenia nie sú dostatočné, a preto by sa, v rámci úvah *de lege ferenda*, malo uvažovať o ich posilnení.

Vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru ešte nemá, prichádzajú do úvahy dve možnosti. Jednou je možnosť vyslovenia nedôvery aj takejto Vláde (k čomu sme sa v príspevku priklonili) zakotviť do textu Ústavy aj výslovne, čím by sa odstránili jestvujúce pochybnosti. Alternatívne sa dá uvažovať o tom, že by sa pôsobnosť Vlády, ktorá bola vymenovaná Prezidentom a ktorá sa bude uchádzať o dôveru Národnej rady, zúžila len na prípravu svojho programu a žiadosti o vyslovenie dôvery. V takomto prípade by sme však mali Vlády dve, keďže do času vyslovenia dôvery novej Vláde, teda nie len do času jej vymenovania, by musela fungovať Vláda, ktorá po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady podala obligatórnu demisiu. Dve vlády, aj keď by aktívne „vládna“ len jedna, to sa však nezdá ako ideálne riešenie. Naopak, skrýva v sebe ďalšie potenciálne problémy.

Pokiaľ ide o vládu, ktorá dôveru Národnej rady už nemá a pôsobí na základe čl. 117 Ústavy, v jej prípade sa dá uvažovať o obmedzení rozsahu jej právomocí, napríklad spôsobom, akým to Ústava robí vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru predčasne stratila alebo nikdy nezískala. Isteže, žiadalo by sa precizovanie ústavného textu, keďže súčasné znenie čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 vyvoláva zásadné interpretačné a aplikačné problémy.⁵¹ Na druhej strane, v doterajšej ústavnopolitickej praxi vláda na základe čl. 117 Ústavy pôsobila vždy len veľmi krátko, takže praktický dopyt po jej obmedzení zrejme silný nie je. *Pro futuro* však nie je možné vylúčiť ani to, že takáto vláda by mohla, resp. musela, vládnuť relatívne dlho.

A napokon, vo vzťahu k vládam, ktoré dôveru Národnej rady stratili z jej vôle, teda nie v dôsledku nových parlamentných volieb, je na mieste uvažovať jednak o už načrtnutej precízácii obmedzenia ich právomocí, ako aj o obmedzení dĺžky ich fungovania. Najmä v prípade vlády, ktorá dôveru Národnej rady predčasne stratila, sa totiž v praxi stalo, že takáto vláda ďalej vykonávala svoje pôsobnosti (aj keď v obmedzenom rozsahu) pomerne dlho, čo určite nie je želateľné. Ak politické reprezentácie zastúpené v Národnej rade nie sú spôsobilé (alebo ochotné) pomôcť kreirať novú vládu, alternatívne ani zabezpečiť čo najskoršie (predčasné) voľby,⁵² ako o riešení sa dá uvažovať o automatickom rozpustení Národnej rady v určitom primeranom časovom horizonte, čo by následne viedlo k možnosti kreácie novej vlády.

Použitá literatúra

1. BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*, roč. 76, 2024, č. 4, s. 405 – 422.

⁵¹ Napríklad v prípade vlády Eduarda Hegera po tom, ako došlo k jej odvolaniu v dôsledku vyslovenia nedôvery, vznikli zásadné pochybnosti o tom, či darovanie vojenských lietadiel MiG-29 na Ukrajinu predstavuje realizáciu právomoci Ústavou označenej ako rozhodovanie o zásadných otázkach zahraničnej politiky. Táto právomoc totiž vláde, ktorá dôveru predčasne stratila, už neprináleží. Porovnaj čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. i) Ústavy. Porovnaj aj *Právna analýza právomocí vlády, ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády*. [online] 27. február 2023 [cit. 2024-07-09]. Dostupné na: https://uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2023/2023-03-16_Analyza_k_Hegerova_vlada.pdf.

⁵² Porovnaj ustanovenia čl. 73 ods. 3 a čl. 84 ods. 4 Ústavy, v zmysle ktorých sa Národná rada môže hlasmi trojpätinovej väčšiny svojich poslancov (kedykoľvek) uznieť na skrátení svojho volebného obdobia, čoho dôsledkom by boli predčasné parlamentné voľby.

2. BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2015.
3. BRUNCLÍK, M. Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. In *Acta Politologica*, 2014, roč. 6, č. 1, s. 1 – 23.
4. CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017.
5. CIBULKA, L. a kol. *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : PF UK, 2014.
6. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012.
7. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2007.
8. GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
9. KLÍMA, K. a kol. *Štátověda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011.
10. KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016.
11. OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.
12. OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, 2021.
13. OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020.
14. OTTOVÁ, E. *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2006.
15. PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a štátověda. I. díl. Obecná štátověda*. Praha : Leges, 2021.
16. VNENK, V. *Úřednicke vlády a institut důvery v ústavním systému České republiky s přihlédnutím k československé ústavní tradici*. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň : Aleš Čenek, 2018, s. 52 – 61.
17. ZELENÁJOVÁ, Z. *Postavenie vlády v procese jej utvárania*. In *Justičná revue*, 2017, 69, č. 8 – 9, s. 953 – 963.

Použité právne predpisy a ďalšie právne akty

1. *Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.*
2. *Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.*

Použitá súdne rozhodnutia

1. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 58/94 z 31. januára 1995.
2. Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 9/04 z 23. júna 2005.

Ostatné použité pramene

1. *Belgicko má novú vládu, 16 mesiacov po voľbách.* [online] 1. október 2020 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://www.teraz.sk/zahranicie/belgicko-ma-novu-vladu-16-mesiacov-p/497345-clanok.html>.
2. *Nová vláda získava dôveru pomaly. Stav je nerozhodný, Ódor má na konte 2 áno, 2 nie a 2 možno.* [online] 30. máj 2023 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/669440-nova-vlada-ziskava-doveru-pomaly-stav-je-nerozhodny-odor-ma-na-konte-2-ano-2-nie-a-2-mozno/>.
3. *História vlád SR.* [online] [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/historia-vlad-sr/>.
4. Právna analýza právomocí Vlády, ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády. [online] 27. február 2023 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: https://uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2023/2023-03-16_Analyza_k_Hegerova_vlada.pdf.
5. *Slovníkový portál Jazykovedného ústavu L. Štúra SAV.* [online] [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://slovník.juls.savba.sk/>.