

KRÁL' OTEC

OD KOVÁČA PO KISKU
ALEBO NAČO NÁM JE PREZIDENT



Radoslav Procházka

**KNIŽNÁ
EDÍCIA
DENNÍKA**



KRÁL' OTEC

OD KOVÁČA PO KISKU
ALEBO NAČO NÁM JE PREZIDENT

Radoslav Procházka

ISBN 978-80-972394-8-0

OBSAH

Úvod 10

Prvá časť Kto je prezident? 11

Kapitola 1 Štát je on(a) 13

Kapitola 2 Kto komu vládne (prezident – vláda) 21

Kapitola 3 Na hradnom kopci
(prezident – parlament) 45

Kapitola 4 Slovensko sa súdi
(prezident – súdna moc) 60

Kapitola 5 Prezident generál
(prezident – armáda) 79

Kapitola 6 Národ sebe (prezident – ľud) 98

Druhá časť Kto boli prezidenti? 117

Kapitola 7 Morálna nevyhnutnosť a jej cena
(prezident Kováč) 118

Kapitola 8 Inžinier duracell
(prezident Schuster) 130

Kapitola 9 Prezident hlavy štátu, akoby
člen Smeru (prezident Gašparovič) 136

Kapitola 10 Ten, ktorý porazil Fica
(prezident Kiska) 148

Kapitola 11 Život bez prezidenta 160

Kapitola 12 Kráľ otec 170

Príloha Spektrum moci 177

(prehľad ústavnej
úpravy prezidentských kompetencií)

Doslov Jozefa Bátora

**Ako sedieť v prezidentskom kresle
v neusadenom štáte?** 187

Úvod

November 2013, vonku pľušt a tma ako v rohu, na plyšových sedačkách v reklamnej agentúre v Starom Meste sa laktami tlačíme jeden na druhého, obojručne si stískame šálky s čajom a čakáme, čo prinesú sociológovia. Do volieb sú ledva štyri mesiace a my celkom presne nevieme, čo od nás ľudia chcú a či sme vôbec ochotní a schopní im to dať.

Sociológovia prišli a boli veľmi zdvorilí. Opatrne nám hodinu a pol hovorili, že toho, čo ľudia chcú, mám ja menej, než bude treba na víťazstvo. A ukázali nám všetky tie farebné náčrty, ktoré to potvrdzovali. Zo všetkých možných enneagramoidných typov si národ v roku 2014 za prezidenta najviac prial typ „starostlivého pomocníka“. Najvyššie hodnoty v tomto rámci vykazoval Andrej Kiska, tesne nasledovaný Robertom Ficom. Ja som síce dosť suverénne viedol v rubrike „myslitel“, ale v rubrike „starostlivý pomocník“ som veľmi zaostával. Ľudia ma vnímali ako intelektuála s víziou, ktorý sa však o ich konkrétne potreby nedokáže postarať tak dobre ako jeho starší, skúsenejší a „ľudsky teplejší“ pôsobiaci protikandidáti. Tento mierne ezoterický pohľad sa napokon ukázal byť veľmi presný.

Azda je čas oprieť ho aj o technickejšiu analýzu a pozrieť sa na to, čo pre nás ako občianske spoločenstvo úrad hlavy štátu znamená a čo by znamenať mohol a mal.

Prvýkrát sme si hlavu vlastného štátu priamo volili pred takmer dvadsiatimi rokmi, 15. mája 1999. Šesť ro-

kov predtým, 15. februára 1993, nám ju zvolili poslanci Národnej rady. Za tie roky sme zažili štyroch prezidentov, o krátky čas si budeme vyberať ďalšieho. Táto kniha je o dvoch témach: o tom, koho si vlastne vyberáme, keď volíme hlavu štátu, a o tom, ako sme si vyberali doteraz.

Prvá téma si pýta analýzu ústavnej úpravy prezidentského úradu. Taká analýza je na mnohých miestach aj veľmi „technická“, musí takou byť. Rozbor kompetencií hlavy štátu, jej vzťahov s inými orgánmi verejnej moci a mocenského priestoru, ktorý má k dispozícii, je predovšetkým právnou a štátovedeckou otázkou. To je prvých päť kapitol knihy, po ktorých nasleduje šiesta o tom, ako si hlavu štátu vyberáme a čo to znamená pre nás aj pre ňu. Súčasťou tohto právnického rozboru je aj osobitná príloha na konci, obsahujúca podrobnejšie členenie prezidentských právomocí.

Druhá téma znesie esejistickejší a osobnejší, subjektívnejší prístup. Ale nemal by dominovať. Aj v prehľade doterajších prezidentských období sa preto sústredím na opis a vlastný výklad spôsobu, akým doterajšie hlavy štátu využívali svoje právomoci, a zároveň na to, ako sa tieto právomoci postupne menili.

V podrobnejšom uvedení: prvá kapitola ponúka základné ukotvenie inštitútu prezidenta v Slovenskej republike a v jej forme vlády. Druhá kapitola prináša rozbor vzťahu prezidenta k vláde, tretia jeho vzťahu k parlamentu, štvrtá jeho vzťahu k súdnej moci a piata jeho vzťahu k ozbrojeným silám. V každej z týchto štyroch kapitol sa podrobnejšie venujem jednotlivým vrstvám vecnej pôsobnosti hlavy štátu, a to aj cez prizmu interakcií doterajších prezidentov s inými zložkami štátnej moci a konkrétnych sporov, ktoré tieto interakcie sprádzali.

Predmetom šiestej kapitoly je rozbor spôsobu, akým si hlavu štátu volíme, a ústavno-politických dôsledkov tohto spôsobu. To je prvá časť: koho si volíme, keď si volíme prezidenta.

Druhá časť v kapitolách 7 až 10 pokračuje autorskou interpretáciou doterajších funkčných období našich prezidentov. Súčasťou týchto kapitol sú aj štatistické prehľady toho, ako hlavy štátu vykonávali tie svoje právomoci, ktorých výkon má na podobu mocenskej prevádzky v štáte najpriamejší dosah, t. j. v akom rozsahu menovali ústavných sudcov, vetovali zákony, menovali vlády a predkladali návrhy na konanie Ústavného súdu.

V predposlednej kapitole opisujem ústavnú úpravu, keď republike jej prezident chýba alebo nemôže vykonávať svoju funkciu. Vraciam sa pritom k dvom relatívne krátkym obdobiam, počas ktorých sme práve takýto stav zažili.

V krátkej záverečnej kapitole sa púšťam na tenký ľad, keď sa z doterajšieho výberu prezidentov a zo zmien v ich vnímaní verejnosťou pokúšam vyčíriť nejaký uchopiteľný odkaz. Pridaná hodnota tohto úsilia môže byť otázná a ja sám som k nemu primerane skeptický. Na druhej strane – my sami navzájom si výberom hlavy vlastného štátu niečo odkazujeme a je podľa mňa dôležité pátrať po tom, čo si preferenciou pre toho či oného kandidáta vlastne chceme povedať a aký to môže mať vplyv na pevnosť a ďalšiu kultiváciu našej spoločenskej zmluvy.

Ako správny alarmista sa obávam, že osobitnú pridanú hodnotu, a to aj pre znalcov témy, môže mať najmä piata kapitola o pôsobení hlavy štátu ako hlavy armády. A zároveň dúfam, že v skutočnosti bude mať čitateľ oveľa viac dôvodov premýšľať nad inými prvkami prezidentskej pôsobnosti. Je ich kvantum a myslím si, že

pre mnohých bude rozsah a kvalita právomocí, ktorými prvý človek v republike disponuje, istým prekvapením.

Azda teda nebude znieť príliš neskromne, keď sa priznám k ambícii prispieť touto knihou k tomu, aby sme mali poučenejšiu predstavu o otázke, do akého úradu a na aké úlohy si na jar 2019 budeme vyberať ďalšieho primáša pre svoj rozladený orchester.

PRVÁ ČASŤ:

**Kto je
prezident?**

1. Štát je on(a)

Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát, hlása prvá normatívna veta základného zákona Slovenskej republiky. O presne sto článkov nižšie ten istý zákon hovorí, že hlavou tejto republiky je prezident, ktorý ju reprezentuje navonok i dovnútra, ktorý svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov a ktorý pri výkone svojho úradu nie je viazaný príkazmi.

Kráľovstvo v republike

Dva prvky tu sú prítomné akoby vo vzájomnom napätí. Jeden si nazvime pozostatkom monarchistického chápania moci, druhý princípom ústavnosti. Ten prvý vieme nájsť v sémantickom vyjadrení prezidentského úradu v ústave, čiže v tom, aké slová tu náš základný zákon používa.

Článok 101 ústavy ustanovuje pre Slovenskú republiku hlavu, ktorá „svoj“ štát reprezentuje navonok i dovnútra; navyše táto hlava akoby stála nad ostatnými ústavnými orgánmi, pretože má svojím rozhodovaním zabezpečovať ich riadny chod. To sú silné slová, evokujúce symbolickú aj praktickú dominanciu prezidenta v zabezpečovaní tak základnej prevádzky štátu, ako aj jeho statusových prvkov.

A potom sú tu – z opačnej strany – slová o „výkone úradu“. Znamenajú, že táto symbolická a potenciálne aj praktická dominancia nie je osobnou výsadou konkrét-

neho človeka, ale obsahom jeho funkcie. Spája sa s úradom a ten je „len“ jedným z orgánov štátu. Všetky do jedného, aj prezident republiky, môžu podľa čl. 2 ods. 2 ústavy konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

To je princíp ústavnosti, princíp legality štátnej moci, ktorej každý predstaviteľ a každá jedna zložka je takzvanou konštituovanou mocou. Mocou, ktorá svoj mandát neodvodzuje od seba samej, ale buď priamo od ľudí, alebo od iného orgánu štátnej moci. Jedinou konštitutívnu mocou, teda mocou, ktorá pôvod svojej sily nachádza v sebe samej, sú občania Slovenskej republiky: „Všetka moc v štáte pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volebných zástupcov alebo priamo,“ hovorí článok 2 odsek 1 ústavy. Ak je prezident hlavou, občania sú centrálnou nervovou sústavou. Mozgom v dawkinsovskom chápaní sveta a dušou v jeho, povedzme že spinozovskom chápaní.

Nie je to hra so slovami, je to dôležité a má to svoj obsah. Rozlišovanie medzi pôvodnou mocou (*pouvoir constituant*) a mocou zverenou (*pouvoir constitué*) je síce štátovedecká notorieta a na znalcov už môže pôsobiť otravne, ale má svoje zásadné implikácie. Napĺňa pojem demokratickej formy vlády doktrinálnym obsahom a slúži ako východisko tvorby konkrétnych kritérií pre výkon zverenej moci.

Tieto kritériá sa potom v tom lepšom prípade premietajú aj do živej mocenskej praxe nositeľa úradu, slúžia mu ako návod; v tom horšom predstavujú aspoň etalón, ktorým sa táto prax dá zvonka pomeriavať. Inými slovami, fakt, že aj hlava je „iba“ orgán a že *spiritus agens* demokracie predstavujú občania, je základným interpretačným východiskom na skúmanie postavenia

a úlohy prezidenta v ústavnom systéme demokratického právneho štátu.

A rovnako to platí aj naopak, z tej „monarchistickej“ strany. Monokratický mandát je vždy v čomsi mandátom par excellence osobným; osobnejším, než je mandát člena zboru, ktorý rozhoduje kolektívne. O to viac to platí, ak je to mandát priamy, získaný vo všeobecných voľbách a získaný na to, aby jeho nositeľ reprezentoval republiku dovnútra aj navonok. Hlava je tak primus inter pares, prvý medzi rovnými. Rovnými preto, že všetci sú viazaní zákonom a ústavou a všetci majú moc odvodenú od jej zdroja a týmto zdrojom konštituovaných. A prvý preto, že je prvý. Najvyšší. A iba jeden či jedna.

Čo to znamená v štáte, ktorého inštitucionálnu architektúru sme si zvykli označovať za parlamentnú republiku? Je prezident aj nad parlamentom? Je to moderátor sporov alebo ich priamy účastník? A je to vôbec „politická“ funkcia?

Dedičstvo prvej republiky

Pomaly, postupne. Poďme sto rokov späť. Presne tam totiž siahajú korene dnešnej ústavnej úpravy úradu prezidenta Slovenskej republiky.

Tatíček Masaryk bol jedným zo zakladateľov československého štátu a jeho prvým prezidentom. Vnímanie Masarykovej dejinnej úlohy a jeho osobnosti je v kolektívnom podvedomí národa logicky silnejšie prítomné v Čechách a na Morave než na Slovensku. Ale to, ako sa prezidentom stal a čo pre tú funkciu ako osoba znamenal, predznamenovalo aj všetky ďalšie ústavy prijaté na území Česka a Slovenska, prinaj-

menšom v rozsahu, v akom sa to týka prezidentského úradu.

Za sto rokov totiž na týchto územiach nebolo ústavnej úpravy, ktorá by na vrchol inštitucionálnej pyramídy nepostavila prezidenta republiky. Vždy s jedným a tým istým názvom, čo pre žiadny iný orgán neplatí, dokonca ani pre vládu nie. Vždy tu bol prezident a vždy sa volal práve prezident. A zažili sme tu veru rôzne režimy, od straníckej demokracie v prvej republike cez vojnový satelit/protektorát Ríše, chaotické intermezzo v povojnových rokoch, kvázi stalinský režim do šesťdesiatych rokov, modernizáciu ústavnoprávneho zriadenia počas dusivých rokov normalizácie až po – svojím spôsobom weimarovské – roky 1990 – 1992 a následné pokusy nástupníckych republík zmesiť prezidenta do súradníc klasickej európskej demokracie.

Menila sa podstata režimu, menili sa základné kóty vzťahu medzi ľuďmi a mocou aj vzťahy v rámci štátnej moci, menili sa dokonca aj spôsoby volieb, vždy sa však tam hore nechal niekedy malý a zastrčený a niekedy naopak, ale predsa len trón. S tým trónom sa počas jednotlivých období spájali iné právomoci a iné očakávaná a k jeho zachovaniu viedli rôzne dôvody, ale bol tam.

Ladislav Orosz v tejto súvislosti výstižne pripomína, že „začiatkom 60. rokov vo všetkých ostatných štátoch patriacich do takzvanej svetovej socialistickej sústavy, s výnimkou Juhoslávie, plnil funkciu hlavy štátu kolektívny orgán štátnej moci (...)“ (Orosz, 48), pričom považuje za povšimnutiahodné, že aj komunistické/socialistické ústavy u nás ponechali individuálnu hlavu štátu. Doktrína to vysvetľuje aj – a azda najmä – domácou ústavnou tradíciou, počínajúcou práve obdobím

takzvanej prvej republiky a jej hlavným zakladateľom Masarykom.

Pre našu debatu na tomto mieste tak viac než podrobný rozbor rozdielov v kompetenciách a postavení prezidentského úradu v jeho doterajších (česko)slovenských dejinách má zmysel práve fakt kontinuity tohto orgánu. Má ho najmä preto, že tá kontinuita ani zďaleka nebola samozrejmosť. Že to jednoducho, prinajmenšom v niektorých obdobiach, bolo isté špecifikum a že odkaz prvej republiky, akokoľvek slabo, znel aj v ďalších fázach vývoja tak spoločného štátu, ako aj samostatných štátnych útvarov slovenského a českého politického národa. Zakladateľské dielo Tomáša Garrigua Masaryka a pokus chopiť sa tejto piliernej roly zo strany Eduarda Beneša a neskôr – hoci inak a za iných okolností – aj zo strany Václava Havla tak malo svoj vplyv aj na slovenské ústavné dejiny, a na tie moderné určite viac než vodcovské uchopenie prezidentského úradu počas slovenského vojnového štátu.

Táto nominálna kontinuita – t. j. zachovanie úradu prezidenta v každom jednom ústavnom systéme, hoci s rozdielnymi kompetenciami – má aj jeden svoj obsahový prvok, týkajúci sa postavenia prezidenta. Vždy bol koncipovaný ako hlava štátu, ako jeho najvyšší predstaviteľ smerom navonok. To, v čom sa prezidentská funkcia líšila, bolo práve jej postavenie smerom dovnútra štátu, k iným orgánom štátnej moci.

Slovenská trojka

A práve vzťahy hlavy štátu k ostatným zložkám štátnej moci nám pomôžu zasadiť jej úrad do rámca aktuálnej formy vlády.

Dva z nich sú kľúčové: vzťah k parlamentu a vzťah k vláde. Opíšeme si ich podrobnejšie v druhej a tretej kapitole, ale už tu treba povedať, že pre pozíciu prezidenta v priamej politickej prevádzke je určujúci rozsah a kvalita jeho právomocí práve voči vláde a, menej priamo, voči parlamentu.

V tejto otázke platia dva vektory: v čase, keď je vláda v demisii, je prezident veľmi silný a v istom zmysle preberá alebo prinajmenšom môže prebrať opraty, ale za bežných okolností sa moc realizuje predovšetkým na osi vláda – parlament a prezident nie je priamym aktérom každodenného politického života. Ako? Prečo?

Z dvoch dôvodov. Po prvé, mandát vlády a jej legitimita sa odvodzuje od výsledkov volieb a zdrojom tohto mandátu je parlamentná väčšina. Od nej závisí, či vláda bude, alebo nebude pokračovať. Vláda sa zodpovedá parlamentu, jeho dôveru musí získať a udržať, od jeho rozhodnutí závisí sama jej existencia. Parlament môže vládu alebo jej jednotlivého člena odvolať kedykoľvek, z akéhokoľvek dôvodu alebo aj bez dôvodu.

Po druhé, fakt oddelenosti funkcie predsedu vlády od funkcie prezidenta znamená zároveň oddelenosť prezidenta od priameho výkonu exekutívnych kompetencií. Nie on vedie vládu a nie prezidentské voľby sú dôležité na to, kto bude v exekutive, ale tie parlamentné. V nich získava svoj mandát premiér a udržanie jeho mandátu formálno-právne závisí od parlamentu, nie od prezidenta.

Z tohto dôvodu zaradenie hlavy štátu do tej časti ústavy, ktorá sa nazýva „Výkonná moc“ a exekutívnu moc aj upravuje, nie je úplne dôsledné. Tak ako je hlavou štátu prezident, hlavou výkonnej moci je fakticky predseda vlády.

Tento systematický „nedostatok“ však nič nemení

na tom, že pre základnú mocenskú prevádzku v štáte je určujúcim faktorom stabilita väčšiny, ktorú má vláda v parlamente, a kľúčovým vzťahom práve vzťah medzi vládou a parlamentom.

Vedie to následne k tomu, že prezident sa chápe skôr ako akási neutrálna, nad bežnou politikou stojaca moc, ako *pouvoir neutré*, arbiter sporov, nie ich priamy účastník.

Má to svoje „ale“, a sú dve: po prvé, premiéra menuje práve prezident, ktorý zároveň disponuje istou mierou úvahy pri menovaní a odvolávaní jednotlivých členov vlády; a po druhé, v okolnostiach krízy a predovšetkým v prípade pádu vlády prezident disponuje silnými nástrojmi na presadenie vlastného pohľadu. Uplatnenie týchto nástrojov je už najmä vecou „chémie“ medzi naturelom aktuálneho nositeľa úradu a širšími spoločenskými okolnosťami. Inými slovami, v takej situácii ide najmä o to, na čo sa hlava štátu mocensky cíti, o čom si myslí, že si za danej politickej situácie buď môže dovoliť, alebo vie, že to z morálno-politických alebo prakticko-politických dôvodov jednoducho musí urobiť.

V skratke – to, kým prezident v republike a pre republiku je, priamo závisí najmä od toho, kým je voči parlamentu a kým voči vláde. A to zase závisí od toho, aký je vzťah medzi vládou a parlamentom. Áno, presne tak, je to akýsi trojuholník vzájomne podmienených väzieb: vzťah prezidenta k parlamentu aj k vláde je v rozhodujúcej miere ovplyvnený vzájomným vzťahom vlády a parlamentu.

Aj v ďalších prvkoch je kompetenčné portfólio prezidenta široké a pestré. Hlava štátu disponuje potenciálne aj aktuálne zásadnými právomocami voči všetkým ostatným zložkám štátnej moci a má k dispozícii výrazný mocenský priestor nielen vo vzťahu k vláde,

ale aj vo vzťahu k parlamentu a súdnej moci. Viaceré jeho právomoci voči zahraničiu aj ozbrojeným silám potvrdzujú postavenie prezidenta ako najvyššieho ústavného činiteľa a štatutárneho predstaviteľa republiky. To isté platí o jeho protokolárnych a statusových výsadách. V skratke – je zjavné, že v paláci sa nielen kúri a sviati, ale sa v ňom prijíma široká škála rozhodnutí, od zásadných substantívnych až po povinné ceremoniálne jazdy. Skúsme teda rozobrať ten celok na súčiastky.