

KONCEPCIA PREROGATÍV V BRITSKOM ÚSTAVNOM SYSTÉME

MGR. MATEJ MLKVÝ
UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA
KATEDRA PRÁVNÝCH DEJÍN

Abstrakt

Cieľom príspevku je poukázať na problematiku prerogatív ako osobitných oprávnení a privilégií výkonnej moci, ktoré sa začínajú len pomaly identifikovať aj v slovenskom právnom prostredí. Na príklade Spojeného kráľovstva príspevok mapuje ich pôsobenie v rámci právneho systému. Pozornosť je venovaná najmä subjektom, ktoré sú oprávnené prerogatívy vykonávať, rozsahu ich využívania a možnosti kontroly ich využívania prostredníctvom parlamentu alebo súdov cez preskúmanie v rámci správneho súdnictva. Priestor je tiež venovaný pokusom o zdôvodnenie existencie prerogatív a ich kritike.

MLKVÝ, Matej. Konceptia prerogatív v britskom ústavnom systéme. In *HISTORIA ET THEORIA IURIS*, roč. 3, 2011, č. 5, s. 103-114.

Úvod

Britský autor Joe Jacob začína jedno zo svojich diel zaujímavým konštatovaním – *V srdci Británie právo nevládne. Koruna je v tomto centre. Ak sú v ňom nejaké práva, nie sú preskúmateľné súdom žiadnym riadnym spôsobom a nie sú poznateľné žiadnou právnou metódou. Môžeme síce konštatovať, že okraje tohto jadra sú definované a že s určitosťou sa jeho rozsah zmenšuje, ale stále platí, že v tomto centre sa princíp vlády práva neuplatňuje.*¹ Autor teda vyslovuje odvážne tvrdenie, že v 21. storočí v materskom štáte parlamentnej formy vlády existuje kategória právnych aktov, ktoré nepodliehajú ani kontrole parlamentu, ani preskúmaniu súdmi v žiadnom riadnom konaní, a teda popierajú princíp anglosaskej koncepcie právneho štátu (*rule of law*). Ide konkrétne o právne akty, ktoré vydáva Koruna na základe svojich inherentných prerogatív.

¹ At the heart of Britain, law does not rule. The Crown is at this centre. If there are laws, they are not justiciable in any ordinary sense and not discernible by any legal technique. We may grant that the boundaries of this core are defined by law and, certainly that its scope is diminishing; but, in this centre, the rule of law does not operate. JACOB, J. M. *The Republican Crown: Lawyers and the Making of the State in Twentieth Century Britain*. Aldershot : Dartmouth Publishing Group, 1996, s. 1.

Pojem prerogatíva v najvšeobecnejšom význame slova znamená výhradné právo a ako taký sa najčastejšie používa na označenie právomocí hlavy štátu, prípadne na označenie určitých výhradných právomocí orgánov výkonnej moci. Práve prostredníctvom orgánov výkonnej moci štát najčastejšie zasahuje do práv a oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb, čo odôvodňuje požiadavku kontroly týchto orgánov. V parlamentných formách vlády je táto kontrola uskutočňovaná v dvoch formách – ide jednak o kontrolu vykonávanú zákonodarným orgánom prostredníctvom ústavnoprávnej konštrukcie zodpovednosti vlády parlamentu a jednak o kontrolu vykonávanú súdmi v rámci správneho súdnictva. Bolo by však mylné sa domnievať, že každý výkon právomocí orgánov výkonnej moci podlieha jednej z týchto dvoch foriem kontroly, a práve v tejto súvislosti je zmysluplné používať pojem prerogatíva na označenie tých právomocí, ktoré tejto kontrole nepodliehajú, ide teda o určitú kategóriu výhradných, privilegovaných právomocí.

Táto kategória právomocí je uznaná v rozličnej miere vo väčšine štátov sveta a má rôzne označenie (v Spojenom kráľovstve ide o prerogatívy Koruny – *royal prerogative*, v USA o tzv. privilégium exekutívy – *executive privilege*), prípadne je uznaná právnym poriadkom len implicitne (Slovenská republika). Najčastejšie býva zdôvodnená požiadavkami ochrany bezpečnosti štátu či verejného poriadku, pričom prípadné zásahy iných orgánov do právomocí výkonnej moci v tejto oblasti by mohli mať vplyv na rýchlosť a efektívnosť ich výkonu.² Konkrétnym príkladom zo Slovenskej republiky môže byť napríklad prístup k dokumentom a záznamom z rokovaní vlády na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Ústavný súd SR vo svojom náleze sp. zn. II. ÚS 514/2010 zamietol požiadavku sťažovateľa na prístup k zvukového záznamu z rokovania vlády SR a konštatoval, že „*sa stotožňuje s názorom, že v zásade by mali byť verejnosti prístupné všetky dokumenty orgánov, treba však chrániť niektoré verejné a súkromné záujmy prostredníctvom výnimiek; orgány by mali mať možnosť chrániť svoje vnútorné konzultácie a porady tam, kde je to potrebné na zabezpečenie ich spoľahlivosti uskutočňovať svoje úlohy*“. Obdobnú výnimku upravuje aj nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie. V USA bolo výnimočné právne postavenie výkonnej moci potvrdené rozhodnutím Najvyššieho súdu USA vo veci *United States vs. Nixon*. Prejavuje sa tak, že v súdnom spore zakladá tzv. prezumpciu privilégia v prospech orgánu výkonnej moci – t. j. žalujúca strana v prípade, že požaduje predloženie dôkazných materiálov, nesie dôkazné bremeno v podobe dostatočného preukázania

² Požiadavka bezpečnosti štátu a ochrany verejného poriadku odôvodňuje aj obmedzenie slobody prejavu a práva vyhľadávať a šíriť informácie v zmysle čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

(*sufficient showing*) skutočnosti, že požadované dôkazné prostriedky sú nutné na dosiahnutie spravodlivého rozhodnutia vo veci.

V nasledujúcom texte sa budem bližšie venovať tomu, ako je táto kategória upravená v Spojenom kráľovstve. Príklad Spojeného kráľovstva je zaujímavý v tom, že nám umožňuje sledovať vývoj tohto právneho inštitútu v priebehu dlhšieho časového úseku v dôsledku na európske pomery unikátnej kontinuity právneho systému.

Subjekt prerogatív

V úvode sme naznačili, že v Spojenom kráľovstve je subjektom, ktorý disponuje prerogatívami, Koruna. Vymedzenie pojmu Koruna je v britských podmienkach mimoriadne komplikované v dôsledku rozličného výkladu pojmu v právnej doktríne a judikatúre, a to najmä vďaka dlhému historickému vývoju a rôznym definíčným kritériám. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa obmedzím na tomto mieste len na stručný náčrt vývoja pojmu.

Anglické právo tradične rozlišovalo medzi pojmami panovník, monarcha či suverén na jednej strane a Korunou na strane druhej. Pôvod tejto dichotómie možno vidieť v stredoveku, keď Koruna v dôsledku mystického chápania pojmu prestala byť len symbolom moci, ale stala sa jej priamym subjektom. Vo feudálnom práve nahrádzala neexistujúci pojem „štát“ v súvislosti s prekonávaním patrimoniálnej teórie štátu³, a to nielen v Anglicku, ale aj v iných feudálnych štátoch Európy (Svätováclavská koruna, resp. Koruna Kráľovstva českého, Svätoštefanská koruna a pod.). Kantorowicz vo svojom diele *The King's Two Bodies* odvodzuje anglický koncept Koruny z kombinácie organickej teórie Koruny, ktorá vychádzala z organickej metafory kráľa ako hlavy a stavov zhromaždených v parlamente ako údmi tvoriacimi *corpus mysticum*, a teórie Koruny vychádzajúcej z následnickej (dynastickej) perpetuity, kde osoba panovníka zahrnovala všetkých minulých aj budúcich držiteľov kráľovského *maiestas*.⁴ Pôvodná organická teória, ktorá v Korune ako právnic-

³ GÁBRIS, T. Uhorské feudálne právo pred roku 1800 platné na začiatku 20. storočia a právnohistorický romantizmus. In *Rakousko-uherské vyrovnání 1867 a jeho státoprávní důsledky v českých zemích a na Slovensku. Sborník příspěvků ke 140. výročí rakousko-uherského vyrovnání*. Ostrava : Key Publishing, 2007, s. 110.

⁴ Koncepcia Koruny v dôsledku perpetuity bola potrebná z praktických dôvodov – z potreby odstrániť akékoľvek pochybnosti o platnosti právneho poriadku po smrti panovníka, keďže niektorí stredovekí klerici razili názor temporálneho obmedzenia platnosti zákonov na život panovníka, ktorý ich vydal. Logickým výsledkom by bolo bezprávie počas interregna, ktoré muselo podľa niektorých skupín klerikov nutne nastať, lebo podľa nich sa následník trónu stával panovníkom až korunováciou a pomazaním. Tento problém preklenula fikcia právnickej osoby, ktorá je nesmrteľná a odstraňuje zároveň problém medzivládia, ako poznamenal v roku 1609 Sir Edward Coke v tzv. prípade Calvina (*Calvin's Case*) – kráľ vládne kráľovstvu

kej osobe združovala nielen panovníka, ale aj stavy (uznaná napr. v spore *Willion vs. Berkley* z 1559) a ako taká sa podobala napr. koncepcii uhorskej koruny na našom území, nevyústila do vytvorenia koncepcie štátu ako fiktívnej osoby, ako to bolo v kontinentálnej Európe. Anglické právo sa vrátilo k ponímaniu Koruny ako právnickej osoby, ktorej jediným predstaviteľom bol panovník. Výsledkom vývoja je koncept Koruny ako tzv. kráľovho politického tela⁵ alebo v modernej právnej terminológii jednoosobovej právnickej osoby verejného práva (*corporation sole*), ktorá je v slovách sira Francisa Bacona neoddeliteľná, ale odlišná (*inseparable, but distinct*) od kráľa ako fyzickej osoby, teda panovníka.⁶

Panovník teda disponuje dvojakou právnou subjektivitou – ako fyzická osoba a ako právnická osoba (t. j. Koruna). Koruna ako právnická osoba nahrádza v anglickom práve koncepciu štátu, štátoprávny zväzok občana so štátom je potom v anglických podmienkach nahradený zväzkom vernosti medzi panovníkom a jeho poddanými.⁷ Právo priznáva Korune vlastnosti, ako je absolútna perfektnosť (*absolute perfection*), vyjadrená aj v anglickej právnej maxime *The King can do no wrong* (kráľ nemôže konať zlo), absolútna nesmrteľnosť (*absolute immortality*) a právna ubikvita (*legal ubiquity*).⁸ Z toho

vrodeným dedičným právom (*by birth-right inherent*) a titul vládnuť prechádza na neho bez potreby vykonania akejkoľvek neskoršej ceremónie alebo úkonu (*without any essential ceremony or act to be done ex post facto*). K tomu pozri COKE. *Reports*, zv. IV., 7. časť, rep. 10a, 11. Dostupné na internete:

http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=911&chapter=106302&layout=html&Itemid=27 [cit. 2009-10-16] a KANTOROWICZ, E. H. *The King's Two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*. Princeton : Princeton University Press, 1957, s. 449 a nasl.

⁵ Stredovekí anglickí právnici robili rozdiel medzi kráľovým fyzickým telom (*body natural*) a kráľovým politickým telom (*body politic*), no zároveň ich obidve neoddeliteľne previazali v tvrdení, že sú dve telá, ale len jedna osoba (*two bodies but only one person*). K historickému vývoju fikcie koruny v kontinentálnych a britských podmienkach pozri KANTOROWICZ, E. H. *The King's Two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*. Princeton : Princeton University Press, 1957.

⁶ Rozhodnutie v tzv. veci Lancasterského vojvodstva (*Case of Duchy of Lancaster*). LOUGHLIN, M. *The State, the Crown and the Law*. In SUNKIN, M. – PAYNE, S. *The Nature of the Crown. A Legal and political Analysis*. New York : Oxford University Press, 1999, s. 56 a KANTOROWICZ, E. H. *The King's Two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*. Princeton : Princeton University Press, 1957, s. 382.

⁷ K tomu pozri LOUGHLIN, M. *The State, the Crown and the Law*. In SUNKIN, M. – PAYNE, S. *The Nature of the Crown. A Legal and Political Analysis*. New York : Oxford University Press, 1999, s. 39.

⁸ ALLEN, J. *Inquiry into the Rise and Growth of the Royal Prerogative*. London : Longman, Brown, Green and Longmans, 1849, s. 1.

sú odvodené aj ďalšie privilégia a imunity Koruny. Prerogatívy sa však nevzťahujú len na osobu panovníka, ale aj na všetky osoby ním splnomocnené, na všetky osoby v jeho službách.

Právny vývoj od prijatia *Bill of Rights* na sklonku Slávnej revolúcie bol charakteristický postupným nahrádzaním panovníka v správe štátu jeho ministrami. Po krátkom čase, keď ministri boli politicky zodpovední tak panovníkovi, ako aj parlamentu, sa postupne ustálila ústavná obyčaj, že panovník koná (využíva svoje právomoci) len na radu svojich ministrov.⁹ Mimo iného to znamenalo, že aj prerogatívy Koruny začali byť de facto využívané ministrami. Toto viedlo k mnohým problémom v právnej praxi, keďže sa rozširovala koncepcia absolútnej perfektosti Koruny na všetky štátne orgány. Tento fakt ďalej mystifikoval celkovú koncepciu Koruny do takej miery, že aj judikatúra zlyhala pri snahe ju moderným spôsobom vymedziť. V prípade *Town Investments Ltd. vs. Department of the Environment*¹⁰ lord Diplock vyslovil názor, že pojem Koruna znamená vláda (*the government*) a zahŕňa všetkých ministrov a parlamentných tajomníkov, pod ktorých vedením sa vykonáva administratívna činnosť vlády. Diplockova koncepcia teda znamená, že Koruna je po formálnej stránke jednoosobová právnická osoba, ale zároveň je ju potrebné vnímať ako právnu fikciu zastrešujúcu vládu. V tej istej veci však lord Simon vyslovil názor, že pojem Koruna je agregátna korporácia, teda viacosobová právnická osoba (*corporation aggregate*) tvorená ministrami a ústrednou vládou. V márnej snahe zladiť obe koncepcie lord Woolf v prípade *M vs. Home Office* vyhlásil, že Koruna môže byť náležite považovaná za jednoosobovú alebo viacosobovú právnickú osobu,¹¹ nevysvetlil však, ako ju môžeme považovať za obe naraz. V praxi sa presadil názor lorda Diplocka.

Obsah a rozsah prerogatív

Obdobne ako pri snahe definovať Korunu, ani v prípade prerogatív nebola snaha právnej doktríny a judikatúry o univerzálnu definíciu korunovaná úspechom. Tradičnú definíciu prerogatív vyslovil Sir William Blackstone v *Commentaries on the Laws of England* (jedna z tzv. *books of authority*) ako

⁹ Sir William Anson definoval vo svojej analýze anglického ústavného práva pôsobenie obyčaje nasledovne: (1) panovník sa nemá riadiť radami iných osôb ako ministrov pri správe štátnych záležitostí; (2) panovník sa má zdržať verejných vyhlásení týkajúcich sa záležitostí štátu bez predošlej konzultácie s ministrami a (3) panovník má prijať rady kabinetu a riadiť sa nimi, pokiaľ sú osoby v jeho službách, t. j. sú ministrami. ANSON, W. R. *Law and Custom of the Constitution*, zv. 2, časť 1, Oxford : Clarendon press, 1907, s.16-33.

¹⁰ *Town Investments Ltd. Vs. Department of the Environment* [1978] A.C. 359.

¹¹ ... the Crown can be appropriately described as a corporation sole or a corporation aggregate. *M vs. Home Office* [1994] 1 A.C. 377.

takého práva a imunity vlastného Korune, ktoré je odvodené z anglického všeobecného práva (*common law*) a ide nad rámec oprávnení bežnej, súkromnej osoby podľa práva – napr. právo vyhlásiť vojnu prislúcha len Korune. Dnes prevažujúcu alternatívnu definíciu vyslovil Albert Venn Dicey, ktorý považuje za prerogatívy zostávajúcu (reziduálnu) časť pôvodnej autority (právomoci) Koruny, teda súbor diskrečných oprávnení prislúchajúcich v danom momente panovníkovi bez ohľadu na to, či tieto práva vykonáva on osobne alebo prostredníctvom ministrov.¹² Diceyho koncepcia nám teda poskytuje obraz o tom, že pôvodná starobylá a neobmedzená právomoc Koruny bola postupne v priebehu dejinného vývoja obmedzovaná zákonmi a obyčajami (*common law*) do súčasnej podoby. Ani táto teória nie je vnímaná nekriticky, lebo je čisto deskriptívna a retrospektívna, teda neudáva definíčné kritérium, na základe ktorého by sme mohli určiť, ktorá právomoc je prerogatívna a ktorá nie. Významné je to najmä z hľadiska možného obmedzenia subjektívnych práv občanov, ktoré sa môžu udiť len na základe zákona (*statute*) alebo Korunnej prerogatívy (*prerogative*). Aj keď na základe Ramovej doktríny môže vláda na rozdiel od právneho stavu v Slovenskej republike urobiť všetko, čo nie je zakázané zákonom alebo prerogatívou,¹³ nemôže bez zákonného alebo prerogatívneho zmocnenia zasiahnuť do subjektívnych práv a právom chránených záujmov iných osôb.¹⁴ Preto sa javí z právneho hľadiska ako potrebné rozlišovať právny základ, na ktorého základe vláda koná.¹⁵

Samotné prerogatívy môžeme rozdeliť z formálnoprávneho hľadiska na prerogatívy v užšom zmysle slova (vyjadrujúce možnosť pozitívne konať určitým spôsobom) a na imunity či privilégia Koruny (sú vymedzené negatívne, teda vyjadrujú neaplikovateľnosť určitých právnych noriem na Korunu). Keďže obidve kategórie majú reziduálnu povahu, nie je možné ich vyčerpávajúco enumerovať. Najdôležitejšie prerogatívy patriace do prvej kategórie však môžeme kategorizovať nasledovne:

¹² DICEY, A. V. *Introduction to the Study of the Constitution*. Londýn : MacMillan and Co., 1899, s. 349.

¹³ 4. správa Select Committee on Public Administration, ods. 12.

¹⁴ K tomu bližšie pozri HADFIELD, B. *Judicial Review and the Prerogative Powers of the Crown*. In SUNKIN, M. – PAYNE, S. *The Nature of the Crown. A Legal and Political Analysis*. New York : Oxford University Press, 1999, s. 201 a nasl.

¹⁵ Samozrejme, existujú aj iné definície prerogatív. Definícia Johna Locka, ktorá je viacej filozofická ako právna, je obsiahnutá ďalej v texte. Existujú však aj moderné pokusy reformulovať staršie definície, napr. snahu Sira Williama Wada o uplatnenie Blackstonovej definície v pozitívnom práve. K tomu pozri WADE, W. *Procedure and Prerogative in Public Law*. In *Law Quarterly Review*, zv. 101 (1985), s. 180.

- a) legislatívne prerogatívy – zvolávanie, odročenie a rozpúšťanie parlamentu (*the summoning, prorogation and dissolution of Parliament*), podmienka súhlasu Koruny so všetkými zákonmi parlamentu (*royal assent to Bills*) – teda absolútne legislatívne právo veta,
- b) exekutívne prerogatívy – vymenovanie a odvolanie ministrov (*the appointment and dismissal of Ministers*), vymenovanie a regulácia verejnej správy (*the appointment and regulation of the civil service*), vymenovanie dôstojníkov v ozbrojených silách (*the commissioning of officers in the armed forces*), rozhodovanie o použití ozbrojených síl vnútri štátu (*directing the disposition of the armed forces in the UK*), vydávanie a odoberanie britských cestovných pasov (*the issue and withdrawal of UK passports*), udeľovanie rádov, vyznamenaní a právo nobilitácie (*the granting of honours*), kreovanie právnických osôb prostredníctvom kráľovského patentu (*the creation of corporations by Charter*),
- c) súdne prerogatívy – udeľovanie milosti (*the prerogative of mercy*), vymenovanie tzv. radcov Koruny (*the appointment of Queen's Counsel*), vydávanie všetkých meritórnych rozhodnutí v mene Koruny,
- d) prerogatívy vo vzťahu k cudzím štátom – tvorba medzinárodných zmlúv (*the making of treaties*), vyhlásenie vojny (*the declaration of war*), nasadenie ozbrojených síl mimo hraníc štátu (*the deployment of the armed forces on operations overseas*), uznávanie cudzích štátov (*the recognition of foreign states*) a poverovanie a prijímanie diplomatických predstaviteľov (*the accreditation and reception of diplomats*).

Do kategórie privilégií a imunit patria:

- a) Koruna nie je viazaná zákonom, pokiaľ to zákon explicitne neuvádza,
- b) osoba panovníka nemôže byť zadržaná,
- c) žiadna osoba nemôže byť zadržaná v prítomnosti panovníka alebo v priestoroch kráľovských palácov,
- d) veci patriace panovníkovi nepodliehajú zhabaniu,
- e) panovník nedáva dôkazy v prospech seba,
- f) tzv. veci nikoho (*bona vacantia*) patria Korune,
- g) Koruna má výlučné vlastnícke právo k pokladom (*treasure trove*), k vyplaveným veciam z mora (*privilege of wreck*) a k veciam, ktoré boli ukradnuté a neskôr odhodené zlodejom počas úteku (*privilege of waif*),
- h) osobitné práva k určitým zvieratám (veľryby a labute).¹⁶

Vymenované prerogatívy sú len reziduálne, čiže zostatkové. Mnohé Koruna stratila po prijatí *Bill of Rights* (1689) ako napr. právo suspendovať zá-

¹⁶ TOMKINS, A. Crown Privileges. In SUNKIN, M. – PAYNE, S. *The Nature of the Crown. A Legal and Political Analysis*. New York : Oxford University Press, 1999, s. 171-172.

kony bez parlamentu, dispenzné právo voči zákonom (právo udeľovať výnimky v konkrétnych prípadoch), právo zriaďovať prerogatívne tribunály či právo vytvoriť a vydržiavať stálu armádu v čase mieru. Právo vyberať samostatne dane nepatrí Korune už od prijatia *Magna Charta Libertatum* (1215). Stále však ostáva otvorenou otázka, či môžu vznikať nové prerogatívy Koruny aj v súčasnosti, teda nové právomoci Koruny, ktoré nemajú oporu v zákonom predpise.

Zdanlivo je odpoveď na otázku záporná, čo potvrdzuje aj lord Diplock vo veci *BBC vs. Johns*, keď tvrdí, že je „350 rokov a o jednu občiansku vojnu príliš neskoro, aby kráľovské súdy rozširovali prerogatívy“. ¹⁷ Odpoveď je však len zdanlivo záporná, keďže v dôsledku chýbajúceho prerogatívneho numerus clausus je stále teoreticky možné nachádzať nové prerogatívy majúce svoj pôvod v minulosti alebo reinterpretovať staré. Príkladom môže byť rozhodnutie vo veci *R. v Secretary of State for the Home Department, ex parte Northumbria Police Authority*, v ktorom vrchný odvolací súd judikoval, že minister vnútra môže nariadiť policajtom používanie pištole s gumovými projektilmi aj bez výslovného zákonného zmocnenia, keďže Koruna má prerogatívu udržiavať verejný poriadok v štáte (*to keep the peace within the realm*), aj keď pre použitie tejto prerogatívy chýba takmer akákoľvek opora v minulosti. ¹⁸ De Smith a Brazier okrem toho uznávajú, že v prípade výnimočného stavu Koruna stále disponuje právom vstúpiť, zhabať a zničiť súkromný majetok (*to enter upon, take and destroy private property*), pričom postup pri výkone takéhoto práva je nejasný. ¹⁹ Koruna teda formálne nemôže vytvoriť novú prerogatívu, no súdy môžu uznať za prerogatívu aj právomoc, ktorá nebola v minulosti za prerogatívu uznaná alebo za takú všeobecne považovaná.

Zdôvodnenie, obmedzenie a kritika

Ako bolo už v úvode spomenuté, primárnym odôvodnením existencie prerogatív je akcieschopnosť výkonnej moci reagovať na situácie ohrozujúce bezpečnosť štátu či verejný poriadok. Príkladom tohto odôvodnenia môže byť rozhodnutie vo veci *Burmah Oil Company vs. The Lord Advocate*, v ktorom žalobca žiadal náhradu škody za zničenie zariadení spoločnosti britskou armádou pri ústupe z Rangúnu pred japonskými vojskami počas druhej svetovej vojny. ²⁰ Protistrana argumentovala, že k zničeniu došlo na základe plat-

¹⁷ [It is] „350 years and a civil war too late for the Queen's courts to broaden the prerogative.“ *BBC vs. Johns* [1965] Ch. 32,79.

¹⁸ *R. v Secretary of State for the Home Department, ex parte Northumbria Police Authority* [1989] 1 QB 26 (CA).

¹⁹ Public Administration Select Committee, session 2002-2003, press notice no. 19.

²⁰ *Burmah Oil Company vs. The Lord Advocate* [1965] A.C. 75.

ného právneho titulu, keďže Koruna má prerogatívu viesť vojnu a zabezpečovať bezpečnosť štátu a jej konanie teda nezakladá nárok na náhradu škody. Snemovňa lordov ako vtedy najvyšší súd uznala existenciu prerogatívy a uznala teda aj konanie Koruny ako konformné s právom, no zároveň priznala žalobcovi náhradu škody, keďže išlo podľa názoru súdu o analógiu rekvirácie majetku.

Samozrejme, zďaleka nie všetky prerogatívy môžu byť odôvodnené týmto spôsobom. Ak by sme sa posunuli od otázky, prečo existujú prerogatívy, na ktorú kvôli značnej rôznosti jednotlivých právomocí nie je možné poskytnúť uspokojivú odpoveď, k otázke na čo majú slúžiť prerogatívy, odpoveď nám ponúka John Locke. Vo svojom Druhom pojednaní o vláde (*Two Treatises of Government. Second Treatise*) John Locke považoval prerogatívu „za moc v rukách vladára starať sa o verejné dobro v takých prípadoch, v ktorých záleží na nepredvídaných udalostiach a ktoré určité a nemenné zákony nemohli bezpečne riadiť. Čokoľvek bude učinené pre dobro ľudu a zriadenie vlády na ich pravých základoch, je a vždy bude spravodlivá prerogatíva.“²¹ Prerogatívu teda Locke chápal ako moc robiť dobro bez pravidla (*power of doing good without a rule*) a za typ diskrečného oprávnenia výkonnej moci, ktoré má dopĺňať a dokonca niekedy aj realizovať vôľu zákonodarcu vyjadrenú v zákonoch. Je preto rovnako ústavne konformná ako zákonná normotvorba. Locke však priznáva, že v sporných prípadoch výkonu prerogatívy nie je žiaden sudca, ktorý by mohol posúdiť oprávnenosť využitia prerogatívy.

Práve toto riziko viedlo súdy v 20. storočí k tomu, aby prehodnotili svoj postoj k preskúmateľnosti použitia prerogatív, a teda k posilneniu správneho súdnictva. Počas posledných 300 rokov súdy pristupovali k možnosti súdnej preskúmateľnosti prerogatív reštriktívne – súdy sa obmedzovali len na zistenie, či skutočne žalovaná prerogatíva existuje. Ak dospeli ku kladnému záveru, samotný výkon prerogatívy ako diskrečného oprávnenia Koruny nespadal do právomoci súdov. Prvý prelom nastal v rozhodnutí súdu vo veci *R. vs. Criminal Injuries Compensation Board, ex parte Lain*, v ktorom súd vyjadril názor, že každý výkon právomoci zverenej orgánom výkonnej moci vrátane prerogatív podlieha súdnej preskúmateľnosti, pokiaľ má potenciál ovplyvniť práva (vrátane inak nevynútiteľných práv) jednotlivca.²² Zásadný prelom pri-

²¹ MATTIE, S. *Prerogative and the Rule of Law in John Locke and the Lincoln Presidency*. Príspevok prezentovaný na výročnom stretnutí *The Midwest Political Science Association* v Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, USA dňa 16. 4. 2004 Dostupné na internete:

http://www.allacademic.com/meta/p82935_index.html [cit. 2010-1-4].

²² *R. vs. Criminal Injuries Compensation Board, ex parte Lain* [1967] 2 Q.B. 864.

šiel v rozhodnutí v tzv. prípade *Government Communications Headquarters*.²³ V tomto rozhodnutí súd uznal, že dovtedajšia situácia, keď rozhodnutia orgánov výkonnej moci urobené na základe zákonného zmocnenia podliehali preskúmaniu súdov a rozhodnutia tých istých orgánov na základe prerogatív nie, bola nevyhovujúca a súdy sa rozhodli odkloniť od 300-ročnej tradície v tejto oblasti. Práve preto sa kritériom preskúmateľnosti stala žalovateľnosť prípadu, resp. schopnosť posúdenia prípadu súdom (*justiciability*) a nie prameň práva, na ktorého základe bol akt, resp. zásah výkonného orgánu uskutočnený. V neskorších prípadoch súdy označili za nepreskúmateľné tie prerogatívy, ktoré súvisia s implementáciou politického programu (*policy*, resp. *high policy*) ako napríklad príprava a uzatváranie medzinárodných zmlúv, normotvorba, rozpúšťanie parlamentu, mobilizácia ozbrojených síl a pod.²⁴ Výkon prerogatív majúci charakter správneho rozhodnutia preskúmateľný je.²⁵ Všeobecne možno povedať, že v súčasnosti súdy uplatňujú extenzívny výklad a čoraz viac prerogatív sa stáva potenciálne preskúmateľných súdom.

Popri súdoch ako druhá forma kontroly je kontrola vykonávaná parlamentom, ktorému sa vláda (kabinet) ústavnoprávne zodpovedá. Táto forma je však výrazne obmedzená, keďže prerogatívy Koruny ako také nepodliehajú schváleniu parlamentu ani parlamentnej kontrole v striktnom zmysle slova, dokonca parlament tak ako žiaden iný subjekt nepozná ani ich presný výpočet. Ministri sa však zodpovedajú za využitie prerogatív parlamentu rovnakým spôsobom ako pri využití zákonných zmocnení alebo iných zmocnení podľa všeobecného práva (*common law*) a výkon prerogatív by teda mal byť teoreticky podrobený demokratickej kontrole. Na rozdiel od využívania zákonných zmocnení je však táto kontrola vykonávaná až ex post a parlament nemá v žiadnom prípade právomoc nariadiť využitie prerogatív určitým spôsobom. Bývalý konzervatívny ministerský predseda John Major dokonca vyhlásil, že je na úvahe konkrétneho ministra, či vôbec a akým spôsobom bude informovať parlament o svojom využití prerogatív.²⁶ Podľa konštatovania

²³ *Council of Civil Service Unions vs. Minister for the Civil Service* [1984] 3 All E.R. 935.

²⁴ HADFIELD, B. Judicial Review and the Prerogative Powers of the Crown. In SUNKIN, M. – PAYNE, S.: *The Nature of the Crown. A Legal and Political Analysis*. New York : Oxford University Press, 1999, s. 219 a nasl.

²⁵ K obdobnému záveru dospel aj slovenský Ústavný súd v náleze sp. zn. I. ÚS 354/08-50, podľa ktorého sa nemôže fyzická alebo právnická osoba ako adresát normatívneho správneho aktu domáhať právnej ochrany v rámci správneho súdnictva. Takáto ochrana sa môže vykonávať len prostredníctvom prokuratúry.

²⁶ *It is for individual Ministers to decide on a particular occasion whether and how to report to Parliament on the exercise of prerogative powers*. House of Commons Debates (HC Deb), 1. marec 1993, Col 19W (záznam zo zasadania Dolnej snemovne).

štvrtrej správy výboru Dolnej snemovne pre verejnú správu je navyše atypické pre demokratickú krajinu, že výkon týchto práv sa neopiera ani o písanú ústavu, ani o žiadnu formu výslovnej zákonnej delegácie týchto právomocí na ministrov.²⁷

Záver

Prerogatívy predstavujú osobitný druh právomocí orgánov výkonnej moci, ktoré nie sú založené ani na zákonnom zmocnení, ani na inom zmocnení vyplývajúceho z obyčajového či sudcovského práva (*common law*). Ich existencia je len pasívne uznaná obyčajovým právom. Ich rozsah je značný, ich úplný výpočet nemožný a ich využitie tradične nepodliehalo ani kontrole parlamentu, ani kontrole vykonávanej súdmi. V praxi sa teda len pramálo líšia od dekretálnej právomoci hlavy štátu v niektorých štátoch kontinentálnej Európy.

Aplikovanie princípov právneho štátu si vynútilo požiadavku súdnej kontroly verejnej správy zameranej na ochranu subjektívnych práv fyzickej alebo právnickej osoby pred neprimeranou či svojvoľnou činnosťou orgánu verejnej správy a do tejto miery aj prerogatívy dnes podliehajú súdnej kontrole. Parlamentná kontrola je len veľmi obmedzená najmä v dôsledku prepojenia parlamentu a vlády (kabinetu) prostredníctvom inštitútu politickej strany, ktorá umožňuje vláde efektívne kontrolovať obe snemovne parlamentu.

Alternatívny právny režim k prerogatívam by bolo buď celkové zrušenie reziduálnych prerogatív a ich nahradenie zákonnými zmocneniami, alebo podmienenie použitia aspoň niektorých (napr. vyhlásenie vojny) predbežným súhlasom parlamentu, príp. notifikáciou. V britskom politickom spektre boli viaceré strany, ktoré takúto snahu deklarovali. Bývalý labouristický minister spravodlivosti Jack Straw sa ešte ako radový poslanec vyjadril, že Korunné prerogatívy nemajú svoje miesto v modernej západnej demokracii, lebo boli používané ministrami ako dymová clona na zahmlenie využívania právomocí, za ktoré sa nedostatočne zodpovedali parlamentu.²⁸ Aj bývalý predseda Konzervatívnej strany William Hague vyhlásil, že využívanie prerogatív má byť predmetom demokratickej kontroly parlamentu.²⁹ V konečnom dôsledku

²⁷ 4. správa Select Committee on Public Administration, odst. 12.

²⁸ „[t]he royal prerogative has no place in a modern western democracy... [The prerogative] has been used as a smoke-screen by Ministers to obfuscate the use of power for which they are insufficiently accountable“. STRAW, J. Abolish the Royal Prerogative In BARNETT, A. *Power and the Throne: The Monarchy Debate*, Londýn : Vintage, 1994, s. 125-129.

²⁹ ... prerogatives exercised through the Council should be subject to the democratic control of Parliament. 4. správa Select Committee on Public Administration, odst. 33.

si však vláda veľmi cení tieto privilégia exekutívy, ktoré jej v praxi poskytujú veľkú flexibilitu. O tom svedčí aj prípad bývalého ministerského predsedu Gordona Browna, ktorý 3. júla 2007 krátko po svojom vymenovaní vyhlásil, že je zámerom vlády presunúť väčšinu prerogatívnych právomocí na parlament. Napriek širokému politickému konsenzu sa však nič neudialo a 15. októbra 2009 ministerstvo spravodlivosti vydalo správu, v ktorej sa uvádza, že vláda nepovažuje za potrebné a dokonca za vhodné, aby v súčasnosti navrhla zásadnú reformu v tejto oblasti.³⁰

Recenzent: JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

MLKVÝ, Matej. The Concept of Prerogative Powers within the British Constitutional Framework. In *HISTORIA ET THEORIA IURIS*, Vol. 3, 2011, No. 5, p. 103-114.

In most of the jurisdictions the executive branch of government claims certain powers that are immune to legislative or judicial intervention. These powers bear various names – it is for example the executive privilege in the United States and the royal prerogative in the United Kingdom. Some states, like the Slovak Republic, do not have a special designation for these powers; nevertheless they are implicitly recognised by the legal order. The aim of this article is to provide a brief overview of how the prerogative powers operate within the British legal systems. The first part of the article focuses on the legal concept of the Crown, how it evolved and how it is modified by the case law of modern judiciary. In the second part, an attempt to define and categorise the prerogative powers is made addressing also the question, whether new prerogative powers can be created. The third part focuses on the accountability of the executive bodies to the Parliament and to the courts of law for using the prerogative powers. An effort is made to outline some of the arguments which provide justification of the current system on one hand and certain arguments which make the prerogative powers subject to critique on the other.

³⁰ *The government has concluded that it is unnecessary, and would be inappropriate, to propose further major reform at present.* Cit. podľa <http://www.epolitix.com/latestnews/article-detail/newsarticle/no-change-to-remaining-prerogative-powers/> [cit. dňa 2009-11-16].