

Ondrej PODOLEC

Ústavné provizórium (Ústavnoprávne otázky vzniku Slovenského štátu a fungovania jeho politického systému do prijatia ústavy)*

PODOLEC, Ondrej: Constitutional provision. (Issues concerning constitutional law about the establishment of the Slovak state and the functioning of its political system until the adoption of the Constitution.) In: *Slovensko medzi 14. marcom 1939 a salzburskými rokovaniami*. Prešov : Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta; Universum, 2007, s. 23-37.

The aim of the following study is to point to the issues concerning constitutional law about the establishment of the Slovak State on 14 March 1939 and at the same time the work attempts to analyse the political system that was in operation in Slovakia until the adoption of the Constitution. Contentious issues about the development of legal system after the Munich Agreement refer to several sequentially related parts the legality of which was mutually conditioned. The existence of the Czechoslovak government-in-exile in London was also based on invalidity of the Munich Agreement. The establishment of the state was followed by the process of improvisation within which the authorities of former Czecho-Slovak republic started to adapt to new conditions of an independent state. This transitional period has not been discussed by historians to a large extent up to the present time. Only after the adoption of the Constitution of the Slovak republic in July 1939, the mutual relations among three basic political powers – legislative, executive and judicial - were specified.

Dramatické dni marca 1939 vyústili na Slovensku do významnej štáto-právnej zmeny – vzniku nového samostatného štátu. Politická reprezentácia vtedajšieho Slovenska v snahe udržať fungovanie základných funkcií štátu bola nútená aspoň dočasne zaistiť adaptáciu verejnej správy i súdov na nové úlohy a prakticky „za pochodu“ budovať inštitucionálne atribúty štátnej samostatnosti. Ich kroky plné právnej improvizácie pritom často prekračovali hranicu ústavnosti.

Cieľom predkladanej štúdie je poukázať na ústavnoprávne otázky tohto procesu a zároveň je pokusom o analýzu politického systému, ktorý fungoval na Slovensku v období do prijatia ústavy, t.j. v čase keď oficiálny názov tohto štátneho útvaru znel „Slovenský štát“.

* Štúdia bola vypracovaná ako súčasť grantu APVV č. 51-017 105 Slovensko v 20. storočí.

Tomuto prechodnému obdobiu v doterajších prácach historikov, či právnych historikov nebola venovaná väčšia pozornosť. Väčšinou sa totiž zaoberali analýzou politického systému, ktorý sa vyformoval až na základe prijatej ústavy.

14. marec 1939 znamenal predovšetkým štátoprávnu zmenu, keď sa územie dovtedy autonómnej časti Česko-Slovenska Slovenská krajina stalo samostatným štátom a subjektom medzinárodného práva.

Naopak, k takmer žiadnym zmenám nedošlo, pokiaľ išlo o politický režim, keďže jeho podoba sa vyformovala už počas niekoľkých týždňov jesene roku 1938. Zánik československej demokracie a politického pluralizmu bol priamym následkom geopolitickej zmeny v stredoeurópskom priestore po Mnichovskej dohode, keď bolo toto územie dovtedajšími garantmi versaillského systému odovzdané do záujmovej sféry nacistického Nemecka. Politické zmeny prebiehali v jednotlivých častiach decentralizovaného česko-slovenského štátu viac-menej samostatne, napriek tomu mal tento vývoj väčšinu spoločných znakov.¹ Politický režim nemeckého satelita nacistického Nemecka prešiel v rokoch 1938 – 1945 istým vývojom, preto ho nemožno chápať ako stacionárny model. V základných rysoch však až do zániku Slovenskej republiky vytrval v stave, v akom sa vytvoril v prvých mesiacoch autonómneho Slovenska.²

-
- 1 K pomnichovskému vývoju bližšie pozri: GEBHART, J. – KUKLÍK, J.: Druhá republika 1938 – 1939. Svár demokracie a totality v politickém, spoločenskm a kulturním životě. Praha; Litomyšl 2004; RATAJ, J.: O autoritativní narodní stát. Ideologické proměny české politiky v druhé republice 1938 – 1939. Praha 1997; HOENSCH, J. K.: Slovensko a Hitlerova východná politika. Hlinkova slovenská ľudová strana medzi autonómiou a separatizmom. Bratislava 2001; BYSTRICKÝ, V. – DEÁK, L.: Od Mníchova k rozbitiu Česko-Slovenska. In: Slovensko v Československu 1918 – 1939. Bratislava 2004, s. 199-239; BYSTRICKÝ, V.: Prestavba republiky na federáciu v roku 1938. In: Slovensko v politickom systéme Československa (Materiály z vedeckého sympózia Časť 11. – 13. novembra 1991). Bratislava 1992, s. 65-67; BYSTRICKÝ, V.: Slovensko a Mnichov. In: Mnichovská dohoda cesta k destrukci demokracie v Evropě. Praha 2004, s. 164 a n; ZUDOVÁ-LEŠKOVÁ, Z.: Slovensko v druhej republike. In.: Rataj, J., Klimek, A., Zudová-Lešková, Z.: Z druhej republiky II. Praha 1993, s. 252 a n; GEBHART, J. – KUKLÍK, J.: Česká politika a zákon o autonómii Slovenska. In: České země a Československo v Evropě XIX. a XX. století. Sborník prací k 65. narozeninám prof. Dr. Roberta Kvačka. Praha 1997, s. 357-379.
 - 2 PODOLEC, O.: Charakter a premeny politického režimu na Slovensku v rokoch 1938 – 1945. In: Totalitarizmus 2. Skúsenosť Strednej a Východnej Evropy. Plzeň

Z právneho hľadiska bol kľúčovou normou nového štátu ústavný zákon č. 1/1939 Sl. z.

Zákon, sformulovaný v priebehu niekoľkých minút Martinom Sokolom, sa stal základnou právnou normou nového štátu. Hektické hodiny vzniku štátu sa podpísali aj na jeho pojmovej nestálosti. Zákon hovorí o Slovenskom štáte, ktorý sa ustálil ako oficiálny názov štátu až do prijatia ústavy. Je otázne, či podobne ako tvorcovia analogickej normy z 28. 10. 1918, nechcel jeho autor zámerne prejedukovať budúcu republikánsku formu štátu, voči ktorej mali konzervatívne kruhy HSLS aj isté ideologické výhrady. Z názvu štátu vyplývali aj nejasnosti okolo ďalších oficiálnych orgánov štátu. Samotný zákonodarný orgán, ktorý prijal zákon znamenajúci jeho transformáciu z regionálneho snemu na parlament samostatného štátu, nazýval sám seba Slovenský snem, ale aj Snem slovenského štátu.³

Otázka ústavnosti konania snemu je dodnes predmetom rôznych právnych interpretácií. Sporné otázky pritom tvoria niekoľko na seba naväzujúcich stupňov, pri ktorých legálnosť jedného kroku podmieňovala legálnosť nasledujúceho. Táto reťaz právnych aktov pritom začína pri Mníchovskej dohode. Spochybenie jej platnosti malo dve základné roviny – medzinárodnoprávnu a vnútroštátnu. Keďže subjekt medzinárodného práva bol vystavený neprípustnej hrozbe silou, všetky takto uzavreté akty boli postihnuté sankciou absolútnej neplatnosti. Nemecko i ďalší signatári sa zároveň dopustili porušenia viacerých dohôd, napr. locarnskej zmluvy, Briand-Kellogovho paktu, československo-nemeckej arbitrážnej zmluvy z roku 1925 a pod.⁴ Rozpor s vnútroštátnym právom zasa spočíval v prijatí dohody, znamenajúcej zmenu hraníc štátu, vládou, hoci k takémuto kroku mal podľa platnej ústavy oprávnenie len parlament. Takýto akt by sa musel schvaľovať kvalifikovanou väčšinou, potrebnou pre prijatie ústavného zákona.⁵

2006; porov: NIŽŇANSKÝ, E.: Dvojnásobné zmocnenie sa vlády na Slovensku v rokoch 1938/39 v porovnaní s „Machtergreifung“ v rokoch 1933/34 v Nemecku. In: Nacionálno-socialistický systém vlády. Ríšska župa Sudety, Protektorát Čechy a Morava, Slovensko, s. 185-211; pozri tiež: NIŽŇANSKÝ, E.: Slovensko medzi československou parlamentnou demokraciou a slovenským štátom. In: Totalitarizmus ve 20. století. Československé zkušenosti. Plzeň 2005, s. 127-144.

3 Slovenský zákonník, roč. 1939, ústavný zákon č. 1/1939.

4 MALÝ, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha 1999, s. 361 a n; porov.: Dějiny Československého štátu a práva (1918 – 1945). Brno 1992, s. 95, 96.

5 Sbíрка zákonů a nařízení Republiky československé, roč. 1920, ústavný zákon č. 121/1920.

Na absolútnej neplatnosti Mníchovskej dohody (t.j. že z právneho hľadiska nikdy neplatila) bola postavená aj existencia štátneho zriadenia ČSR v zahraničí. Jeho vedúci predstavitelia na čele s exilovým prezidentom Edvardom Benešom nekompromisne presadzovali teóriu kontinuity, t.j. že Československá republika neprestala existovať, má svoje orgány, len jej územie je po 30. septembri 1938 dočasne okupované.⁶

Centrálnym orgánom exilovej reprezentácie bol prezident, ktorého funkcia mala naďalej trvať, keďže aj jeho pomníčovská abdikácia bola považovaná nulitnú. Bol východiskovým bodom budovania dočasného štátneho zriadenia a ako jediný nositeľ inštitucionálnej i personálnej kontinuity potom kreoval ostatné jeho orgány, t.j. vládu a Štátnu radu. E. Beneš zotrval vo funkcii prezidenta aj po skončení funkčného obdobia v roku 1942. Umožňoval mu to výklad ústavy z roku 1920, podľa ktorého mal prezident zostať vo funkcii, kým nenastúpi nový.⁷ Fakt, že novú voľbu nie je možné uskutočniť, konštatovala vláda svojím uznesením z decembra 1942. Podobne ako na domácej pôde, aj v Londýne museli pri riešení niektorých ústavných otázok pristúpiť k istej improvizácii, či „príliš extenzívnemu výkladu“ textu ústavy. Dotýkalo sa to najmä legislatívnej činnosti, keď prezident kvôli nemožnosti zvolať Národné zhromaždenie prevzal jeho právomoci a stal sa nositeľom zákonodarnej moci. Súhlas parlamentu nahradil potom súhlasom vlády, ktorú sám kreoval.⁸ Normotvornú činnosť exilového štátneho zriadenia teda predstavovali dekréty vydané prezidentom na návrh vlády a po stanovisku Štátnej rady.⁹ Dekréty boli kontrasignované predsedom vlády, resp. členom vlády povereným ich výkonom. Neskôr bola k podmienkam platnosti pridaná aj ratihabícia, t.j. Národné zhromaždenie muselo príslušný dekrét schváliť do šiestich mesiacov odo dňa prvého zasadnutia na oslobodenom území, inak by stratilo platnosť.¹⁰ Práve prezidentské dekréty mali byť jedinými platnými právnymi predpismi prijatými v „období neslobody“ – takto bolo definované obdobie po 29. septembri 1938.

S vyššie popísanou koncepciou sa celkom nestotožnila ani povstalecká SNR. Súčasťou ohniskovej normy nového právneho poriadku – Nariadení

6 KUKLÍK, J.: Vznik československého Národného výboru a prozatimného státního zřízení ČSR v emigraci v letech 1939 – 1940. Praha 1996; tiež: KUKLÍK, J.: Londýnský exil a obnova československého státu 1938 – 1945. Praha 1998.

7 Sbirka zákonů a nařízení Republiky československé, roč. 1920, ústavný zákon č. 121/1920 (§ 58 odst. 5).

8 Tamže. (§64 ods. 1, 3).

9 Úradný vestník, roč. 1942, Ústavný dekrét prezidenta republiky č. 12/1942.

10 Úradný vestník, roč. 1944, Ústavný dekrét prezidenta republiky č. 11/1944.

SNR číslo 1/1944, bola totiž ďalšia recepčná norma, ktorou sa recipoval aj právny poriadok Slovenskej republiky, čo bolo v rozpore s dekrétom prezidenta republiky č. 11/1944 o obnovení právneho poriadku. Tento rozpor bol najmä dodatočne interpretovaný tak, že SNR prakticky prebrala len právnu materiu, pričom platnosť právnym normám udelila SNR na základe svojej originálne nadobudnutej právomoci. Napriek tomuto vysvetleniu bola recepcia práva ako forma uznania štátu a režimu Slovenskej republiky použitá ako jeden z argumentov obžaloby proti členom povstaleckého vedenia SNR v procese proti tzv. buržoáznym nacionalistom. Osobitnou kapitolou bol postoj povstaleckej SNR k otázkam kontinuity a platnosti medzivojnovej ústavy. SNR vo svojich právnych aktoch vystupovala ako revolučný orgán, ktorý originálne prevzal právomoci zákonodarnej i výkonnej moci na Slovensku. Neodvodzoval ich teda od londýnskej vlády, ktorá ju pôvodne považovala len za akýsi krajinský národný výbor. Kontinuitu existencie ČSR uznávala len v medzinárodnoprávnom zmysle, pričom z vnútropolitického hľadiska považovali Slovensko za súčasť novo sa tvoriacej republiky. Z národnostných i sociálnych dôvodov neuznávala ani platnosť ústavy z roku 1920, hoci bola neskôr v tomto smere donútená k viacerým ústupkom.¹¹

Benešovmu exilovému odboju sa nakoniec podarilo presadiť aj medzinárodnoprávne a dosiahnuť uznanie za exilovú vládu Československa. Ich začiatky boli pritom veľmi ťažké, keďže prvé orgány rodiaceho sa zahraničného centra pôsobili na území Francúzska a Veľkej Británie, teda štátov, ktoré boli signatármi Mnichovskej dohody. Situácia sa však podstatne zlepšila vypuknutím druhej svetovej vojny, keď satelitné štáty nacistického Nemecka (vrátane Slovenskej republiky) boli vtiahnuté do vojnového konfliktu s týmito dvoma demokratickými veľmocami. V júni 1941 začala Veľká Británia aj oficiálne považovať Československo za okupovaný spojenecký štát a rovnaký postoj k uznaniu londýnskej vlády zaujali aj ďalšie štáty protihitlerovskej koalície – Sovietsky zväz a USA.¹² O rok neskôr sa Benešovi podarilo dosiahnuť aj „odznanie“ Mnichovskej dohody i všetkých s ňou súvisiacich

-
- 11 Deklarácia Slovenskej národnej rady. In: Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti II. Bratislava 1998, s. 352-254, Manifest Slovenskej národnej rady zo 4. 2. 1945. Tamže, s. 397, 398; Uznesenie pléna Slovenskej národnej rady vo veci upravenia postavenie slovenského národa v ČSR a upravenia pomeru medzi Slovenskou národnou radou a centrálnou vládou z 2. 3. 1945. Tamže, s. 402-405; porov.: BEŇA, J.: Vývoj slovenského právneho poriadku. Banská Bystrica 2001, s. 100 a n.
 - 12 Sovietsky zväz a Veľká Británia uznali československú exilovú vládu 18. 7. 1941, USA ich nasledovalo 31. 7. 1941.

územných zmien. Britská vláda ako pôvodný signatár tento krok zdôvodnila jej porušením zo strany Nemecka.¹³ Postoj víťazných veľmocí mal potom rozhodujúci vplyv na právnu kvalifikáciu udalostí z rokov 1938 – 1939. Z hľadiska dnešného práva je teda súčasná Slovenská republika právnym nástupcom československého štátu, pre ktorý platí právna fikcia, že existoval nepretržite od 28. októbra 1918.

Uznanie neplatnosti právneho vývoja po Mníchove znamenalo zároveň anulovanie slovenských „štátoprávných výdobytkov“ po 6. októbri 1938, čo plne zapadalo do Benešovej centralistickej koncepcie obnovy unitárneho štátu v duchu ústavy z roku 1920. S návratom k postaveniu Slovenska pred dosiahnutím autonómie nesúhlasili ani exilové skupiny okolo Štefana Osuského a Milana Hodžu. Ich zásadné nezhody s Benešom pramenili predovšetkým z nezlučiteľných predstáv o riešení „slovenskej otázky“.¹⁴

Odhliadnuc od otázky neplatnosti Mníchovskej dohody a vývoja po nej, existujú aj ďalšie hľadiská, z pohľadu ktorých sa právne akty pomníchovského česko-slovenského parlamentu môžu javiť ako problematické. Išlo napríklad o stratu mandátov poslancov, ktorých volebný obvod sa nachádzal na území odstúpenom susedným štátom. Z pôvodného počtu zákonodarcov tak nezostala ani väčšina potrebná na schvaľovanie ústavných zákonov, čo spochybňuje ústavnosť rozhodnutí parlamentu, ktoré mali kľúčový význam pre ďalší vývoj Slovenska – predovšetkým ústavného zákona o autonómii Slovenskej krajiny (analogická situácia platila i pre ústavný zákon o autonómii Podkarpatskej Rusi a decembrový zmocňovací zákon). Prijatím tézy o neplatnosti ústavných zákonov by bolo spochybnené aj konštituovanie orgánov Slovenskej krajiny a všetkých ich následných rozhodnutí.

Osobitnou otázkou je v tomto prípade aj fungovanie autonómnej vlády do prijatia ústavného zákona o autonómii. Jej členovia boli síce oficiálne prezentovaní ako ministri „slovenskej autonómnej vlády“, z právneho hľadiska však boli členmi pražskej centrálnej vlády, pričom ich územná pôsobnosť bola vymedzená administratívnym územím Slovenskej krajiny. Pri prijatí

13 5. 8. 1942 deklarovala Veľká Británia nótou neplatnosť Mníchovskej dohody a územných zmien s ňou spojených so zdôvodnením, že ju Nemecko porušilo.

14 KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J.: Hodža versus Beneš. Milan Hodža a slovenská otázka v zahraničnom odboji za druhé svetové války. Praha 1999; KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J.: Proti Benešovi! Česká a Slovenská protibenešovská opozice v Londýně 1939 – 1945. Praha 2004, porov.: VNUK, F.: Slovenská otázka na západe v rokoch 1939 – 40. Cleveland, Ohio (rok vydania neuvedený); VNUK, F.: Rebelanti a suplikanti (Slovenská otázka v ilegálite a v exile 1944 – 1945). Lakewood 1989.

tohto dočasného riešenia sa argumentovalo existenciou niekdajšieho Ministerstva s plnou mocou pre správu Slovenska, hoci aj jeho pôsobenie bolo po nadobudnutí účinnosti ústavy z roku 1920 z právneho hľadiska problematické. V dnešnej právnej historiografii sa stretávame s rôznymi názormi na ústavnosť pomníčkovského vývoja počnúc striktným odmietaním až po prijímanie ústavnosti postupu s istými výhradami.¹⁵

Pokiaľ ide o ústavnosť samotného vyhlásenia samostatného štátu, tak okrem vyššie spomínaných otáznikov okolo právnych aspektov pomníčkovského vývoja, sa ako problematická môže javiť legitimita Snemu Slovenskej krajiny z hľadiska spôsobu jeho kreácie, a tiež kompetencia regionálneho parlamentu vyhlásiť územie vo svojej pôsobnosti za samostatný štát.

Z nastolených otázok sa ako najvážnejšia javí otázka legitimacy orgánu z hľadiska spôsobu voľby autonómneho snemu v decembri 1938. Silne ju totiž spochybňoval fakt, že následkom zániku politickej plurality mali voliči možnosť rozhodovať len o jedinej kandidátnej listine.¹⁶ Vtedajšia politická reprezentácia obhajovala viaceré svoje kroky, ktoré boli na hranici či za hranicou ústavnosti, revolučnosťou doby, poukazujúc na analógiu so vznikom ČSR v októbri 1918 a legitimitu vtedajších revolučných orgánov. Po postupnej likvidácii miestnych samospráv napokon zostal snem jediným orgánom štátu, ktorý bol formálne kreovaný voľbami. Jeho legitimitu pokladal za hodnotu aj prezident Jozef Tiso, ktorý sa z tohto dôvodu zdráhal vymenovať väčší počet poslancov.¹⁷

V otázke kompetencie snemu podľa ústavného zákona platilo, že Snem Slovenskej krajiny bol zákonodarným orgánom disponujúcim primárnymi kompetenciami, ktoré boli vymedzené negatívne. Celostátnemu parlamentu

15 KUKLÍK, J.: c. d. 1998, porov.: BEŇA, J.: Medzinárodnoprávna rovina kreácie a jestvovania vojnového slovenského štátu. In: Právny obzor, 82, 1999, č. 5, s. 381-389; MOSNÝ, P.: Dejiny štátu a práva na Slovensku po roku 1918. Košice 1997; ZAVACKÁ, K.: Ústavný vývoj na Slovensku a období od 6. 10. 1938 do apríla 1945. In: K ústavnému vývoji v českých zemích a na Slovensku v letech 1938 – 1948. Studie. Praha 1992, s. 41-68.

16 Ku konštituovaniu krajinského slovenského snemu pozri: PODOLEC, O.: Genéza a úlohy Snemu Slovenskej krajiny v rokoch 1938 – 1939. In: Slovensko a druhá svetová vojna. Bratislava 2000, s. 85-95; NIŽŇANSKÝ, E.: Voľby do snemu Slovenskej krajiny v roku 1938. In.: Studia historica Nitriensia VII. Nitra 1998, s. 163-202.

17 Slovenský národný archív (ďalej SNA) Bratislava, fond „S“, 428-4 - J. Kosorín: Za život národa, za trvanie štátu (Zápis na pamäť o príčinách, význame a priebehu zjazdu mladej generácie v Piešťanoch dňa 14. januára 1945 a o mojej účasti na ňom).

– Národnému zhromaždeniu zveril zákon delegované taxatívne vymedzené kompetencie, medzi ktoré patrili aj zmeny ústavy.¹⁸ Pred voľbami v decembri 1938 však bol krajinský snem vládnu propagandou prezentovaný ako snem ústavodarný, ktorého úlohou malo byť prijatie prvej slovenskej ústavy. V čase osamostatnenia Slovenska bola návrh Ústavy Slovenskej krajiny už v pokročilom štádiu prípravy.¹⁹ Navyše aj nad ústavou štátu stálo ako vyšší princíp právo národa na sebaurčenie.

Prvý zákon nového štátu obsahoval v §3 aj tzv. recepčnú normu, ktorá upravovala recepciu práva, t.j. prevzatie dovtedy platných právnych noriem. Ide o tzv. recepciu bez výhrady, hoci pri niektorých zákonoch sa pri ich prevzatí predpokladala akási automatická novelizácia (resp. úprava, prispôbenie) sa novým podmienkam.²⁰ Mali teda platiť „*so zmenami, ktoré vyplývajú z ducha samostatnosti Slovenského štátu*“. Recepčná norma, ktorá je typickým prvkom pri vzniku nových štátov, nebola na našom území úplnou novinkou – analogickú situáciu riešil zákon č. 11/1918 Zb. z. a n. z 28. 10. 1918.²¹ Príkladom recepčnej normy bolo aj Nariadenie SNR č. 1/1944 Zb. nar. SNR, kde išlo o recepciu s výhradou, keďže recipované boli len normy „*po- kial' neodporujú duchu demokraticko-republikánske*“.²²

Recepciou práva v prvom zákone nového štátu došlo aj k prevzatiu dovtedy fungujúcich inštitúcií. Prvým dňom existencie štátu sa začal proces plný improvizácie, v rámci ktorého sa orgány bývalej Česko-Slovenskej republiky začali postupne prispôbovať na podmienky samostatného štátu.

V oblasti zákonodarnej moci záviseli zmeny, ktoré nastali 14. marcom 1939, od pôvodného rozdelenia kompetencií medzi celoštátne a autonómne orgány podľa ústavného zákona o autonómii Slovenska. Taxatívne vymedzené celoštátne kompetencie boli na základe zmocňovacieho zákona z decembra 1938 prenesené na centrálnu vládu v Prahe. Právna úprava ostatných oblastí bola v normotvornej právomoci autonómneho Snemu Slovenskej kra-

18 Sbírka zákonů a nařízení Republiky československé, roč. 1938, ústavný zákon č. 299/1938.

19 Návrh vypracoval A. Mederly. SNA Bratislava, fond Snem Slovenskej republiky (ďalej SSR), kr. 68.

20 Slovenský zákonník, roč. 1939, ústavný zákon č. 1/1939.

21 Sbírka zákonů a nařízení Republiky československé, roč. 1918, ústavný zákon č. 11/1918.

22 Zbierka nariadení SNR, roč. 1944. Nariadenie SNR č. 1/1944.

jiny.²³ Ten sa však konštituoval len postupne, pričom schvaľovanie prvých právnych noriem bolo až v programe plenárnej schôdze, naplánovanej pôvodne paradoxne práve na 14. marec. Autonómna vláda tak aj bez zákonného zmocnenia začala uplatňovať zákonodarnú právomoc. Ako zbierka zákonov pre jej nariadenia slúžili Úradné noviny, určené inak pre publikáciu podzákonných noriem. Tento neústavný postup, vynútený situáciou si uvedomovali aj samotní ministri, preto sa pristúpilo k dodatočnej legalizácii týchto aktov snemom prostredníctvom ústavného zákona.²⁴

Vznikom samostatného štátu pribudli k dovtedajším autonómnym kompetenciám aj bývalé celoštátne. Na rozdiel od predchádzajúceho obdobia dostalo vykonávanie zákonodarnej činnosti vládou i zákonný rámec. Poskytoval ho ústavný zákon č. 1/1939, ktorého obsahom bolo zmocnenie vlády, „... aby cestou nariadenia vykonávala všetko, čo je v prechodnom čase potrebné na zabezpečenie záujmov Slovenského štátu“. Táto vágna formulácia teda „de facto“ znamenala univerzálne zmocnenie, hoci sa naň formálne vzťahovali isté podmienky. Aj v kruhoch vtedajšej vlády tento stav považovali len za pokračovanie dovtedajšej praxe, teda neobmedzeného prijímanie vládných nariadení, ktoré mali právnu silu zákona.²⁵ V čase, keď museli byť takpovediac „na zelenej lúke“ v priebehu niekoľkých týždňov vybudované inštitúcie nového štátu, možno považovať toto zmocnenie za odôvodnené.

Konkrétny legislatívny proces prijatia zákona snemom bol totiž relatívne zdĺhavý. Po doručení príslušného návrhu sa začínal jeho pridelením príslušným výborom, ktoré sa mohli spojiť na spoločné zasadanie. Okrem vlády disponovali zákonodarnou iniciatívou aj poslanci snemu – v tomto prípade bol poslanecký návrh zákona prerokovaný v špeciálnom iniciatívnom výbore. Torzovité záznamy rokovaní aj spomienky viacerých poslancov svedčia o tom, že rokovania výborov boli relatívne slobodným fórom na výmenu názorov.²⁶ Tesné a nezriedka aj odmietavé hlasovania stáli vládu veľa úsilia, aby jej návrhy úspešne prešli rokovaním gesčného výboru. Prerokovanie osnovy vo výbore sa začalo určením spravodajcu a pokračovalo všeobecnou rozpravou, kde sa diskutovalo o cieľoch i celospoločenskej potrebe prijatia predloženého návrhu. Nasledovalo rokovanie o konkrétnej podobe jednotlivých paragrafov, pričom obe časti rozpravy bolo možné spojiť. Na záver rokovania

23 Sbíрка zákonů a nařízení Republiky československé, roč. 1938, ústavný zákon č. 299/1938.

24 SNA Bratislava, SSR, kr. 16.

25 MEDRICKÝ, G.: Minister spomína. Bratislava 1993.

26 SNA Bratislava, fond Národný súd, kr. 132 – Tn ľud 11/47 ; porov.: ZAŤKO, P.: Národohospodár Peter Zaťko spomína. Liptovský Mikuláš 1994, s. 82.

prijal výbor uznesenie a poveril svojho predsedu a spravodajcu vypracovaním výborovej správy pre plénum. Konečnú podobu osnovy zákona, v akej bol predložený plénu, spravidla formuloval ústavnoprávny výbor, zložený z najlepších právnikov z radov poslancov.

Plenárne schôdze snemu mali väčšinou len veľmi formálny charakter. Pri hlasovaní sa pritom určovala len optická väčšina a nezisťovalo sa, kto ako hlasoval. Keďže vo všetkých prípadoch bola už odhadom od predsedníckeho stola väčšina zjavná, nebolo ani potrebné, aby sa hlasy počítali. Legislatívna činnosť snemu sa paralelne popri vládnej normotvorbe rozbiehala veľmi pomaly. Do prijatia ústavy stihol parlament v rámci zdĺhavého legislatívneho procesu len osem zákonov.

Po „neplánovanom“ zákone č. 1/1939 Sl. z. zo 14. marca sa na najbližšej plenárnej schôdzi – 25. 4. 1939 – prerokovali zákony určené pôvodne ako body programu III. zasadania krajinského snemu. V prvom rade to bol pôvodne zamýšľaný „zákon číslo 1“ – o zásluhách Andreja Hlinku, ktorý mal byť prvým zákonom, schváleným zákonodarným orgánom. Predsedníctvo Snemu Slovenskej republiky sa uznieslo, že poslanecký návrh zákona bude aspoň uverejnený a vytlačený v rámci publikovaných parlamentných tlačí ako „tlač číslo 1“.²⁷ Text § 1 zákona: „*Andrej Hlinka sa zaslúžil o slovenský národ*“ nápadne pripomínal pravdepodobný „masarykovský“ vzor. Podľa § 2 mali byť tieto slová vyryté do kameňa umiestnené na priečelie parlamentnej budovy.²⁸

Ďalším zákonom, odhlasovaným plénom (celkove tretím) bol rokovací poriadok Snemu Slovenskej republiky. Pôvodný návrh, pripravený na schôdzu krajinského snemu 14. marca, bol predsedníctvom operatívne prepracovaný s cieľom adaptovať ho na podmienky kompetencií parlamentu samostatného štátu. Prijatý zákon napríklad zakotvoval povinnosť poslanca zúčastniť sa na rokovaní snemu pod hrozbou sankcie, ktorou bola strata poslaneckých náhrad (diét). Určoval tiež mechanizmus zvolávania jarného, jesenného, prípadne mimoriadneho zasadania prezidentom republiky. Zákomom boli stanovené štyri obligatórne výbory (stály, úsporný a kontrolný, ústavnoprávny, rozpočtový), pričom ustanovenie ostatných výborov bolo vecou rozhodnutia poslaneckého pléna (na pôde snemu ešte pôsobili tieto výbory: iniciatívny, imunitný, branný, národohospodársky, kultúrny, sociálny a zdravotný, technický a dopravný, zahraničný).²⁹ Rokovací poriadok z roku 1939 bol len prevzatým a prispôbeným rokovacím poriadkom bývalého pražského parlamentu.

27 SNA Bratislava, SSR, kr. 46.

28 Snem Slovenskej republiky – tlač (ďalej SSR-T), č.1.

29 Slovenský zákonník, roč. 1939, zákon č. 84/1939.

Štvrtý snemom odhlasovaný zákon zavádzal novú štátnu tradíciu, keď deň vzniku štátu vyhlásil za štátny sviatok. Ostatné zákony, prijaté v tomto období, možno označiť skôr za normy technického charakteru, bez politického podtónu.³⁰

Prijatím ústavy sa legislatívne možnosti vlády pri uplatňovaní zmocňovacieho zákonodarstva jasne ohraničili, a tým aj obmedzili. Okrem vládných nariadení, ktorými sa vykonával konkrétny zákon v jeho medziach³¹, čo je štandardnou praxou aj v demokratických krajinách, bola vláde za presne stanovených podmienok ponechaná možnosť vydávať aj nariadenia s mocou zákona, pričom ich platnosť bola podmienená podpisom väčšiny členov vlády a prezidenta republiky.

Základnou, taxatívne vymedzenou kumulatívnou podmienkou, bola potreba neodkladnosti pri súčasnom zamedzení nenahraditeľnej ujmy na vážnych hospodárskych finančných alebo politických záujmoch štátu. Spod možnosti prijatia nariadenia s mocou zákona boli priamo v ústave taxatívne vyňaté aj niektoré celé oblasti právnej úpravy. Boli to oblasti zverené do výlučnej právomoci snemu: ústavné zákony, zákony o štátnom rozpočte, o brannej povinnosti, finančných bremenách ukladaných občanom (daniach), zákony upravujúce oblasť súdnictva a tiež ratifikácia medzinárodných zmlúv. Spod zmocňovacieho zákonodarstva boli vyňaté aj zákony, ktoré boli na základe výslovnej delegácie vykonávanými predpismi k ústave. Treťou podmienkou platnosti zmocňovacích noriem bol konkludentný súhlas snemu, ktorý mohol do troch mesiacov od vyhlásenia normy zrušiť jej „podmienečnú platnosť“ alebo nariadenie zmeniť a vydať ho vo forme zákona.³² V praxi bola norma vždy predložená ústavnoprávnemu výboru, ktorý pre plénum pripravil príslušné odporúčanie.³³

Osobitné a časovo ohraničené zmocnenie udelil snem vláde na tzv. riešenie židovskej otázky, pričom v tomto prípade stratil aj svoju revíznu právomoc.³⁴ Ústavnoprávny výbor svoj súhlas so zmocnením zdôvodnil tým, že: „...*Tempo dnešných čias vyžaduje, aby pri riešení naliehavej otázky židovskej mala vláda čo najširšie splnomocnenie so strany Snemu, to jest aj v otázkach, ktorých, riešenie vyhradzuje Ústava Snemu.*“ Výbor zároveň skrátil

30 SNA Bratislava, SSR, kr. 1 – 3.

31 Slovenský zákonník, roč. 1939, ústavný zákon č. 185/1939.

32 Tamže.

33 SNA Bratislava, SSR, kr. 57-62.

34 Slovenský zákonník, roč. 1940, ústavný zákon č.210/1940 o splnomocnení vlády vo veciach arizácie, porov.: KAMENEC, I.: Po stopách tragédie. Bratislava 1991, s. 91.

dobu zmocnenia z vládou navrhovaných dvoch rokov na jeden.³⁵ Dva dni pred jej uplynutím stihla ešte Tukova vláda prijať formou nariadenia neslávne známy Židovský kódex.³⁶

V rámci adaptácie na nové úlohy po vyhlásení samostatného štátu patrilo k naliehavým úlohám snemu aj kreovanie vlastných orgánov, predovšetkým konštituovanie chýbajúcich výborov a ich personálne obsadenie.³⁷

Ďalšou zložkou politického systému bola výkonná moc, pričom z hľadiska ústavnej systematiky sem zaraďujeme aj hlavu štátu. Ústavný zákon č. 1/1939 nedefinoval (resp. neprejudikoval) formu štátu, a tak funkciami jeho hlavy výslovne poveril vládu. Z dikcie zákona vyplýva, že išlo o poverenie dočasné – rámcované prijatím ústavy. Menovanie vlády bolo pritom v kompetencii predsedníctva snemu.

V deň vzniku štátu, 14. 3. 1939, fungovala na Slovensku sústava orgánov výkonnej moci autonómnej krajiny. Vymedzenie kompetencií v oblasti výkonnej moci bolo z hľadiska autonómnych orgánov širšie ako pri moci zákonodarnej.³⁸ Keďže kompetencie krajinských orgánov boli minimálne, nemali vznikajúce aparáty autonómnych ministerstiev v rámci svojej agendy na Slovensku právnych predchodcov. Jednotlivé ministerstvá sa začali postupne vytvárať už čase, keď ministri autonómnej vlády formálne pôsobili ako členovia centrálnej vlády. Autonómne ministerstvá pritom svojou štruktúrou nekopirovali pražské ministerstvá. Už v októbri tvorilo autonómnu vládu päť ministerstiev – vnútra, školstva a národnej osvety, sociálnej starostlivosti a verejného zdravotníctva, pravosúdia, hospodárstva a dopravy.³⁹ Rezorty zdravotníctva a sociálnej starostlivosti boli v decembri pričlenené pod ministerstvo vnútra.⁴⁰ Samostatné ministerstvo financií vzniklo v januári 1939, keď bol tento rezort odčlenený od ministerstva hospodárstva.⁴¹

35 SSR-T, č. 229.

36 Slovenský zákonník, roč. 1941, Nariadenie č. 198/1941 Sl. z. Na túto okolnosť upozorňuje: ZAVACKÁ, K.: Ústavný vývoj na Slovensku 1938 – 1945. Praha 1992, s. 64, 65.

37 Tesnopisecké správy Snemu Slovenskej republiky (ďalej TS SSR) 2. zas., 25. 4. 1939.

38 Sbíрка zákonů a nařízení Republiky československé, roč. 1938, ústavný zákon č. 299/1938.

39 Úradné noviny, roč. 1938, Obežník krajinského prezidenta v Bratislave zo dňa 15. októbra 1938, čís. 65.802-1938 prez. č. 12/1938.

40 Úradné noviny, roč. 1938, Nariadenie vlády Slovenskej krajiny č. 76/1938; Sbíрка zákonů a nařízení Republiky československé, roč. 1938, č. 269/1938.

Prechodom celoštátnych kompetencií do Bratislavy sa skompletizovala aj zostava rezortov, ktorá už zodpovedala vláde samostatného štátu. Podľa nariadenia vlády z 15. marca 1939 tvorilo vládu osem ministerstiev – pribudli teda dva rezorty tvoriace tradičné atribúty štátnosti – zahraničné veci a národná obrana.⁴² Nový rezort diplomacie sa konstituoval najpomalšie – v personálnom i organizačnom provizóriu fungoval do septembra 1939, keď bola zavedená dočasná organizácia. O jeho úplnom dobudovaní bolo možné hovoriť až v roku 1941.

Popri budovaní rezortov postupne odumieral Krajinský úrad v Bratislave, pričom proces prechodu kompetencií na orgány výkonnej moci sa pritom začal už v období autonómie.⁴³ Dôležitým prelomom bol v tomto smere aj župný zákon z roku 1939.⁴⁴ K úplnému zániku krajinského úradu nakoniec došlo až k 1. 1. 1940.⁴⁵

Štátoprávna zmena zo 14. marca 1939 zasiahla aj do tretej zložky trojdelenia moci – súdnictva. Dňom 14. marca 1939 recipovalo Slovensko sústavu súdnictva v podobe ako sa utvorila podľa zákona z roku 1928. Zánikom československého štátu sa musela vyriešiť otázka ďalšej jurisdikcie jeho najvyšších súdov vo veciach spadajúcich do územnej príslušnosti nižších súdov na Slovensku. Súdna organizácia sa tiež musela vyrovnat' s územnými zmenami v súvislosti okupáciou južného Slovenska po viedenskej arbitráži.

Súdna moc zostala počas celého obdobia nemeckého patronátu nad Slovenskom takmer nedotknutá aktuálnymi politickými pomermi. Vďaka autonómii súdnej moci, ktorú totalitná štátna moc až do jesene 1944 rešpektovala, sa jej do značnej miery podarilo udržať si personálnu i inštitucionálnu kontinuitu s predošlým demokratickým obdobím. Zmeny v organizácii justičného aparátu boli skôr technického charakteru – väčšinou súviseli s adaptáciou na zmenu štátoprávnych pomerov, t.j. vznik samostatného slovenského štátu. Podobne ako v iných oblastiach aj v tomto prípade bola prijatá provizórna právna úprava, pričom plánovaná zásadnejšia reforma sa neuskutočnila z dôvodu pretrvávajúceho vojnového stavu. Počas celého obdobia exis-

41 SNA Bratislava, f. Ministerstvo hospodárstva, kr. 1.

42 Slovenský zákonník, roč. 1939, vládne nariadenie č. 4/1939.

43 Otázka postupného prenosu kompetencií z krajinského úradu bude môcť byť spracovaná až po sprístupnení jeho celého archívneho fondu v Slovenskom národnom archíve bádateľom.

44 Slovenský zákonník, roč. 1939, zákon č. 190/1939.

45 SNA Bratislava, Krajinský úrad v Bratislave, kr. 294.

tencie štátu bol teda ponechaná zložitá sústava súdov zahŕňajúca základný systém štyroch stupňov súdov pri neúplnom trojinštančnom systéme civilného i trestného procesu⁴⁶, pričom vo vymedzených oblastiach boli príslušné osobitné, výnimočné, či verejnoprávne súdy.⁴⁷

Otázku ďalšej činnosti najvyšších súdov nakoniec rázne rozriešilo ministerstvo pravosúdia, ktoré 30. 3. 1939 vydalo stanovisko, na základe ktorého stratili na Slovensku príslušnosť súdy najvyššej inštancie česko-slovenského štátu – t.j. najvyšší súd, najvyšší správny súd, ústavný súd i celoštátna generálna prokuratúra. V priebehu niekoľkých týždňov boli vládnymi nariadeniami konštituované príslušné ekvivalenty na úrovni Slovenského štátu – Slovenský najvyšší súd⁴⁸, Najvyšší správny súd⁴⁹ a Hlavný poisťovací súd⁵⁰.

Pokiaľ predsa len dochádzalo k určitému procesu „prispôsobovania“ súdnej moci potrebám totalitného režimu, neprebíhal až do konca roku 1944 cestou tlaku výkonnej moci na jej nezávislosť, ale išlo skôr o legislatívne zásahy do platného právneho stavu, ktorým boli súdy viazané a na základe ktorého potom nezávisle rozhodovali.

Okrem sprísnenia právnej úpravy „politických“ trestných činov sa perzekúcia politických odporcov uskutočňovala aj obídením nezávislého súdu – cestou časovo neobmedzenej tzv. preventívnej väzby v osobitnom zariadení, vytvorenom na tento účel v Ilave. Už v prvom mesiaci existencie Slovenského štátu využila vláda vyššie spomínané široké zmocnenie prostredníctvom recepčnej normy zákona č. 1/1939 a prijala veľmi strohé nariadenie, ktorým bol prelomený ústavný princíp, že o obmedzení osobnej slobody na dobu dlhšiu ako je doba zadržania môže rozhodnúť len súd. Takto z ústavného hľadiska veľmi problematickým spôsobom navyše splnomocnila ministra vnútra, aby sám rozhodoval o zaistení konkrétnej osoby. Zaistenci sa tak ocitli mimo ochranných krídel nezávislého súdnictva. Dôvody väzby boli pritom formulované veľmi vágne – mala ňou byť činnosť, ktorá vzbudila, či vzbudzovala

46 Systém obsahoval okresné súdy, krajské súdy v Levoči, Michalovciach a mestách, ktoré boli sídlom župy (príslušné v prvom stupni najmä pre závažnejšie veci z trestného práva), ďalej Hlavné súdy v Bratislave a Prešove a nakoniec Najvyšší súd v Bratislave. (Slovenský zákonník, roč. 1939, vl. nar. č. 49/1939; Slovenský zákonník, roč. 1942, zákon č. 112/1942, 113/1942).

47 SIVÁK, F. a kol.: Slovenské a české dejiny štátu a práva v rokoch 1918 – 1945. Bratislava 1998, s. 162, 163; porov.: Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu. II. 1918 – 1945. Bratislava 1973, s. 486 a n.

48 Slovenský zákonník, roč. 1939, vládne nariadenie č. 49/1939.

49 Slovenský zákonník, roč. 1939, vládne nariadenie č. 62/1939.

50 Slovenský zákonník, roč. 1939, vládne nariadenie č. 27/1939.

„*vážnu obavu, že bude prekážkou v budovaní Slovenského štátu*“.⁵¹ Zavedením tzv. preventívnej väzby a vágnou formuláciou príslušných podmienok boli porušené všeobecne platné základné zásady trestného práva, podľa ktorých sa za trestné považuje v zásade len konanie, tresty odňatia slobody ukladá výlučne súd (teda nie orgán štátnej správy) a sú trestnoprávnou konzekvenciou za spáchanie deliktu (t.j. tzv. preventívna väzba je vylúčená).⁵²

Na druhej strane treba podotknúť, že perzekúcia politických odporcov sa javí ako veľmi mierna v porovnaní s vtedajšími totalitnými režimami nemeckej, talianskej alebo sovietskej proveniencie, či s pomermi, ktoré na Slovensku zavládli po roku 1948.

Prijatím Ústavy Slovenskej republiky sa skončilo obdobie právnej improvizácie a a dočasnej adaptácie zotrvačne pôsobiacich inštitúcií bývalého štátu na podmienky samostatného Slovenska. Nový základný zákon vymedzil vzájomné vzťahy medzi troma základnými zložkami moci – zákonodarnou, výkonnou a súdnou. Vzhľadom na špecifickú situáciu totalitného štátu v záujmovej sfére nacistického Nemecka však ústavou vymedzené vzťahy nie vždy zodpovedali reálnej politickej praxi.

51 Slovenský zákonník, roč. 1939, vl. nar. č. 32/1939, porov.: BEŇA, J.: c. d. 2001, s. 88-90.

52 BEŇA, J.: c. d. 2001, s. 88-90.