



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 16/2023-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditsa, Libora Duřu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Mađara (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 128 Ústavy Slovenskej republiky o výklade čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v časti „*Prezident... svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov*“ v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) Ústavy Slovenskej republiky v častiach týkajúcich sa generálneho prokurátora Slovenskej republiky, s čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 14. septembra 2023 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej len „prezidentka“) na začatie konania podľa čl. 128 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o výklade čl. 101 ods. 1 v časti „*Prezident... svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov*“ v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) v častiach týkajúcich sa generálneho prokurátora Slovenskej republiky, s čl. 150 a čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „dotknuté ústavné články“).

II.

Skutkové východiská a argumentácia navrhovateľky

2. Prezidentka podala návrh na začatie konania z dôvodu tvrdenej spornosti výkladu právomocí prezidenta, ktoré vyplývajú z dotknutých ústavných článkov. V nadväznosti na výklad tohto ústavného rámca sa domnieva, že je oprávnená vyžiadať si všetky rozhodnutia podľa § 363 a nasl. Trestného poriadku, ktoré od svojho vymenovania vydal generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“), resp. prvý námestník generálneho prokurátora

konajúci v zastúpení generálneho prokurátora. Prezidentka preto 23. marca 2023 zaslala generálnemu prokurátorovi žiadosť o zaslanie predmetných rozhodnutí. Generálny prokurátor však s obsahom tejto žiadosti nesúhlasil. V reakcii z 24. apríla 2023 oznámil, že žiadosti nemôže vyhovieť, pretože by tým porušil zákon. Podľa neho totiž prezident „*nedisponuje ústavnou a ani zákonnou právomocou posudzovať kvalitu fungovania jednotlivých ústavných autorít a vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky a jeho rozhodovacej a riadiacej činnosti nedisponuje ústavnými a zákonnými riadiacimi a kontrolnými právomocami, tieto nevykonáva a ex constitutione ani nemôže vykonávať*“. Zastáva názor, že prezident nie je oprávnený realizovať plošný prieskum rozhodovacej činnosti generálneho prokurátora. Generálny prokurátor sa odvolal na skutočnosť, že v právnom poriadku nie je explicitne inkorporovaná povinnosť súčinnosti generálneho prokurátora vo vzťahu k prezidentovi. Zároveň poukázal na neverejnú prípravu konania v právoplatne neskončených trestných veciach, ako aj na možné ohrozenie práv subjektov trestného konania. Žiadosť prezidentky vníma ako vyjadrenie neprípustného tlaku na jeho rozhodovaciu činnosť a ako snahu o implicitné konštituovanie faktickej a systematickej kontrolnej právomoci výkonnej moci vo vzťahu k rozhodovacej činnosti generálneho prokurátora.

3. V návrhu na začatie konania sa prezidentka nestotožnila s názorom generálneho prokurátora na obsah svojich ústavných právomocí. Zdôrazňuje pritom ústavný princíp del'by moci, princíp vzájomných b'zd a protiváh a princíp ústavnej kontroly a spolupráce (čl. 1 ods. 1 ústavy). Ako kľúčový vyzdvihuje najmä ústavný vzťah a väzby prezidenta a generálneho prokurátora, ako aj obsah ústavnej legitimacy, ktorú generálny prokurátor odvodzuje od menovania prezidentom a zloženia sľubu do jeho rúk [čl. 102 ods. 1 písm. s) a písm. t) a čl. 150 ústavy]. Podľa prezidentky je v zmysle ústavy generálny prokurátor povinný poskytovať prezidentovi potrebnú súčinnosť na zabezpečenie riadneho chodu ústavného orgánu, t. j. aj s ohľadom na činnosť prokuratúry, na ktorej čele stojí (čl. 150 ústavy). Prezidentka súčasne tvrdí, že disponuje právomocou vyžadovať informácie od ústavných orgánov verejnej moci na potreby vyplývajúce z ústavného postavenia hlavy štátu, ako aj s ohľadom na výkon svojich ďalších ústavných právomocí. Uvedené princípy sú v návrhu na začatie konania podporené viacerými pasážami z predchádzajúcej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktoré sa primárne dotýkali del'by moci a naplňania ústavnej zásady vzájomnej spolupráce zložiek moci.

4. V ďalšej časti návrhu na začatie konania sa špecifikuje ústavný vzťah prezidenta a generálneho prokurátora. Prezidentka pri tom uvádza, že „*z ústavného vymedzenia vzťahu prezidenta a generálneho prokurátora vyplýva, že generálny prokurátor čerpá a odvodzuje svoju legitimitu od priamo občanmi volených ústavných orgánov s ústavne najsilnejšou legitimitou v republike – od národnej rady, ako ústavného orgánu, ktorý volí a navrhuje kandidáta na generálneho prokurátora, a prezidenta, ktorý menuje a odvoláva generálneho prokurátora*“. Pomerne široký priestor pritom v návrhu na začatie konania dostali pasáže výkladového rozhodnutia č. k. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012, ktoré sa zaoberali rozsahom úvahy prezidenta pri menovaní kandidáta na generálneho prokurátora zvoleného Národnou radou Slovenskej republiky. V tomto rozhodnutí ústavný súd vnímal prezidenta ako garanta štruktúry štátnych orgánov, čo vyplýva aj z druhej vety čl. 101 ods. 1 ústavy, ktorá prezidenta zaväzuje svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov.

5. Okrem rozsahu diskrecie prezidenta pri výkone menovacích právomocí vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi návrh na začatie konania prezidentka argumentuje aj disciplinárnou

právomocou voči generálnemu prokurátorovi, ktorá s účinnosťou od 1. januára 2021, t. j. od nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 422/2020 Z. z., prešla v zmysle čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“). Disciplinárne konanie pritom podľa § 16 písm. b) zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) môže proti generálnemu prokurátorovi iniciovať jedine prezident alebo tri pätiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Na základe toho sa prezidentka domnieva, že *„pre riadny výkon tejto zákonnej a materiálnej kontrolnej právomoci prezidenta je potrebné, aby prezidentka Slovenskej republiky vychádzala zo spoľahlivo zisteného právneho a skutkového stavu veci. Inak ako žiadosťou o súčinnosť smerovanou práve subjektu, ku ktorému disponuje prezident aktívnou disciplinárnou legitimáciou, nie je možné z pozície prezidenta realizovať túto ústavnú a zákonnú právomoc a zistiť, akým spôsobom generálny prokurátor naplní literu a ducha zákona a Ústavy“*. Prezidentka tvrdí, že bez možnosti študovať spisy a požadovať súčinnosť zo strany generálneho prokurátora je *„právomoc prezidentky podať disciplinárny návrh na generálneho prokurátora iba iluzórna, resp. podanie disciplinárneho návrhu na generálneho prokurátora bez riadneho overenia skutkového a právneho stavu by mohlo byť považované za svojvôľu prezidentky a celá požiadavka na ústavnú spoluprácu orgánov verejnej moci a ich vzájomnú kontrolu a účinný systém protiváh sú v prípade vzťahu generálneho prokurátora a prezidentky nedosiahnuteľné“*. Prezidentka tvrdí, že pre efektívnosť tejto návrhovej právomoci je nevyhnutné oprávnenie vyžadovať od akéhokoľvek subjektu poskytnutie všetkých dokumentov, podkladov a iných informácií, ktoré potrebuje na to, aby mohla kvalifikovane prešetriť, či sú alebo nie sú dané dôvody na podanie návrhu na disciplinárne konanie voči generálnemu prokurátorovi.

6. Na základe uvedených argumentov prezidentka navrhuje, aby ústavný súd vydal nález, v ktorom bude v kontexte dotknutých ústavných článkov záväzným spôsobom interpretovať oprávnenosť prezidenta požadovať od generálneho prokurátora primeranú súčinnosť na účel výkonu jeho ústavných a zákonných kontrolných a obdobných oprávnení voči generálnemu prokurátorovi. Súčasne navrhuje aj to, aby ústavný súd vyslovil povinnosť generálneho prokurátora takejto žiadosti prezidenta bez zbytočného odkladu vyhovieť.

III.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

7. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý podľa čl. 128 ústavy podáva výklad ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 145 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), na neverejnom zasadnutí pléna predbežne prerokoval návrh na začatie konania. Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

8. Ústavný súd konštatuje, že prezidentka má v zmysle § 146 písm. b) zákona o ústavnom súde aktívnu legitimáciu pre iniciáciu konania podľa čl. 128 ústavy o výklad ústavy alebo ústavného zákona.

9. Ústavou a zákonom o ústavnom súde predpokladanou náležitosťou návrhu na začatie konania o výklade ústavy alebo ústavného zákona je aj preukázanie spornosti veci navrhovateľom, t. j. z akých dôvodov je vec sporná a ktorý iný štátny orgán si podľa navrhovateľa ustanovenie ústavy alebo ústavného zákona nesprávne vykladá. Spornosť veci vyplýva z názorovej odlišnosti na uplatňovanie (spôsob uplatňovania) ústavného zákona (ústavy). Názorová rozdielnosť musí existovať minimálne medzi dvoma subjektmi, ktoré ústavný zákon, príp. ústavu rôzne vykladajú.

10. Prezidentka v návrhu na začatie konania tvrdí, že odlišný výkladový názor vo vzťahu k dotknutým ústavným článkom existuje medzi ňou a generálnym prokurátorom. Názorové rozdiely medzi týmito ústavnými orgánmi vyplývajú z návrhu na začatie konania a k návrhu priloženej reakcie generálneho prokurátora na žiadosť prezidentky o zaslanie všetkých rozhodnutí generálneho prokurátora, resp. prvého námestníka generálneho prokurátora konajúceho v zastúpení generálneho prokurátora, z 24. apríla 2023. Interpretačný spor prezidentky a generálneho prokurátora je faktický (t. j. nielen hypotetický), preukázaný rozdielnymi názormi prezidentky a generálneho prokurátora, ktorými je ovplyvnená aplikačná prax. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že navrhovateľka dostatočne preukázala spornosť veci nevyhnutnú pre prijatie návrhu na začatie konania.

11. Právo požiadať ústavný súd o výklad ústavného zákona musí taktiež spĺňať podmienku ústavnej relevancie, t. j. návrh na začatie konania sa musí týkať interpretácie normy s právnou silou ústavy, príp. ústavného zákona, ktorú je štátny orgán povinný, resp. má právo uplatňovať. Tento spor musí existovať v čase podania návrhu až do rozhodnutia ústavného súdu (I. ÚS 40/99).

12. Právo prezidenta vyžiadať si od generálneho prokurátora konkrétny druh rozhodnutí explicitne nevyplýva z textu ústavy, ústavného zákona a ani z iného zákonného ustanovenia. To však v návrhu na začatie konania netvrdí ani navrhovateľka. V tomto smere je potrebné pripomenúť, že ústavný súd musí pri ústavnej interpretácii vziať do úvahy nielen doslovné znenie ustanovení, ktorých výklad je predmetom konania o výklade ústavy, ale i celú úpravu postavenia prezidenta v ústavnom systéme a jeho vzťah k ostatným ústavným orgánom (PL. ÚS 4/2012). Predchádzajúca rozhodovacia činnosť ústavného súdu naznačila (I. ÚS 40/99), že výkladová právomoc ústavného súdu sa nemusí týkať len explicitne stanovenej ústavnej právomoci, ale aj právomoci, ktorá z relevantných ústavných článkov, resp. ich vzájomnej súvislosti vyplýva. Ústavný súd súčasne deklaroval, že pri konaní o výklade ústavy alebo ústavného zákona musí ústava, resp. ústavný zákon vytvárať „*dostatočný právny základ, z ktorého prostredníctvom výkladu noriem výslovne ustanovených v ústave možno odvodiť odpoveď na otázku, ktorá je predmetom žiadosti navrhovateľa*“ (II. ÚS 31/97).

13. Podstata návrhu na začatie konania o výklad dotknutých ústavných článkov vyplýva z kontextu širších súvislostí, najmä s ohľadom na právomoc prezidenta, ktorý v zmysle čl. 101 ods. 1 ústavy svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Toto pomerne vágne formulované oprávnenie prezidenta už bolo predmetom interpretácie viacerých rozhodnutí ústavného súdu. Možno konštatovať, že ide o ustanovenie, ktoré zásadným spôsobom ovplyvňuje postavenie prezidenta v slovenskom ústavnom poriadku. Na jeho základe je prezident garantom toho, že ústavou predpokladaná štruktúra štátnych orgánov bude riadnym spôsobom fungovať a bude tak môcť slúžiť v prospech všetkých občanov (PL. ÚS 4/2012, bod 45). V rámci tejto interpretačnej optiky nadobúda prezident nezastupiteľné postavenie, pri ktorom ako hlava štátu

formálne alebo neformálne pôsobí na činnosť ostatných štátnych orgánov, aby tieto konali ústavne predvídaným spôsobom.

14. Na základe uvedeného preto ústavný súd považuje naznačenú výkladovú spornosť kontrolnej právomoci prezidenta vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi za ústavne relevantnú a pre účel prijatia návrhu na ďalšie konanie za dostatočne preukázanú. Rozhodnutie o tom, či naznačená právomoc prezidenta vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi implicitne vyplýva alebo nevyplyva z dotknutých ústavných článkov, bude predmetom meritórneho výkladového rozhodnutia ústavného súdu. Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína, že predmet výkladu je vymedzený návrhom na výklad konkrétneho ustanovenia ústavy, nie návrhom konkrétneho výkladu zo strany účastníkov konania. Ústavný súd je oprávnený podať aj taký výklad sporného ustanovenia, ktorý nebude totožný so žiadanou z predložených verzií (I. ÚS 30/99).

15. Pri predbežnom prerokovaní ústavný súd dospel k záveru, že na jeho prerokovanie má ústavou zverenú právomoc, návrh má zákonom predpísané náležitosti a nie je neprípustný. Návrh na začatie konania spĺňa požiadavky podľa § 39, všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania podľa § 43, ako aj požiadavky pre návrh na výklad ústavy alebo ústavného zákona podľa § 147 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd taktiež zistil, že navrhovateľ podal návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy. Preto rozhodol o jeho prijatí na ďalšie konanie tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto uznesenia.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 22. novembra 2023

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky