



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 25/2020-49

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 21. októbra 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. o súlade zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 149 až 151 Ústavy Slovenskej republiky a návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvou námestníčkou generálneho prokurátora Slovenskej republiky, na začatie konania o súlade zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 36 a čl. 149 až 151 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z.

o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 149 až 151 Ústavy Slovenskej republiky a návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvou námestníčkou generálneho prokurátora Slovenskej republiky, na začatie konania o súlade zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 31, čl. 36 a čl. 149 až 151 Ústavy Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Vo zvyšnej časti návrh skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvou námestníčkou generálneho prokurátora Slovenskej republiky, **o d m i e t a** ako zjavne neopodstatnený.

3. Návrhu skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvou námestníčkou generálneho prokurátora Slovenskej republiky, na pozastavenie účinnosti zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Predmet predbežného prerokovania návrhov

I.1 Návrh skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol dňa 23. septembra 2020 doručený návrh skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“), zastúpenej advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z.

o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „napadnutá právna úprava“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 149 až 151 ústavy. Tento návrh na začatie konania, vedený pod sp. zn. Rvp 2186/2020, bol v súlade s § 46 zákona o ústavnom súde pridelený sudkyňi spravodajkyňi Jane Baricovej.

2. Skupina poslancov namieta: (i) nesúlad napadnutej právnej úpravy s princípmi demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, ústavnou povinnosťou Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) konať na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon podľa čl. 2 ods. 2 ústavy, ústavným princípmom umožnenia a ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti podľa čl. 31 ústavy a (ii) nesúlad napadnutej právnej úpravy v časti zmien a doplnení zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) týkajúcich sa § 7 ods. 3, 5, 7 a 10 zákona o prokuratúre, nesúlad napadnutej právnej úpravy v časti zmien a doplnení zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sudcoch a príseďiacich“) týkajúcich sa § 24 ods. 1 písm. d) zákona o sudcoch a príseďiacich a nesúlad napadnutej právnej úpravy v časti zmien a doplnení zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry“) týkajúcich sa § 20 ods. 2, § 24a ods. 2, 4, 6 a 9 a § 24b ods. 1 písm. c) zákona o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry s princípmi demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, so základným právom občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a s úlohami prokuratúry Slovenskej republiky podľa čl. 149 ústavy, so spôsobom vymenovania a odvolania generálneho prokurátora podľa čl. 150 ústavy a s odkazom na úpravu podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry zákonom podľa čl. 151 ústavy.

3. Skupina poslancov v odôvodnení návrhu na začatie konania namieta, že národná rada pri prerokovaní a schvaľovaní napadnutej právnej úpravy nedodržala legislatívny postup tvorby zákonov upravený v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku národnej rady“) a v legislatívnych pravidlách tvorby zákonov schválených uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z. k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (ďalej len „legislatívne pravidlá tvorby zákonov“), čím sa dopustila porušenia čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

4. Podľa skupiny poslancov národná rada pri prerokovaní a schvaľovaní napadnutej právnej úpravy porušila zákon o rokovacom poriadku národnej rady najmä z týchto dôvodov: „... *predseda národnej rady ignoroval svoju zákonnú povinnosť získať od vlády stanovisko k návrhu napadnutého zákona tak, ako to predpokladá ustanovenie § 70 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z., čím došlo ku zmareniu možnosti, aby sa ku poslaneckému návrhu vyjadrila formou svojich stanovísk, právnych názorov či alternatívnych možností úpravy odborná verejnosť. Čo je v tejto súvislosti v podmienkach existencie právneho štátu absolútne neprijateľné je skutočnosť, že sa v dôsledku tohto postupu nerešpektujúceho zákon ku návrhu zákona, ktorý zásadným spôsobom mení podmienky a okolnosti predchádzajúce možnosti jednotlivcov zastávať funkciu generálneho a špeciálneho prokurátora, formou podania pripomienok a ich prejednaní v rozporovom konaní, nemala možnosť vyjadriť ani prokuratúra ako štátny orgán, ktorého kreovanie najvyšších predstaviteľov je predmetom napadnutého zákona. Riadna parlamentná rozprava ako aj vklad odbornej verejnosti do problematiky by bol pritom práve v danom prípade mimoriadne významný z hľadiska dosiahnutia rozumného konsenzu na túto tému názorovo polarizovanej odbornej verejnosti ako aj politických predstaviteľov.*

- *gestorský výbor porušil ustanovenie § 74 ods. 2 zák. č. 350/1996 Z. z., pretože nerešpektoval lehotu najmenej 30 dní odo dňa pridelenia zákona do gestorského výboru a prezidentkou vrátený zákon prerokoval pred uplynutím tejto lehoty už dňa 02.09.2020.*

- *Národná rada následne porušila ustanovenie § 81 ods. 2 zák. č. 350/1996 Z. z., pretože o vrátenom zákone rokovala bezprostredne po doručení správy gestorského výboru,*

teda skôr ako po uplynutí 48 hodín od doručenia správy gestorského výborov a to bez toho, aby pre bola pre takýto postup splnená podmienka skrátenia tejto lehoty (o jej skrátení národná rada nehlasovala).

- Národná rada porušila ustanovenie § 83 ods. 4 zák. č. 350/1996 Z. z. aj v rámci tretieho čítania, pretože napriek tomu, že v druhom čítaní boli na schôdzi národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy a národná rada hlasovaním neskrátila zákonnú 48 hodinovú lehotu o ich hlasovaní, tretie čítanie vykonala už dňa 02.09.2020. “

5. Podľa skupiny poslancov na ustanovenia čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy nadväzuje čl. 31 ústavy, ktorý chráni slobodnú politickú súťaž, ktorej integrálnou súčasťou je aj právna úprava legislatívneho procesu, ktorá zabezpečuje, aby boli zákony pred ich schválením predmetom verejnej, odbornej a politickej diskusie celého politického spektra vrátane opozície. Podľa skupiny poslancov: *„Pokiaľ dôjde k porušovaniu legislatívnych pravidiel, ktoré obmedzia parlamentnú rozpravu a prístup odbornej verejnosti, prípadne štátnych orgánov, ktorých sa legislatívna zmena dotýka, zužuje sa tým odborná diskusia o návrhu zákona a opozícii sa odníma možnosť takýto návrh kritizovať.“* Podľa skupiny poslancov porušením príslušných zákonných ustanovení upravujúcich legislatívny postup, v dôsledku čoho nebola umožnená riadna odborná diskusia a parlamentná rozprava ako predpoklad slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, došlo aj k porušeniu čl. 31 ústavy.

6. Nesúlad napadnutej právnej úpravy v časti ustanovení § 7 ods. 3, 5, 7 a 10 zákona o prokuratúre, v časti ustanovenia § 24 ods. 1 písm. d) zákona o sudcoch a prísediacich a v časti ustanovenia § 20 ods. 2, § 24a ods. 2, 4, 6 a 9 a § 24b ods. 1 písm. c) zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry s čl. 1 ods. 1, čl. 30 ods. 4 a čl. 149 až 151 ústavy skupina poslancov napáda z nasledujúcich dôvodov:

„1) Nesúlad napadnutého zákona s čl. 149 až 151 ústavy, v zmysle ktorých môže generálnym prokurátorom byť iba prokurátor.

2) Nesúlad napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1 a čl. 151 ústavy, v zmysle ktorého môže špeciálnym prokurátorom byť iba osoba, ktorá spĺňa rovnaké alebo prísnejšie podmienky, aké zákon spája s vymenovaním do funkcie prokurátora.

3) *Nesúlاد napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu nejasnosti a nepresnosti právnej normy a jej rozpornosti s právnym poriadkom (narušenie princípu právnej istoty a predvídateľnosti práva).*

4) *Nesúlاد napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu stanovenia nižších kritérií na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora, špeciálneho prokurátora a prokurátora špeciálnej prokuratúry, ako zákon predpokladá u funkčne nižšie postavených prokurátorov, a s čl. 30 ods. 4 ústavy z dôvodu narušenia princípu rovnakého prístupu občanov k voleným verejným funkciám.*

5) *Nesúlاد napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu narušenia princípov materiálneho právneho štátu (bezúhonnosť, obmedzená spôsobilosť na právne úkony, zdravotný stav).“*

7. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania tiež navrhuje, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutej právnej úpravy. Je toho názoru, že v danej veci sú splnené podmienky pre pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy z nasledujúcich dôvodov:

„Uplatňovaním napadnutého zákona hrozí vážny nenapraviteľný následok spočívajúci v aplikácii právnych noriem upravujúcich postavenie a voľbu generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora, ktoré sú výsledkom neústavného legislatívneho procesu, ktorý je analyzovaný vo vyššie uvedenej časti I. tohto návrhu, k čomu dochádza odo dňa nadobudnutia účinnosti napadnutých predpisov dňa 08.09.2020.

Uplatňovanie ustanovení § 7 ods. 3, ods. 5, ods. 7, ods. 10 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, § 24 ods. 1 písm. d) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach, § 20 ods. 2, § 24a ods. 2, ods. 4, ods. 6, ods. 9, § 24b ods. 1 písm. c) zák. č. 154/2001 o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ohrozuje politické práva jednotlivcov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok, ktoré sú analyzované vo vyššie uvedenej časti II. tohto návrhu, k čomu už dochádza odo dňa nadobudnutia účinnosti napadnutých predpisov dňa 08.09.2020.“

8. Skupina poslancov napokon navrhuje v prípade, ak ústavný súd nevyhoví jej návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy, aby ústavný súd o jej návrhu rozhodol prednostne podľa § 54 ods. 1 zákona o ústavnom súde, a to z dôvodu, že „... *ide*

o naliehavú vec“ a „...v záujme ochrany ústavnosti legislatívneho procesu a ochrany politických práv“.

9. Z dôvodov uvedených v návrhu skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd prijal jej návrh na ďalšie konanie, vyhovel jej návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy a vo veci samej vyhovel jej návrhu a vydal nález, ktorým konštatuje nesúlad napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy.

I.2 Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvou námestníčkou generálneho prokurátora Slovenskej republiky

10. Ústavnému súdu bol 6. októbra 2020 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvou námestníčkou generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“), na začatie konania o súlade napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 36 a čl. 149 až 151 ústavy. V podanom návrhu generálny prokurátor okrem vyslovenia nesúladu napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy navrhuje, aby ústavný súd podľa § 78 zákona o ústavnom súde pozastavil účinnosť napadnutej právnej úpravy.

11. Návrh na začatie konania generálny prokurátor odôvodnil tým, že: a) pri prijatí napadnutej právnej úpravy došlo k závažným procedurálnym pochybeniam, ktoré majú za následok jej nesúlad s ústavou, a b) napadnutá právna úprava má závažné obsahové nedostatky, ktoré znemožňujú jej ústavne súladný výklad.

12. Namietané procedurálne nedostatky spočívali jednak vo vylúčení verejnej debaty o návrhu napadnutej právnej úpravy v dôsledku nedodržania legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky, ako aj v obmedzení debaty politických síl o tomto návrhu v samotnej národnej rade, a to pre nedodržanie lehôt a nerešpektovanie pravidiel legislatívneho procesu upravených v zákone o rokovaacom poriadku národnej rady.

13. K namietaným obsahovým nedostatkom generálny prokurátor v obširnom odôvodnení poukázal na viaceré jednotlivé zákonné ustanovenia zavedené napadnutým predpisom do právneho poriadku Slovenskej republiky. Namietal, že tieto ustanovenia upravujú predpoklady pre menovanie generálneho a špeciálneho prokurátora v rozpore s ústavou, pretože dotknuté funkcie môžu zastávať aj iné osoby ako prokurátori (osobitne v tejto súvislosti poukázal na skutočnosť, že generálnym a špeciálnym prokurátorom sa môže stať aj sudca s prerušeným výkonom svojej funkcie). Za rovnako problematickú ďalej považoval úpravu, podľa ktorej už uvedené osoby (teda pôvodne nie prokurátori) po skončení svojho funkčného obdobia zostávajú prokurátormi, a tiež úpravu dôvodov odvolania z funkcie generálneho a špeciálneho prokurátora (spáchanie akéhokoľvek trestného činu, a to aj z nedbanlivosti). Napadnuté právne normy generálny prokurátor považoval aj za nedostatočne určité.

14. Na základe svojej argumentácie generálny prokurátor uzavrel, že prijatím napadnutej právnej úpravy bol (okrem iného) porušený princíp právneho štátu; ďalej je ohrozená činnosť celej sústavy orgánov prokuratúry a funkčná autonómia jednotlivých prokurátorov a tiež je porušované základné právo na prístup k verejnej funkcii za rovnakých podmienok.

15. Generálny prokurátor v návrhu na začatie konania namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy aj s ústavným princípom rovnosti ľudí v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy a ústavným princípom rovnosti v zaobchádzaní, resp. zákazu diskriminácie, podľa čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení so základným právom zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky podľa čl. 36 ústavy.

16. Nesúlad napadnutej právnej úpravy s ústavným princípom rovnosti v právach, resp. rovnosti v zaobchádzaní, či zákazom diskriminácie v spojení so základným právom zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky generálny prokurátor odôvodňuje tým, že *„Ak za špeciálneho prokurátora bude zvolený kandidát, ktorý nie je prokurátorom, na rozdiel od generálneho prokurátora mu nevznikne služobný pomer prokurátora, pretože sa naňho nevzťahuje § 6 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, a to ani v znení schválenom zákonom*

č. 241/2020 Z. z.“. Podľa generálneho prokurátora „... takto zvolenému špeciálnemu prokurátorovi nevznikne služobný pomer prokurátora, pretože nikdy nebol vymenovaný do funkcie prokurátora bez časového obmedzenia (§ 8 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry), ani funkcia prokurátora mu nevznikla podľa osobitného zákona, t. j. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre upravuje spôsob vymenovania do funkcie generálneho prokurátora; na voľbu špeciálneho prokurátora sa vôbec nevzťahuje“. Podľa generálneho prokurátora „... všetky práva a povinnosti prokurátora ustanovené v zákone č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry sú spojené s trvaním služobného pomeru, napríklad dovolenka (§ 47, § 48, § 53, ale aj § 63, ktorý vymedzuje na účely dovolenky, čo sa považuje za nepretržité trvanie služobného pomeru) alebo so vznikom, zmenou a zánikom služobného pomeru prokurátora, napríklad náhrada platu za nevyčerpanú dovolenku [§ 59 ods. 2 písm. d)], nároky prokurátora počas dočasného pridelenia podľa § 9 ods. 1 písm. a) až e) (§ 103a, § 103 b), doplatenie platu po skončení dočasného pozastavenia výkonu funkcie, dovolenku [§ 104 ods. 2 písm. b)], nárok na ďalší plat [§ 106 ods. 1 písm. b) a ods. 2], splatnosť platu (§ 121 ods. 2), odchodné (§ 125 ods. 2), úmrtné (§ 126), príplatok za výkon funkcie prokurátora a príplatok k dôchodku [§ 134 ods. 1 písm. a) a ods. 2], zánik hmotnej zodpovednosti [§ 153 ods. 1 písm. d)], neprípustnosť disciplinárneho konania [§ 194 ods. 1 písm. c)] atď.“.

17. Podľa generálneho prokurátora ak je za špeciálneho prokurátora vymenovaná osoba, ktorá nie je prokurátorom, ocitá sa v nerovnom, znevýhodnenom postavení v porovnaní s inými prokurátormi, keďže u nej zákonodarca nepredpokladá vznik služobného pomeru ako u ostatných prokurátorov, v dôsledku čoho jej nie je zaručené základné právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Generálny prokurátor je preto toho názoru, že zákonodarca vo vzťahu k špeciálnemu prokurátorovi prijatím napadnutej právnej úpravy porušil čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 36 ústavy.

18. Na základe argumentácie obsiahnutej v návrhu na začatie konania generálny prokurátor navrhuje, aby ústavný súd prijal jeho návrh na ďalšie konanie, vyhovel jeho návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy a vo veci samej vyhovel jeho

návrhu a vydal nález, ktorým konštatuje nesúlady napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy.

19. Návrh generálneho prokurátora na začatie konania bol vedený pod sp. zn. Rvp 2283/2020 a v súlade s § 46 zákona o ústavnom súde pridelený sudcovi spravodajcovi Ivanovi Fiačanovi.

20. Uznesením ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 23/2020 zo 14. októbra 2020 bol návrh generálneho prokurátora, vedený pod sp. zn. Rvp 2283/2020, a návrh skupiny poslancov, vedený pod sp. zn. Rvp 2186/2020, spojený na spoločné konanie, vedené pod sp. zn. Rvp 2186/2020. Toto uznesenie ústavného súdu nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť okamihom jeho prijatia ústavným súdom.

II.

Predbežné prerokovanie návrhov na začatie konania

21. Podľa čl. 124 ústavy je ústavný súd nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

22. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

23. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, resp. podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy generálny prokurátor .

24. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

25. Podľa § 40 ods. 1 zákona o ústavnom súde podanie sa ústavnému súdu podáva písomne, a to v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe.

26. Podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde návrhom na začatie konania je návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.

27. Podľa § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať najmenej pätina poslancov národnej rady.

28. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

29. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

30. O zjavne neopodstatnený návrh v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy pôjde predovšetkým vtedy, keď aplikácia napadnutého právneho predpisu, resp. konkrétneho ustanovenia napadnutého právneho predpisu (zjavne) nemôže vyvolať neprípustný zásah do základného práva alebo slobody, alebo iných ústavou chránených

hodnôt, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi aplikáciou napadnutého zákonného ustanovenia a obsahom dotknutého základného práva alebo slobody a iných ústavou chránených hodnôt, alebo z iných ústavne relevantných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh teda možno považovať taký návrh na začatie konania, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistí žiadnu možnosť neprípustného zásahu napadnutého právneho predpisu, resp. konkrétneho ustanovenia napadnutého právneho predpisu do obsahu dotknutého základného práva alebo slobody a iných ústavou chránených hodnôt, ktorého reálnosť by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (PL. ÚS 28/2015, PL. ÚS 39/2015, PL. ÚS 53/2015, PL. ÚS 14/2016, PL. ÚS 11/2018, PL. ÚS 14/2020).

31. Podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh na začatie konania neodmietne alebo ho nezamietne podľa § 57, prijme ho na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

32. Podľa § 75 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov okrem všeobecných náležitostí podľa § 43 musí obsahovať

a) označenie právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľ namieta,

b) dôvody, ktoré vedú navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou,

c) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade.

II.1 K prijatiu návrhu skupiny poslancov a návrhu generálneho prokurátora na ďalšie konanie

33. Ústavný súd konštatuje, že podanie skupiny poslancov aj podanie generálneho prokurátora, ktorým napádajú súlad zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa

zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, je možné kvalifikovať ako návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy v spojení s § 42 ods. 2 písm. a) a § 74 a nasl. zákona o ústavnom súde.

34. Ústavný súd návrh skupiny poslancov a návrh generálneho prokurátora predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde, pričom sa pri predbežnom prerokovaní ich návrhov zamerail na zistenie, či nie sú dané dôvody na odmietnutie ich návrhov podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd zistil, že na prerokovanie návrhu skupiny poslancov a návrhu generálneho prokurátora má ústavou danú právomoc, skupina poslancov je v konaní o jej návrhu pred ústavným súdom zastúpená advokátom a generálneho prokurátora v konaní o jeho návrhu zastupuje osoba oprávnená konať v jeho mene podľa § 35 ods. 1 zákona o ústavnom súde, návrh skupiny poslancov a návrh generálneho prokurátora majú všetky náležitosti ustanovené zákonom, nie sú neprípustné, sú podané aktívne procesne legitimovanými subjektami – oprávnenými osobami a návrh skupiny poslancov a návrh generálneho prokurátora nemožno považovať ani za podané oneskorene, keďže podávanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov nie je viazané na žiadnu lehotu. Návrh na začatie konania podaný skupinou poslancov a návrh na začatie konania podaný generálnym prokurátorom spĺňajú okrem náležitosti ustanovených § 39 a § 43 zákona o ústavnom súde aj zákonné požiadavky podľa § 75 zákona o ústavnom súde, a to označenia napadnutej právnej úpravy, odôvodnenia (ktoré musí spĺňať dostatočné ústavno-právne požiadavky, pozn., m. m. PL. ÚS 9/2012) a označenia predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade. Ústavný súd sa napokon zaoberal aj otázkou, či návrh skupiny poslancov a návrh generálneho prokurátora nie sú zjavne neopodstatnené, pretože aj v konaní o súlade právnych predpisov môže ústavný súd zaujať názor, že návrh je potrebné odmietnuť ako zjavne neopodstatnený (m. m. PL. ÚS 5/05, PL. ÚS 15/08, PL. ÚS 10/09, PL. ÚS 28/2015, PL. ÚS 39/2015, PL. ÚS 53/2015, PL. ÚS 14/2016, PL. ÚS 14/2020).

35. Ústavný súd konštatuje, že na základe dôvodov a skutočností, ktoré skupina poslancov a generálny prokurátor uviedli vo svojich návrhoch, pri predbežnom prerokovaní ich návrhoch v rozsahu namietaného nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 31, čl. 36 a čl. 149 až 151 ústavy nezistil nemožnosť vyvolania neprípustného zásahu do v návrhu označených ústavou chránených hodnôt obsiahnutých v uvedených článkoch ústavy aplikáciou napadnutej právnej úpravy, a preto pri predbežnom prerokovaní ich návrhov podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde nevyhodnotil ich návrhy v uvedenom rozsahu ako zjavne neopodstatnené a keďže nezistil ani žiadne iné dôvody na odmietnutie ich návrhov v uvedenom rozsahu podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde, prijal ich podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde v rozsahu namietaného nesúladu s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 31, čl. 36 a čl. 149 až 151 ústavy na ďalšie konanie.

II.2 K odmietnutiu návrhu skupiny poslancov a návrhu generálneho prokurátora v časti namietaného nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 30 ods. 4 ústavy

36. Podľa skupiny poslancov je napadnutá právna úprava v nesúlade s čl. 30 ods. 4 ústavy, ktorý uznáva základné právo občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. Podstata nesúladu napadnutej právnej úpravy s uvedeným základným právom spočíva podľa skupiny poslancov v tom, že napadnutá právna úprava rozširuje okruh kandidátov na funkciu generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora tým, že otvára prístup k funkcii generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora osobám, ktoré nie sú prokurátormi. Podľa napadnutej právnej úpravy sa tak generálnym alebo špeciálnym prokurátorom môže stať osoba, ktorá nespĺňa minimálne predpoklady, ktoré zákon vyžaduje na vymenovanie do funkcie prokurátora okresnej prokuratúry a bez riadneho výberového konania na funkciu prokurátora.

37. Podľa skupiny poslancov napadnutá právna úprava narúša princíp rovnakých podmienok na prístup k verejnej funkcii tým, že umožňuje osobám, ktoré nespĺňajú kritéria ani na výkon funkcie prokurátora uchádzať sa o výkon funkcie generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora ako v hierarchii prokuratúry najvyššie postavených prokurátorov.

Podľa skupiny poslancov napadnutá právna úprava zavádza zákonné kritéria, ktoré musí spĺňať kandidát na funkciu generálneho prokurátora, špeciálneho prokurátora a prokurátora špeciálnej prokuratúry, ktoré sú nižšie ako podmienky pre vymenovanie do funkcie prokurátora. Osoby, ktoré sú prokurátormi, sú tak podľa skupiny poslancov v nerovnom postavení, pretože pre dosiahnutie spôsobilosti uchádzať sa o funkciu generálneho prokurátora, špeciálneho prokurátora a prokurátora špeciálnej prokuratúry musia spĺňať prísnejšie podmienky.

38. Podľa skupiny poslancov napadnutá právna úprava vytvára právny stav nerovnosti spočívajúci tiež v tom, že „... sudca, ktorý sa chce stať prokurátorom, sa z dôvodu nezlučiteľnosti výkonu funkcie prokurátora s funkciou sudcu, pred jeho vymenovaním do funkcie prokurátora musí tejto funkcie vzdať. Pokiaľ sa však sudca uchádza o funkciu generálneho alebo špeciálneho prokurátora, funkcie sudcu sa pred vymenovaním do týchto funkcií (napriek tomu, že je to v rozpore s § 11 ods. 1 zák. č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry) vzdať nemusí, pretože sa mu výkon funkcie sudcu v zmysle § 24 ods. 1 písm. d) zákona č.385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich prerušuje. Sudcovi, ktorý sa stane generálnym alebo špeciálnym prokurátorom, tak po uplynutí funkčného obdobia vznikne alternatíva, či ostane vo funkcii prokurátora generálnej prokuratúry v zmysle § 7 ods. 10 zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, resp. v zmysle § 24a ods. 9 zák. č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, alebo sa znovu ujme výkonu funkcie sudcu. Sudca, ktorý sa stane prokurátorom (a z toho dôvodu sa musel vzdať funkcie sudcu), túto alternatívu nemá a pokiaľ sa chce znova uchádzať o funkciu sudcu, musí opätovne splniť všetky podmienky tak, ako by sudcom nikdy nebol, vrátane výberového konania.“

39. Generálny prokurátor odôvodňuje nesúlad napadnutej právnej úpravy so základným právom občanov na prístup k verejnej funkcii za rovnakých podmienok podľa čl. 40 ods. 3 ústavy tým, že podľa doterajšej právnej úpravy za generálneho prokurátora mohol byť vymenovaný len prokurátor a každý občan Slovenskej republiky mal garantované rovnaké podmienky na prístup k funkcii prokurátora. To sa zmenilo napadnutou právnou úpravou, ktorá umožňuje, aby generálnym prokurátorom sa stal aj štátny občan Slovenskej republiky, ktorý nie je prokurátorom, s tým, že vymenovaním

do funkcie generálneho prokurátora mu vznikne aj funkcia prokurátora, a to aj v prípade, ak nespĺňa predpoklady na vymenovanie do funkcie prokurátora ustanovené v § 6 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. Namieta, že tento sa stane dokonca prokurátorom generálnej prokuratúry, a to aj v prípade, ak nespĺňa podmienky na funkčný postup na generálnu prokuratúru ustanovené v § 20 ods. 2 a 3 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry.

40. Podľa generálneho prokurátora z právnej úpravy stanovenej zákonom o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry jednoznačne vyplýva, že tento zákon ustanovuje prísnejšie podmienky na vymenovanie nielen do funkcie prokurátora, ale aj do funkcie právneho čakatel'a prokuratúry, ako ustanovuje právna úprava na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora.

41. Nesúlady napadnutej právnej úpravy so základným právom občanov na prístup k verejnej funkcii za rovnakých podmienok generálny prokurátor namieta aj z dôvodu, že napadnutá právna úprava umožňuje, aby aj do funkcie špeciálneho prokurátora bol zvolený kandidát, ktorý nie je prokurátorom s tým, že po zložení sľubu do rúk predsedu národnej rady sa stane prokurátorom generálnej prokuratúry a po uplynutí funkčného obdobia špeciálneho prokurátora alebo zániku výkonu funkcie špeciálneho prokurátora zostane prokurátorom generálnej prokuratúry. Do funkcie špeciálneho prokurátora pritom podľa generálneho prokurátora môže byť zvolený iba taký občan Slovenskej republiky, ktorý spĺňa rovnaké alebo prísnejšie podmienky ustanovené zákonom na vymenovanie do funkcie prokurátora. Podľa generálneho prokurátora tak napadnutá právna úprava vo vzťahu k tým občanom Slovenskej republiky, ktorí nie sú prokurátormi, zavádza miernejšie podmienky pre vymenovanie do funkcie špeciálneho prokurátora.

42. Ústava okrem všeobecných ustanovení o rovnosti, obsiahnutých v čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, obsahuje aj osobitné ustanovenia o rovnosti, medzi ktoré patrí aj čl. 30 ods. 4 ústavy, ktorý požaduje, aby občania mali k voleným a iným verejným funkciám prístup za rovnakých podmienok. Podľa judikatúry ústavného súdu prístup za rovnakých podmienok znamená, že právnym predpisom akejkoľvek právnej sily, resp. jeho aplikáciou orgánmi verejnej moci, nemožno preferovať alebo diskriminovať niektoré skupiny

jednotlivcov pred inými skupinami pri uchádzaní sa o verejné funkcie (II. ÚS 48/97, PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 35/03). Podľa judikatúry ústavného súdu (II. ÚS 5/03, III. ÚS 561/2014, PL. ÚS 18/2014, PL. ÚS 16/2018) k porušeniu rovnosti v zaobchádzaní, resp. k diskriminácii, dochádza vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, ktoré odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie.

43. Podľa ústavného súdu v návrhu skupiny poslancov a v návrhu generálneho prokurátora obsiahnuté skutočnosti nenasvedčujú možnosti vyvolania zásahu do základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy aplikáciou napadnutej právnej úpravy. Napadnutá právna úprava, tak ako na to poukazuje skupina poslancov a rovnako aj generálny prokurátor, rozširuje okruh kandidátov na funkciu generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora tým, že otvára prístup k týmto funkciám osobám, ktoré nie sú prokurátormi. Za podmienok určených v napadnutej právnej úprave môže byť kandidátom na funkciu generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora aj iná osoba ako prokurátor, pričom podľa skupiny poslancov a generálneho prokurátora požaduje tá istá právna úprava prísnejšie podmienky na výkon funkcie prokurátora. Tieto dve skutočnosti ale nepredstavujú možnosť prístupu k funkcii generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora pre prokurátorov za iných, prísnejších podmienok než pre iné osoby s vysokoškolským právnickým vzdelaním druhého stupňa. Tým zároveň nezakladajú možnosť, aby napadnutá právna úprava vyvolala zásah do základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy.

43.1 Záver uvedený v predchádzajúcom bode vyplýva z toho, že obe, podanými návrhmi rozlíšené kandidačné skupiny (prokurátori a neprokurátori) sa v zákonných podmienkach na kandidatúru nelíšia – tvoria jednu normatívne (inak než funkčným statusom prokurátora) vymedzenú kategóriu (§ 7 ods. 3 zákona o prokuratúre – čl. I bod 1, resp. § 24a ods. 2 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry – čl. IV bod 10 napadnutej právnej úpravy). Prokurátor je oprávnený kandidovať na funkciu generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora pri splnení rovnakých zákonom ustanovených podmienok ako ktorákoľvek iná osoba, nie je teda v prístupe k dotknutým verejným funkciám z dôvodu funkcie prokurátora znevýhodnený. Okolnosť, aké predpoklady musel

v minulosti splňať, aby sa stal prokurátorom, nie je už pri kandidatúre na funkciu generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora, z hľadiska kritérií aktuálneho rozhodovania ústavného súdu, podstatná. Ten, kto je vo funkcii prokurátora, by totiž mohol pri splnení zákonom ustanovených predpokladov na niektorú z dotknutých funkcií kandidovať, aj keby prokurátorom nebol (tak ako každá iná osoba). Napadnutá právna úprava teda neustanovuje pre občanov, ktorí vykonávajú funkciu prokurátora, iné podmienky ako pre občanov, ktorí prokurátormi nie sú. Umožňuje tak prístup k funkcii generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora za rovnakých podmienok, bez znevýhodnenia funkciou prokurátora (zároveň bez takto ohraničenej exkluzivity). Keďže v prípade generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora ide o špecifickú personálnu subkategoriu sústavy prokuratúry (rozlíšenú sčasti už samotnou ústavou v čl. 150 a rozlíšiteľnú aj na úrovni zákona), ku ktorej je zabezpečený pre občanov prístup za rovnakých podmienok, ústavný súd nekonštatuje konflikt napadnutej právnej úpravy s čl. 30 ods. 4 ústavy, a to ako pri samostatnej interpretácii tohto ustanovenia, tak aj v súvzťažnosti s výkladom čl. 150 a čl. 151 ústavy.

44. Rovnako ani argument skupiny poslancov týkajúci sa osoby, ktorá vykonáva funkciu sudcu, a situácie tejto osoby v prípade jej vymenovania do funkcie prokurátora (vzdanie sa funkcie sudcu) a jej vymenovania do funkcie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora (prerušenie výkonu funkcie sudcu) nemožno podľa ústavného súdu považovať za taký, ktorý by nasvedčoval možnosti vyvolania zásahu do základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy aplikáciou napadnutej právnej úpravy. Aj ak by sa pripustilo, že napadnutá právna úprava zavádza rozdielne zaobchádzanie s osobami, ktoré vykonávali funkciu sudcu pred vymenovaním do funkcie generálneho prokurátora alebo špeciálneho prokurátora, ako je zaobchádzanie podľa príslušnej právnej úpravy s osobami, ktoré funkciu sudcu vykonávali pred vymenovaním do funkcie prokurátora, toto rozdielne zaobchádzanie sa týka odlišných situácií, v ktorých sa uvedené osoby nachádzajú. Sudcovia sa teda za rovnakých podmienok, resp. funkčných dôsledkov môžu uchádzať o funkciu prokurátora, a za rovnakých (aj keď odlišných od predchádzajúcej situácie) o funkciu generálneho prokurátora, preto medzi nimi nie je právnou úpravou vytvorená diferenciácia podľa skupín s odlišným zaobchádzaním v rovnakej situácii. To vylučuje možnosť napadnutej právnej

úpravy vyvolať zásah do základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy.

45. Vzhľadom na uvedené podľa ústavného súdu medzi aplikáciou napadnutej právnej úpravy a obsahom základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy nie je daná taká vzájomná príčinná súvislosť, ktorá by otvárala možnosť neprípustného zásahu napadnutej právnej úpravy do obsahu uvedeného základného práva, ktorého reálnosť by ústavný súd mohol posúdiť po prijatí návrhu v rozsahu namietaného nesúladu napadnutej právnej úpravy s uvedeným základným právom na ďalšie konanie. Ústavný súd preto návrh skupiny poslancov a návrh generálneho prokurátora v časti namietaného nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 30 ods. 4 ústavy odmietol ako zjavne neopodstatnené.

III.

K návrhu skupiny poslancov a návrhu generálneho prokurátora na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy

46. Skupina poslancov a generálny prokurátor vo svojich návrhoch na začatie konania navrhujú, aby ústavný súd po prijatí ich návrhov na ďalšie konanie rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutej právnej úpravy podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 zákona o ústavnom súde.

47. Skupina poslancov odôvodňuje návrh na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy hrozbou vážneho nenapraviteľného následku a ohrozením základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, ktoré má vyvolávať uplatňovanie napadnutej právnej úpravy. Za vážny nenapraviteľný následok, ktorý hrozí uplatňovaním napadnutej právnej úpravy, skupina poslancov považuje aplikáciu napadnutej právnej úpravy, ktorá je výsledkom neústavného legislatívneho procesu. Existenciu hrozby vážneho nenapraviteľného následku a ohrozenia uvedeného základného práva skupina poslancov odôvodňuje len odkazom na svoju argumentáciu, týkajúcu sa konania vo veci samej. Konkretizáciu dôvodov, z akých môže byť ohrozené základné právo uznané čl. 30 ods. 4 ústavy, a konkretizáciu dôvodov, z akých

hrozí iný vážny nenapraviteľný následok, návrh skupiny poslancov neobsahuje. Návrh skupiny poslancov napokon neobsahuje ani identifikáciu iného vážneho nenapraviteľného následku, ktorý aplikáciou napadnutej právnej úpravy hrozí, keďže samotnú aplikáciu napadnutej právnej úpravy za iný vážny nenapraviteľný následok nemožno považovať.

48. Generálny prokurátor návrh na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy odôvodňuje tak, že na jej základe predseda národnej rady oficiálne vyhlásil voľbu generálneho prokurátora. Návrhy kandidátov bolo možné podávať do 9. októbra 2020 do 16.00 h, pričom samotná voľba sa má uskutočniť na schôdzi národnej rady 24. novembra 2020. Z tohto dôvodu podľa generálneho prokurátora hrozí vznik iného vážneho nenapraviteľného následku spočívajúceho vo vykonaní voľby a vymenovaní generálneho prokurátora (prípadne voľby špeciálneho prokurátora) podľa neústavného právneho predpisu. Reálnosť, bezprostrednosť a konkrétnosť vzniku tohto závažného nenapraviteľného následku má byť podľa generálneho prokurátora takej intenzity, ktorá v tejto situácii dostatočne odôvodňuje vstup ústavného súdu do autonómnej sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavou, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti.

49. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

50. Podľa § 78 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5), môže aj bez návrhu pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

51. Podľa § 79 zákona o ústavnom súde v návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia musí byť

uvedené, ktoré základné práva a slobody môžu byť ohrozené a z akých dôvodov, aká značná hospodárska škoda hrozí a z akých dôvodov alebo aký iný vážny nenapraviteľný následok hrozí a z akých dôvodov pri ďalšom uplatňovaní napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia.

52. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

53. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu ústavný súd k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje len v dostatočne odôvodnených prípadoch a celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsoby ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľa, ktoré možno považovať za dôvodné/preukázané, a teda opodstatnené (PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 5/2018, PL. ÚS 25/2019, PL. ÚS 14/2020).

54. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení právnych predpisov žiaduce, aby ústavný súd zachoval primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného (ale pritom výnimočného) opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy relevantného z hľadiska ochrany ústavnosti, resp. ústavných hodnôt, a požiadavkou primeraného rešpektovania autonómie zákonodarnej moci (okrem iného aj vzhľadom na ústavný princíp delby moci) a z nej vyplývajúcej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov (m. m. PL. ÚS 2/2016, PL. ÚS 8/2017, PL. ÚS 5/2018, PL. ÚS 25/2019, PL. ÚS 14/2020).

55. Pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva

a slobody, alebo ak ich uplatňovaním hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok, možno len na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o bezprostrednom ohrození základných práv a slobôd, resp. bezprostrednej hrozbe značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku (PL. ÚS 47/03, PL. ÚS 25/2019). Ohrozenie základných práv a slobôd či hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutej právnej úpravy je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétnosti ohrozenia základných práv a slobôd, či hrozby značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodní vstup ústavného súdu do (relatívne) autonómnej sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti.

56. Ústavný súd bližšie vymedzil, že spôsob ohrozenia základných práv a slobôd či hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku musia byť v návrhu dostatočne konkretizované (bod 52 odôvodnenia). Len potenciálna hrozba porušenia základných práv a slobôd či potencionálna hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku nestačí k prijatiu záveru ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutej právnej úpravy.

57. Z návrhu skupiny poslancov nevyplývajú dostatočne konkretizované skutočnosti, z ktorých by vyplývalo reálne, priame/bezprostredné a konkrétne ohrozenie základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, a v nadväznosti na túto okolnosť ňou generovaná reálna, priama/bezprostredná a konkrétna hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku, ktoré by opodstatňovali zásah ústavného súdu vo forme pozastavenia účinnosti napadnutej právnej úpravy. Rovnako ani z návrhu generálneho prokurátora nevyplývajú dostatočne konkretizované skutočnosti, z ktorých by vyplývala reálna, priama/bezprostredná a konkrétna hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku, odôvodňujúca pozastavenie

účinnosti napadnutej právnej úpravy. K hrozbe iného vážneho nenapraviteľného následku generálny prokurátor uvádza len to, že táto hrozba má spočívať vo vykonaní voľby a vymenovaní generálneho prokurátora (prípadne voľby špeciálneho prokurátora) podľa neústavného právneho predpisu. Generálny prokurátor tak rovnako ako skupina poslancov spája identifikáciu/konkretizáciu hrozby iného vážneho nenapraviteľného následku a jej odôvodnenie so samotnou aplikáciou napadnutej právnej úpravy. Avšak pri absencii možnosti konfliktu napadnutej úpravy s čl. 30 ods. 4 ústavy nie je možné konštatovať existenciu takej hrozby, a to ani v súvislosti s nadchádzajúcim procesom ustanovenia do funkcie generálneho prokurátora a špeciálneho prokurátora. Inými slovami, odmietnutie oboch podaných návrhov na konanie o súlade právnych predpisov v ich časti, ktorou sa namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy s ústavnou úpravou práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok, priamo vyvoláva záver o nevyhovení obom podaným návrhom na pozastavenie účinnosti zákona č. 241/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

58. Keďže podľa § 78 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže aj bez návrhu pozastaviť účinnosť napadnutej právnej úpravy, ústavný súd preskúmal aj *ex offio*, či v posudzovanom prípade možno predpokladať na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy, už uvedené (body 48 až 55 odôvodnenia), považovať za naplnené.

59. Po preskúmaní predpokladov na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy ústavný súd dospel k záveru, že s účinnosťou napadnutej právnej úpravy nie je spojené priame, resp. bezprostredné a konkrétne ohrozenie základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, ani priama, resp. bezprostredná a konkrétna hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku takej intenzity a závažnosti, ktoré by odôvodňovali pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jej súladu s ústavným poriadkom a tým uplatnenie „výnimočnej“ právomoci ústavného súdu vyplývajúcej z čl. 125 ods. 2 ústavy. K ohrozeniu uvedeného základného práva z povahy rozhodnutia o čiastočnom odmietnutí oboch podaných návrhov

nedochádza a k prípadnej hrozbe iného vážneho nenapraviteľného následku aplikáciou napadnutej právnej úpravy, môže dôjsť len hypoteticky, nepriamo a abstraktne.

60. Ústavný súd preto návrhu skupiny poslancov a návrhu generálneho prokurátora na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy nevyhovel (bod 3 výrokovej časti tohto uznesenia). Nemožno pritom opomenúť, že návrh skupiny poslancov, ako aj generálneho prokurátora bol v časti namietaného nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 30 ods. 4 ústavy odmietnutý ako zjavne neopodstatnený, čím aj argumenty skupiny poslancov vo vzťahu k „ohrozeniu základného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok ďalším uplatňovaním napadnutej právnej úpravy“, ako aj argumenty generálneho prokurátora o „hrozbe iného vážneho nenapraviteľného následku“ stratili svoju relevanciu.

IV.

K návrhu skupiny poslancov na prednostné rozhodnutie o jej návrhu vo veci samej

61. Pokiaľ skupina poslancov v návrhu na začatie konania navrhuje, aby ústavný súd, v prípade, ak nevyhovie jej návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy, rozhodol o jej návrhu vo veci samej prednostne podľa § 54 ods. 1 zákona o ústavnom súde, ústavný súd dáva do pozornosti, že podľa formulácie tohto zákonného ustanovenia (*„pri prerokovaní návrhov na začatie konania sa ústavný súd nemusí riadiť poradím, v akom mu boli doručené, ak vec, ktorej sa niektorý návrh na začatie konania týka, považuje za naliehavú“*) posúdenie naliehavosti veci prináleží ústavnému súdu a že o výsledku posúdenia naliehavosti veci nevydáva ústavný súd žiadne formálne rozhodnutie.

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

V Košiciach 21. októbra 2020

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky