



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 95/2011-163

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 5. októbra 2011 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Jána Lubyho, Marianny Mochnáčovej, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky a skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. R. M., B., na začatie konania o súlade ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 5 (§ 110 ods. 2), bodu 8 (§ 115 ods. 1), bodu 10 (§ 123 ods. 3), bodu 11 (§ 124 ods. 2), čl. II (§ 37 ods. 1) a čl. III (§ 8 ods. 2) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov, s čl. 1 ods. 1 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. J. D., DrSc., B., a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka, takto

r o z h o d o l :

1. N e p r i p ú ť a rozšírenie návrhu právneho zástupcu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky z 28. septembra 2011 (osobne podaného na Ústavnom súde Slovenskej republiky 29. septembra 2011).
2. Návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky a skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vyslovenie nesúlady ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 5 (§ 110 ods. 2), bodu 8 (§ 115 ods. 1), bodu 10 (§ 123 ods. 3), bodu 11 (§ 124 ods. 2), čl. II (§ 37 ods. 1) a čl. III (§ 8 ods. 2) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov, s čl. 1 ods. 1 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol doručený 30. mája 2011 návrh prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ 1“) a 15. júna 2011 návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ 2“, spolu len „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 5 (§ 110 ods. 2), bodu 8 (§ 115 ods. 1), bodu 10 (§ 123 ods. 3), bodu 11 (§ 124 ods. 2), čl. II (§ 37 ods. 1) a čl. III (§ 8 ods. 2) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“), s čl. 1 ods. 1 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a o pozastavení účinnosti ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 10 (§ 123 ods. 3) a bodu 11 (§ 124 ods. 2) napadnutých ustanovení.

2. Navrhovatelia v podaných (v podstate totožných, pozn.) návrhoch tvrdili, že napadnutými ustanoveniami bola ústavne nesúladným spôsobom zrušená predchádzajúca obligatórna tajná voľba predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“), kandidátov na sudcov ústavného súdu, kandidáta na vymenovanie za generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „kandidát na generálneho prokurátora“) a predsedu a členov dozornej rady Fondu národného majetku Slovenskej republiky (ďalej len „FNM“, spolu aj „voľba dotknutých verejných funkcionárov“). „Z formálneho hľadiska“ sa podľa navrhovateľov zrušenie obligatórnej tajnej voľby dotknutých verejných funkcionárov zdanlivo javí tak, že zákonodarca bol na to oprávnený, a to bez ohľadu na jeho politické pohnútky („*politické pohnútky zákonodarcu sú irelevantné*“). Takéto formálne hodnotenie však nie je správne, pretože „*Ústava Slovenskej republiky v materiálnom zmysle zahŕňa aj princípy moderného demokratického a právneho štátu, ako aj demokratické tradície, ktoré vznikali a rozvíjali sa na našom území*“. V tejto súvislosti navrhovatelia poukazovali

(i) na ústavný význam/princíp tajného hlasovania o uvedených verejných funkcionároch, a to z pohľadu ich nezávislosti, ochrany slobodnej politickej súťaže a eliminácie partikulárnych politických záujmov. Predmetom skúmania zo strany ústavného súdu preto „*musí byť... otázka, či súčasťou Ústavy... v materiálnom zmysle je aj zásada tajnosti hlasovania poslancov, ak ide voľbu alebo odvolanie osôb zastávajúcich funkcie, ktoré vzhľadom na svoje právomoci významným spôsobom prispievajú k ochrane ústavnosti, zákonnosti a slobodnej súťaži politických síl*“. Navrhovatelia svoju argumentáciu zhrnuli takto: „*Miera nezávislosti a nestrannosti osôb zastávajúcich tieto funkcie od politických strán a zoskupení, môže byť priamo ovplyvnená tým, či zvolenie týchto osôb prebehlo mechanizmom tajnej alebo verejnej voľby... Tajné hlasovanie sa vo vzťahu k uvedeným kandidátom stalo princípom, ktorý je súčasťou ústavy v materiálnom zmysle. Zrušenie tajného hlasovania v zákonnej úprave je preto zásahom do tohto princípu a je v rozpore s článkom 1 ods. 1 a článkom 31 ústavy.*“ Za inšpiračný zdroj uvedeného tvrdenia navrhovatelia označili právne názory ústavného súdu uvedené vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011, z ktorého odcitovali tiež bod 34 in fine a z bodu 37 („*Krátky historický exkurz*“);

(ii) že „*existuje aj ďalší osobitný dôvod, pre ktorý je predmetná zákonná úprava v rozpore s ústavou. Týmto ďalším dôvodom je prebiehajúci proces voľby generálneho*

prokurátora.“. Napadnuté ustanovenia sa totiž majú „vzťahovať aj na aktuálnu voľbu do funkcie generálneho prokurátora, ktorá od februára tohto roka nie je obsadená“. V tejto súvislosti navrhovatelia akcentovali zákaz retroaktivity právnych noriem, zmenu pravidiel počas hry a neexistenciu legitímneho dôvodu na zákonnú zmenu tajnej voľby „počas procesu voľby generálneho prokurátora“. Implicitne a (iba) v spojitosti so zákazom retroaktivity právnych noriem navrhovatelia spomenuli tiež princíp právnej istoty (citovaním časti rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/95, pozn.).

3. Navrhovatelia v petite návrhu požadovali vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 31 ústavy.

4. Navrhovatelia ďalej žiadali, aby ústavný súd uznesením pozastavil účinnosť čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 10 (§ 123 ods. 3) a bodu 11 (§ 124 ods. 2) napadnutých ustanovení. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení navrhovateľ 1 odôvodňuje skutočnosťou, *«že v prípade aplikácie predmetnej zákonnej úpravy hrozí nebezpečenstvo vzniku vážneho nenapraviteľného následku. Je dôvodný predpoklad, že Národná rada Slovenskej republiky pristúpi v najbližšom čase k verejnej voľbe kandidáta na generálneho prokurátora, postupujúc v súlade s protiústavnou zákonnou právnou úpravou. Generálny prokurátor by tak bol zvolený postupom podľa zákona, ktorý by na základe tohto návrhu mohol byť nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky deklarovaný za rozporný s ústavou. Legitimita verejnej voľby by tak bola spochybnená. Náprava vzniknutej situácie by nebola možná, vzhľadom na trvanie funkcie generálneho prokurátora, ako aj vzhľadom na skutočnosť, že návrat vzniknutej situácie „do pôvodného stavu“ neprichádza do úvahy.».*

II.

Predbežné prerokovanie návrhu

5. Ústavný súd návrh navrhovateľov predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho

sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a uznesením č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011 prijal návrh navrhovateľa 1 na ďalšie konanie a pozastavil účinnosť ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8) a bodu 10 (§ 123 ods. 3) napadnutých ustanovení. Uznesenie o pozastavení účinnosti bolo vydané v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (v jej čiasťke č. 61) 29. júna 2011 pod č. 199/2011, kedy sa stalo všeobecne záväzným (§ 38 ods. 4 zákona o ústavnom súde). Ústavný súd následne uznesením č. k. PL. ÚS 100/2011, 95/2011-16 z 29. júna 2011 prijal aj návrh navrhovateľa 2 na ďalšie konanie, spojil obidve veci s tým, že budú vedené pod sp. zn. PL. ÚS 95/2011, a zrušil uznesenie o pozastavení účinnosti ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8) a bodu 10 (§ 123 ods. 3) napadnutých ustanovení, keďže pominuli dôvody, pre ktoré sa prijalo (pozri najmä bod 12, 13 a 15 odôvodnenia uznesenia č. k. PL. ÚS 100/2011, 95/2011-16). Uznesenie o zrušení uznesenia o pozastavení účinnosti bolo vydané v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (v jej čiasťke č. 75) 26. júla 2011 pod č. 237/2011.

6. Ústavný súd považuje za nevyhnutné v stručnosti (body 7 až 14) pripomenúť, v akej situácii [predovšetkým vzhľadom na časový faktor a postoj Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), resp. jej predsedu, pozn.] predbežne prerokoval návrh, aké dôvody ho viedli k prijatiu sťažnosti na ďalšie konanie a následne aj k vydaniu a k neskoršiemu zrušeniu uznesenia o pozastavení účinnosti niektorých z napadnutých ustanovení.

7. Predseda národnej rady ešte koncom septembra 2010 inicioval v národnej rade proces voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora (bližšie pozri verejne prístupná databáza www.nrsr.sk a tiež body 17 a násl. odôvodnenia nálezu ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 76/2011 z 20. apríla 2011), keďže ostatné funkčné obdobie generálneho prokurátora sa malo skončiť 2. februára 2011. Opakovane uskutočnená tajná voľba kandidáta na funkciu generálneho prokurátora (3. a 4. novembra 2010 a 2. a 7. decembra 2010) bola na pôde národnej rady neúspešná. Na návrh neúspešného kandidáta sa ústavnosťou tajnej voľby zaoberal tiež ústavný súd a nálezom sp. zn. I. ÚS 76/2011 z 20. apríla 2011 *inter alia* zrušil výsledok tajnej voľby z 2. a zo 7. decembra 2010 a nariadil jej zopakovanie. Táto – v poradí

piata – tajná voľba sa uskutočnila 17. mája 2011 a ani v rámci tejto voľby nebol zvolený žiadny kandidát.

8. Medzitým skupina poslancov (vládnej väčšiny) doručila 14. januára 2011 národnej rade návrh zákona, ktorého podstatou bolo zmeniť (obligatórnu) tajnú voľbu dotknutých verejných funkcionárov, teda aj voľbu kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, na voľbu (primárne) verejnú. Je všeobecne nespochybnovanou skutočnosť, že nie nevýznamnou pohnútkou k tomuto kroku bola neschopnosť poslancov vládnej väčšiny v tajnej voľbe zvoliť niektorého z ich kandidátov (vo voľbe z 3. novembra 2010), resp. ich kandidáta (vo voľbe zo 4. novembra 2010, z 2. a zo 7. decembra 2010), pričom práve v súvislosti s tajnou voľbou z 2. decembra 2010, neskôr zrušenou ústavným súdom, sa všeobecne tvrdilo, že viacerí poslanci vládnej väčšiny dali v tajnej voľbe svoj hlas kandidátovi navrhnutému opozičným poslancom, ktorému pri voľbe 2. decembra 2010 chýbal k zvoleniu jeden hlas. Uvedený návrh zákona bol 17. mája 2011, po jeho predchádzajúcom vrátení prezidentom Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“), schválený a 26. mája 2011 nadobudol účinnosť. Už štyri dni na to, t. j. 30. mája 2011, navrhovateľ 1 (a 15. júna 2011 aj navrhovateľ 2) doručil ústavnému súdu návrh, ktorým žiadal vysloviť nesúlad napadnutých ustanovení s ústavou a navrhol pozastaviť účinnosť niektorých napadnutých ustanovení z dôvodov uvedených v bode 2 tohto odôvodnenia.

9. Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu navrhovateľa 1 15. júna 2011 nezistiac dôvod na jeho odmietnutie, prijal ho na ďalšie konanie. Zároveň musel ústavný súd rozhodnúť o návrhu navrhovateľa 1 na pozastavenie účinnosti niektorých napadnutých ustanovení. Ústavný súd rozhodoval o tomto dočasnom opatrení v situácii, keď (i) sa v národnej rade postupne uskutočnilo päť tajných hlasovaní o kandidátovi na funkciu generálneho prokurátora, ktoré neboli úspešné, a teda k času rozhodovania ústavného súdu (15. júna 2011) národná rada neukončila proces voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora predpokladaným spôsobom, t. j. jeho zvolením, (ii) bola už účinná nová právna úprava, ktorá – zjednodušene povedané – menila tajnú voľbu na voľbu (primárne) verejnú a (iii) predseda národnej rady prekvapivo/náhle vyhlásil mimoriadny termín novej/ďalšej voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora na 17. jún 2011 (ústavný súd

rozhodoval 15. júna 2011, pozn.). K uvedenému ústavný súd dodáva, že pôvodne sa mala táto voľba uskutočniť počas riadnej schôdze národnej rady, ktorá sa mala začať 28. júna 2011, (iv) navrhovateľ 1 poukazoval na (celkom zjavne nie bezvýznamnú, pozn.) neskoršiu nenapraviteľnosť následku, ak sa nová/d'alšia voľba kandidáta na funkciu generálneho prokurátora uskutoční verejne, argumentujúc, že kandidát na generálneho prokurátora mal byť/má byť zvolený v tajnej voľbe, keďže aj všetky bezprostredne predchádzajúce voľby sa uskutočnili tajne („zmena pravidiel počas hry“).

10. Prijatím návrhu na ďalšie konanie dva dni predtým, ako sa mala uskutočniť nová/d'alšia (primárne) verejná voľba, a za stavu uvedeného v bode 9 sa ústavný súd pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení ocitol v podobnej situácii ako Janko, najmladší z 12 synov sedliaka a neskorší kráľ (pozri Pavol Dobšinský, Prostonárodné slovenské povesti, Zlatá podkova, zlatô pero, zlatý vlas. Dostupné na internete: <http://zlatyfond.sme.sk/dielo/585/Dobsinsky_Prostonarodne-slovenske-povesti-Prvy-zvazok/12>), ktorý pýtajúc sa svojho tátoša „... *na ceste zlatá podkova. Či ju mám zodvihnúť?*“ dostane takúto odpoveď: „*Keď zodvihneš, zle bude, keď nezodvihneš, bude horšie!*“ Indikujúc jeden zo zákonných predpokladov na prijatie dočasného opatrenia – potencionálnu existenciu vážneho nenapraviteľného následku – pozastavil ústavný súd účinnosť niektorých napadnutých ustanovení (k *rationi decidendi* tohto rozhodnutia pozri predovšetkým bod 9 odôvodnenia uznesenia č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011). Rozhodnutie o pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení bolo vydané v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 29. júna 2011, kedy formálne (vzhľadom na nižšie uvedené ústavný súd zdôrazňuje výraz formálne, pozn.) nadobudlo všeobecnú záväznosť.

11. Napriek tomu, že národnej rade bolo v čase konania ostatnej voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, t. j. 17. júna 2011, známe, že ústavný súd 15. júna 2011 prijal návrh navrhovateľa 1 na ďalšie konanie a pozastavil účinnosť niektorých napadnutých ustanovení, fakticky nerešpektovala tento stav a uskutočnila voľbu podľa napadnutých ustanovení, ktorých účinnosť ústavný súd pozastavil. Kvôli korektnosti je potrebné uviesť, že národná rada nevolila v ostatnej voľbe verejne, ale na základe procedurálneho návrhu poslancov tajne, teda – z hľadiska spôsobu voľby – súladne so všetkými predchádzajúcimi

piatimi voľbami. Nerešpektovanie rozhodnutia ústavného súdu o prijatí návrhu navrhovateľa 1 na ďalšie konanie a o pozastavení účinnosti z 15. júna 2011 bolo prevažne odôvodňované tým, že v čase konania ostatných tajných volieb, t. j. 17. júna 2011, nebolo ešte rozhodnutie ústavného súdu všeobecne záväzné, keďže nebolo vydané v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, a preto sa voľba mohla uskutočniť aj podľa napadnutých ustanovení. K takémuto postojú národnej rady ústavný súd uvádza, že v štandardnom demokratickom a právnom prostredí by zákonodárny orgán nepochybne rešpektoval rozhodnutie ústavného súdu, a to aj v situácii, keď formálnoprávne takéto rozhodnutie ešte nenadobudlo všeobecnú záväznosť. V okolnostiach danej veci to znamená, že národná rada po prijatí návrhu ústavným súdom na ďalšie konanie a pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení mala podľa názoru ústavného súdu počkať s novou/ďalšou voľbou kandidáta na funkciu generálneho prokurátora až do konečného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej, a to o to viac, ak pozastavením účinnosti niektorých napadnutých ustanovení sa neobnovila platnosť predchádzajúcich (novelizovaných) časti zákona (pozri bod 11 uznesenia ústavného súdu č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011). Právne závery vyslovené v tomto rozhodnutí nemožno považovať za interpretáciu zákonného ustanovenia, ale sú výrazom aplikácie ústavy, pričom negatívny prístup k takýmto záverom vyvoláva neistotu. Národná rada mala byť v ďalšom postupe zdržanlivá v zmysle zásady vzájomného rešpektovania sa a spolupráce medzi ústavnými orgánmi (k tomu pozri tiež odlišné stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej k uzneseniu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 100/2011, 95/2011-16 z 29. júna 2011). Zmyslom a účelom rozhodnutia o pozastavení účinnosti zákona (jeho časti) nie je vytvorenie časového priestoru na to, aby jeho adresáti svojím bezprostredne následným konaním tento obchádzali, ale naopak, aby ho práve v nevyhnutných časových súvislostiach akceptovali. Takéto rozhodnutie (jeho právne závery), ako napokon každé súdne rozhodnutie, pôsobí (vo význame slova má pôsobiť) prospektívne. Formálnoprávne určenie okamžiku všeobecnej záväznosti rozhodnutia o pozastavení účinnosti zákonných ustanovení (čl. 125 ods. 6 ústavy v spojitosti s § 38 ods. 4 zákona o ústavnom súde) ustanovuje základné, a treba povedať z hľadiska formálneho aj rozhodujúce mantinely pre správanie sa dotknutých adresátov. Všetci rozhodujúci ústavní aktéri však zároveň musia rešpektovať základnú kompetenčnú a hodnotovú orientáciu ústavného poriadku, a teda nemala by sa objavovať snaha vytvárať

rukojemníkov času a rýchlosti, prechytráčiť niekoho, „nachytať niekoho na hruškách“ či inak zneužiť právo. Medzi relevantnými aktérmi preto musí prevládať dôvera v ústavný systém, ktorého súčasťou sú ústavou dané právomoci ústavného súdu pri rozhodovaní o predbežnom pozastavení účinnosti zákona (jeho časti), čo vyplýva nielen z čl. 125 ods. 2 ústavy, ale tiež z nosného čl. 124 ústavy, podľa ktorého je ústavný súd orgánom ochrany ústavnosti. V tejto súvislosti je potrebné dodať, že ústava nepozná, okrem ústavného súdu, iný orgán „ochrany ústavnosti“. Všetci zainteresovaní by si preto mali uvedomovať, že svojim konaním spoluvytvárajú tiež ústavné zvyklosti, v rámci ktorých možno legitímne očakávať ich prípadné zopakovanie v budúcnosti.

12. Na strane druhej bolo v súvislosti s ostatnou tajnou voľbou kandidáta na funkciu generálneho prokurátora zo 17. júna 2011 tiež zdôrazňované, že táto voľba sa uskutočnila tajným spôsobom, čím malo byť a (aj) podľa názoru ústavného súdu materiálne bolo rešpektované ratio decidendi rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti z 15. júna 2011 (pozri bod 9 odôvodnenia uznesenia č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011). V existujúcom konflikte zásady vzájomného rešpektovania sa a spolupráce medzi ústavnými orgánmi (bod 11) a princípu materiálnej ochrany ústavnosti ústavný súd, akcentujúc princíp materiálnej ochrany ústavnosti, svojím ďalším rozhodnutím (č. k. PL. ÚS 100/2011, 95/2011-16 z 29. júna 2011) zrušil uznesenie o pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení, pretože pominuli dôvody, pre ktoré sa prijalo (bližšie pozri odôvodnenie uznesenia č. k. PL. ÚS 100/2011, 95/2011-16 z 29. júna 2011). Ak totiž samotným jadrom navrhovateľmi nastoleného problému bol ústavný prieskum prípustnosti zmeny tajnej voľby na voľbu verejnú (pozri tiež bod 20) a ostatná voľba sa napriek formálne zmenenej procedúre uskutočnila tajným spôsobom, potom tomuto zornému uhlu bolo potrebné podriadiť aj predbežnú rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, a to aj napriek uvedenému v bode 11. Inak povedané, v už uvedenom konflikte dal ústavný súd prednosť konkrétnosti, reálnosti a účinnosti pred teoretizujúcou formálnosťou. Riešenie naznačeného konfliktu zásady vzájomného rešpektovania sa a spolupráce medzi ústavnými orgánmi s princípom materiálnej ochrany ústavnosti možno v okolnostiach danej veci výstižne označiť aj ako „Sulíkov právny paradox“, na základe ktorého k ústavne konformnému výsledku je možné dospieť aj na základe právne pochybného spôsobu.

13. Ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že jeho predbežné rozhodnutie (o pozastavení účinnosti a jeho zrušení) sa reálne týkalo voľby iba jedného z viacerých dotknutých verejných funkcionárov, t. j. iba voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, ktorého voľba nebola v čase rozhodovania ústavného súdu stále riadne ukončená, tzn. národnou radou nebol zvolený kandidát na generálneho prokurátora na ďalšie funkčné obdobie. Zmena spôsobu voľby podľa napadnutých ustanovení u ostatných dotknutých verejných funkcionárov (t. j. predsedu a podpredsedov NKÚ, kandidátov na sudcov ústavného súdu a predsedu a členov dozornej rady FNM) nijako nesúvisela s bezprostrednou alebo blízko budúcou ich voľbou, a teda ani s dôvodmi uvedenými navrhovateľmi v bode 2 (ii).

III.

Vyjadrenie účastníkov konania

14. Ústavný súd následne vyzval účastníkov a vedľajšieho účastníka konania oznámiť, či trvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie, a národnú radu a vládu Slovenskej republiky, zastúpenú Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vedľajší účastník“), aj na zaujatie stanoviska k návrhu navrhovateľov.

15. Národná rada k návrhu navrhovateľov vo svojom stanovisku z 11. augusta 2011 v úvode opakovane namietala oprávnenie navrhovateľa 1 podať návrh podľa čl. 125 ústavy (k tomu pozri tiež bod 7 odôvodnenia uznesenia ústavného súdu č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011) s tým, že takéto oprávnenie má podľa jej názoru generálny prokurátor, a nie jeho zástupca. V ďalšom národná rada podrobila kritike ústavnoprávnu argumentáciu navrhovateľov, ktorú označila za veľmi povrchnú a nedostatočnú na vyvrátenie domnienky ústavnosti napadnutých ustanovení. V tejto súvislosti zdôraznila, že „*dôkazné bremeno... zaťažuje navrhovateľa*“. Poukázala na „*účelovosť výkladu*“ navrhovateľov, najmä koncepcie „*materiálneho poňatia ústavy*“, ktorá koncepcia „*nie je výsledkom rozletu fantázie... Je dôsledným priemetom všeobecne uznaných princípov týkajúcich sa štátu, jeho podstaty, účelu a optimálnej organizácie, ako aj vzťahu k jednotlivcovi do takého výkladu ústavy, ktorý sa nezakladá výlučne na formuláciách výslovne uvedených v ústave. Pri*

„materiálnom poňatí ústavy“ sa ustanovenia výslovne uvedené v Ústave SR dopĺňajú o také pravidlá a podmienky, ktoré v Ústave SR nie sú výslovne uvedené... Uplatnenie extenzívneho výkladu ústavy, lebo ten je podstatou „materiálneho poňatia ústavy“ nie je základom výkladu ústavy. Ide o interpretačný postup druhého sledu... Výklad ústavy má svoje hranice vymedzené obsahom ústavy. Interpretovať a aplikovať možno iba to, čo dôvodne možno označiť za súčasť ústavnej úpravy. Ak treba riešiť vzťah, ktorý vôbec nie je upravený v ústave, hoci by v nej mal byť upravený, alebo ak v ústave uvedená úprava je zlá a daný vzťah treba riešiť inak, nezvyšuje iné, než zmeniť alebo doplniť ústavu. Existujúci nedostatok sa nesmie odstrániť pomocou výkladu ústavy tak, že sa bude predstierať, že výkladom vytvorená úprava je obsiahnutá v ústave... ústavu možno vysvetľovať iba ňou samotnou, a to tak pomocou noriem, ktoré sú v ústave výslovne uvedené, ako aj pomocou noriem, ktoré možno vyvodiť ako implikované ústavné normy z výslovne formulovaných noriem pomocou korektne použitých výkladových pravidiel a postupov.».

V tejto súvislosti spomenula výkladové metódy „per analógiám“, „analógia legis“, „analógia iuris“, „historickú metódu“, „porovnávaciu metódu“, „metódu doslovného, extenzívneho a reštriktívneho výkladu“. Pokiaľ navrhovatelia v súvislosti s ústavou v materiálnom význame poukazovali na „demokratické tradície“, treba podľa národnej rady spresniť, že musí ísť o „ústavnoprávne demokratické tradície“. Na základe uvedenia konkrétnych ústavných úprav národná rada potom dôvodila, že «z ústavného vývoja na území Slovenska, resp. Československa, nemožno vyvodiť existenciu „demokratickej zásady“, ktorej podstatou by bola ochrana akéhokolvek prvku uskutočňovania verejnej moci s využitím tajného hlasovania v rozhodovaní parlamente o voľbe osôb vykonávajúcich ústavné funkcie». Za právne nepodstatné v okolnostiach posudzovanej veci označila národná rada niektoré navrhovateľmi citované názory domácich (Miroslava Kusého) či zahraničných (Daniely Giannetti) politológov („výklad spôsobu hlasovania pri voľbe verejných funkcionárov v parlamente názory v odvetví politológie vôbec nie sú tak ústavoprávne dôležité“), pretože existujú aj opačné názory iných politológov. K ďalším navrhovateľmi uvádzaným skutočnostiam [pozri bod 2 (i)] zvyrazňujúcim nezávislosť dotknutých verejných funkcionárov a ich postavenie ako garanta slobodnej súťaže politických síl (čl. 31 ústavy) národná rada uviedla: «Nezávislosť Ústavného súdu SR a sudcov ústavného súdu SR, aj nezávislosť Najvyššieho kontrolného úradu SR a vedúcich predstaviteľov tejto

inštitúcie sa Ústavou SR priznáva pre uplatňovanie právomoci; nejde o ústavnú podmienku kreácie daných inštitúcií v okamihu „dodávky personálneho substrátu“... Tvrdenie o nezávislosti prokuratúry, Generálnej prokuratúry, či dokonca generálneho prokurátora SR odporuje Ústave SR... Na základe skutočnej úpravy určenej v Ústave SR, garantom článku 31 Ústavy SR je Ústavný súd SR... Príčinná súvislosť medzi pôsobnosťou Najvyššieho kontrolného úradu SR a ohrozením jeho nezávislosti v dôsledku potenciálneho porušenia čl. 31 Ústavy SR ustanovením funkcionárov Najvyššieho kontrolného úradu SR tajnou voľbou v Národnej rade SR, ak nemá byť celkom vykonštruovaná, je prinajmenšom značne vzdialená... O príčinnej súvislosti medzi ochranou zákonnosti prokuratúrou a čl. 31 ústavy navrhovateľ I a navrhovateľ II tiež neuviedol nič, napriek tomu, že ho zaťažuje dôkazné bremeno tak o existencii tejto príčinnej súvislosti, ako aj o porušení čl. 31 Ústavy SR namietnutými ustanoveniami zákona č. 153/2011 Z. z. » Svoje závery k navrhovateľmi označenému porušeniu čl. 31 ústavy národná rada zhrnula takto: „Navrhovateľ vytrhol z kontextu ústavnej úpravy čl. 31, ktorý vyhlásil za porušený. V prospech vyhlásenia uviedol účelovo zostavený súbor argumentov“, ktoré sa ale „nemôžu vyčleňovať z kontextu ústavy“ a nemožno ich „interpretovať samy osebe. Pri interpretácii a aplikácii ústavy sa nesmie porušiť či ignorovať príčinná súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú... Návrh predstavuje učebnicový príklad účelového výkladu, v ktorom... tvrdenia navrhovateľa... sú vytrhnuté z kontextu, manipulujú ústavnú úpravu a fabulujú za účelom, aby presvedčili, že... momentálne želanie je samozrejmom súčasťou Ústavy SR.“.

K argumentácii navrhovateľov o porušení princípu zákazu retroaktivity právnych noriem národná rada uviedla: «... príklad o „zmene pravidiel počas hry“ sám osebe nie je dôkazom retroaktivity... Nič v zákone nevytvára právny základ pre taký výklad ustanovení § 123 až 125 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady SR, ktorým by sa nová voľba mohla vysvetľovať ako pokračovanie jednej voľby... Nová voľba je samostatným procesom hľadania a ustanovovania generálneho prokurátora SR... V okolnostiach prípadu skutkové podmienky, ktoré sú relevantné pre splnenie podmienky zákazu retroaktivity, sa stotožňujú s prvým a druhým kolom voľby. Nová voľba predstavuje skutkové podmienky, ktoré sú relatívne samostatné, nezávislé od skutkových podmienok vymedzujúcich voľbu v 1. a 2. kole... S požiadavkou zdravého rozumu kompatibilné je správanie zákonodarcu, ktorý na neúspech vo voľbe ústavného činiteľa bez otáľania zareaguje zmenou pravidiel voľby tak,

aby v novej voľbe nedošlo k ďalšiemu oddialeniu obsadenia funkcie príslušného ústavného činiteľa.» V tejto súvislosti národná rada ešte uviedla: „Ústava SR nikde výslovne neurčila ani zmocnenie pre Národnú radu SR, aby zákonom zaviedla tajnú voľbu týchto ústavných činiteľov.“ V závere národná rada k celkovej argumentácii navrhovateľov skonštatovala, že „ani v jednom prípade nejde o argument dostatočne významný, ani jednoznačný, pre prijatie takej interpretácie a aplikácie Ústavy SR, ktorou sa doslovné znenie ústavy doplní a zmení tak, aby sa voľba generálneho prokurátora..., predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu... a sudcov Ústavného súdu... musela, uskutočniť tajným hlasovaním poslancov Národnej rady...“, a navrhla nevyhovieť návrhu (resp. v časti zastaviť konanie o návrhu navrhovateľa 1).

16. Vedľajší účastník vo svojom stanovisku k návrhu navrhovateľa 1 doručenému ústavnému súdu 1. augusta 2011 v podstatnom uviedol, že tajný spôsob volieb dotknutých verejných funkcionárov neurčuje, na rozdiel od niektorých iných, ústava, ale zákon (*„mlčanie ústavy o spôsobe voľby v uvedených prípadoch neimplikuje povinnosť tajnej voľby, práve naopak, umožňuje aj voľbu verejnú, keďže Ústava SR ponecháva v zmysle čl. 92 ods. 2 v týchto prípadoch spôsob voľby plne v dispozícii Národnej rady...“*). V súvislosti s výhradami navrhovateľa 1 uvedenými v bode 2(i) uviedol, že *„legitimitu volenej ústavnej funkcie možno odvodzovať od tajného hlasovania len v rozsahu, ktorý výslovne predpokladá ústava - aj v tomto prípade však platí, že základným princípom vzniku verejnej funkcie je voľba vykonaná uplatňovaním mandátu poslanca podľa svojho svedomia presvedčenia, bez viazanosti príkazmi.“* Pokiaľ navrhovateľ 1 namietal retroaktivitu novej právnej úpravy [pozri bod 2(ii)], vedľajší účastník poukázal na to, že v danom prípade ide o procesnú právnu úpravu, ktorá *„za rovnakých podmienok platí pre všetkých kandidátov rovnako“*. Verejná voľba nemôže byť podľa jeho názoru ani v rozpore s čl. 31 ústavy, pretože *„je celkom zjavné, že verejná voľba vykonávaná poslancami Národnej rady... v prípadoch, keď Ústava... neprikazuje jej tajnosť, nielenže umožňuje, ale aj ochraňuje slobodnú súťaž politických síl.“*

17. Navrhovateľ 2 a národná rada nesúhlasili s upustením od ústneho pojednávania. Na verejnom pojednávaní, ktoré sa konalo 28. septembra 2011, sa zúčastnili právní

zástupcovia národnej rady a navrhovateľa 2 a zástupca navrhovateľa 1. Vedľajší účastník svoju neúčast' na pojednávaní ospravedlnil. Právny zástupca národnej rady JUDr. J. D., DrSc., v úvode opakovane (urobil tak už predseda národnej rady v liste zo 7. júna 2011, pozn.) poukázal na skutočnosť, že prvý námestník generálneho prokurátora nie je oprávnený podať návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, a preto v tejto časti je potrebné konanie o ním podanom návrhu zastaviť (s touto problematikou sa ústavný súd už vecne vysporiadal, pozri bod 7 uznesenia ústavného súdu č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011, pozn.). Prítomní zástupcovia účastníkov vo svojich vyjadreniach v podstate zotrvali na podanom návrhu (zástupcovia navrhovateľov) a písomnom vyjadrení (zástupca národnej rady). Právny zástupca národnej rady JUDr. J. D., DrSc., ďalej vo svojej argumentácii akcentoval navrhovateľmi podľa jeho názoru opomenutú súčasť uvádzaného čl. 1 ods. 1 ústavy, a to pokiaľ ide o demokratický štát, v rámci ktorého je významná tiež „*účast' na výkone, na uplatňovaní verejnej moci*“. Hlasovanie poslancov národnej rady „*vo väzbe na čl. 1 od. 1 a čl. 30 ods. 1 je ústavou organizované tak, aby bolo verejné. Ústava len výnimočne umožňuje tajné hlasovanie.*“. Preto „*základom ústavnej koncepcie je verejnosť hlasovania pri uplatňovaní poslaneckého mandátu s výslovne určenými výnimkami, ktoré sú dané ústavou. Ústava neodkazuje na zákon, na rokovací poriadok, ani iný právny predpis, aby určil výnimky zo zásady verejného hlasovania.*“. Právny zástupca navrhovateľa 2 JUDr. R. M. v línii odôvodnenia návrhu poukázal na viaceré rozhodnutia ústavného súdu, napr. PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 17/08, na význam funkcie generálneho prokurátora, na ústavné atribúty výkonu poslaneckej funkcie, najmä „*slobodný mandát poslanca*“. Pripomenul porušenia tajnosti volieb v súvislosti s predchádzajúcimi voľbami kandidáta na funkciu generálneho prokurátora na pôde národnej rady, ako aj neprípustný nátlak politických strán a hnutí na poslancov pri týchto voľbách. V tejto súvislosti žiadal pripojiť spis ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 76/2011, ktorý sa uvedenou problematikou už zaoberal. V ďalšom v prospech jeho argumentácie rozviedol právo na slobodné voľby podľa čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Na otázku sudkyne Mochnáčovej, či svojím vystúpením rozširuje návrh, alebo iba širšie argumentuje, JUDr. R. M. výslovne uviedol, že „*išlo o právnu argumentáciu vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 ústavy*“. Zástupca navrhovateľa 1 JUDr. Š. B. k demokratickej tradícii tajných volieb, nad rámec dôvodov uvedených v návrhu, vychádzajúc

z odborného článku, skomparoval zákonné ustanovenia rokovacích poriadkov vybraných zákonodarných zborov s pôsobnosťou na území Slovenska od roku 1918 až po súčasnosť a na jeho základe skonštatoval, že *„výber kandidátov zverených do pôsobnosti daného zastupiteľského orgánu bol realizovaný verejným hlasovaním len vo výnimočných prípadoch“*, teda dominovalo tajné hlasovanie. Následne právny zástupca národnej rady replikou reagoval na vystúpenie právneho zástupcu navrhovateľa 2 a zástupcovia navrhovateľa 1 a navrhovateľa 2 replikou reagovali na vystúpenie právneho zástupcu národnej rady. Rekciou na repliky zástupcov navrhovateľov ukončil právny zástupca národnej rady vystúpenia prítomných účastníkov (ich zástupcov) a po neverejnej porade pléna ústavného súdu bolo pojednávanie odročené za účelom vyhlásenia rozhodnutia na 5. október 2011.

18. Právny zástupca navrhovateľa 2 JUDr. R. M. podaním z 28. septembra 2011 (doručeným ústavnému súdu osobne 29. septembra 2011) rozšíril navrhovaný petit o rozpor napadnutých ustanovení aj s čl. 73 ods. 2 druhou vetou ústavy, tento návrh odôvodnil (iba) s poukazom na ústnu argumentáciu, ktorá mala odznieť na verejnom pojednávaní uskutočnenom 28. septembra 2011, pričom z obsahu podania nie je zrejmé, či malo ísť o argumentáciu všetkých prítomných zástupcov účastníkov alebo iba o argumentáciu JUDr. R. M. Toto podanie nad rámec už uvedeného nebolo odôvodnené a bolo podpísané právnym zástupcom navrhovateľa 2 (neobsahovalo podpisy skupiny 35 poslancov). Ústavný súd predovšetkým konštatuje, že ústne pojednávanie uskutočnené 28. septembra 2011 vo veci návrhu navrhovateľov bolo riadne skončené v ten istý deň o 13:20 h s tým, že vo veci bude vyhlásené už iba rozhodnutie vo veci samej, a to 5. októbra 2011. Do ukončenia dokazovania na pojednávaní uskutočnenom na ústavnom súde 28. septembra 2011 a do odročenia tohto pojednávania „za účelom vyhlásenia rozhodnutia“ zo strany účastníkov konania (zástupcu navrhovateľa 2 nevynímajúc) teda k zmene/rozšíreniu petitu návrhu nedošlo. Navyše, na otázku sudkyne Mochnáčovej, či právny zástupca navrhovateľa 2 svojím vystúpením rozširuje návrh, alebo iba „širšie“ argumentuje, JUDr. R. M. výslovne uviedol, že *„išlo o právnu argumentáciu vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 ústavy“* (pozri bod 17). Na základe uvedeného možno uzavrieť, že k rozšíreniu navrhovaného petitu právnym zástupcom navrhovateľa 2 na základe podania doručeného ústavnému súdu 29. septembra

2011 (i) došlo v čase po skončení dokazovania vo veci vedenej na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 95/2011, (ii) právny zástupca navrhovateľa na podaní z 28. septembra 2011 predchádzajúcom pojednávaní z 28. septembra 2011 výslovne uviedol, že navrhovaný petit nerozširuje, (iii) toto podanie je z hľadiska jeho odôvodnenia neurčité a navyše (iv) nie je podpísané skupinou 35 poslancov národnej rady. Ústavný súd preto nepripustil rozšírenie návrhu právneho zástupcu skupiny 35 poslancov národnej rady z 28. septembra 2011 (doručeného ústavnému súdu 29. septembra 2011) tak, ako to je uvedené vo výroku v bode 1.

IV.

Znenie napadnutej právnej úpravy a dotknutých článkov ústavy

19. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je... demokratický a právny štát... Podľa čl. 31 ústavy zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

20. Podľa § 39 ods. 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 153/2011 Z. z. (čl. I bod 3) „tajne sa hlasuje v prípadoch ustanovených ústavou alebo ak sa na tom na návrh najmenej 15 poslancov bez rozpravy uznesie národná rada. Takýto návrh sa podáva najneskôr do začiatku rokovania o tomto bode programu schôdze národnej rady.“ (predchádzajúca právna úprava znela: „tajne sa hlasuje v prípadoch ustanovených ústavou, zákonom, pri voľbe alebo pri odvolaní, alebo ak sa na tom uznesie národná rada bez rozpravy. Ak ide o voľbu alebo o odvolanie, národná rada sa môže bez rozpravy uznieť, že bude o tejto veci hlasovať verejne, ak osobitný predpis neustanovuje inak.“).

Podľa § 110 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 153/2011 Z. z. (čl. I bod 5) „za predsedu a podpredsedu najvyššieho kontrolného úradu je zvolený kandidát, ktorý získal v hlasovaní nadpolovičnú väčšinu hlasov prítomných poslancov.“

(predchádzajúca právna úprava znela: „Predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu volí národná rada v tajnom hlasovaní. Zvolený je kandidát, ktorý získal v tajnom hlasovaní nadpolovičnú väčšinu hlasov prítomných poslancov.“).

Podľa § 115 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 153/2011 Z. z. (čl. I bod 8) „národná rada navrhuje prezidentovi republiky 20 občanov ako kandidátov na sudcov ústavného súdu; navrhnutí sú tí kandidáti, ktorí získajú najviac hlasov, najmenej však nadpolovičnú väčšinu hlasov prítomných poslancov.“ (predchádzajúca právna úprava znela: „Národná rada navrhuje prezidentovi republiky 20 občanov ako kandidátov na sudcov ústavného súdu; navrhnutí sú tí kandidáti, ktorí získajú v tajnej voľbe najviac hlasov, najmenej však nadpolovičnú väčšinu hlasov prítomných poslancov.“).

Podľa § 123 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 153/2011 Z. z. (čl. I bod 10) „navrhnutý je kandidát, ktorý získal vo voľbách nadpolovičnú väčšinu hlasov prítomných poslancov.“ (predchádzajúca právna úprava znela: „Navrhnutý je kandidát, ktorý získal vo voľbách v tajnom hlasovaní nadpolovičnú väčšinu hlasov prítomných poslancov.“).

Podľa § 124 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 153/2011 Z. z. (čl. I bod 11) „návrh na odvolanie generálneho prokurátora je schválený, ak zaň hlasovala nadpolovičná väčšina prítomných poslancov. Návrh na odvolanie generálneho prokurátora podáva národná rada prezidentovi republiky.“ (predchádzajúca právna úprava znela: „Návrh na odvolanie generálneho prokurátora je schválený, ak zaň v tajnom hlasovaní hlasovala nadpolovičná väčšina prítomných poslancov. Návrh na odvolanie generálneho prokurátora podáva národná rada prezidentovi republiky.“).

Podľa § 37 ods. 1 zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení zákona č. 153/2011 Z. z. (čl. II) „dozorná rada sa skladá z troch členov.

Predseda a ďalších dvoch členov volí a odvoláva na návrh výboru Národnej rady Slovenskej republiky Národná rada Slovenskej republiky.“ (predchádzajúca právna úprava znela: „Dozorná rada sa skladá z troch členov. Predseda a ďalších dvoch členov volí a odvoláva na návrh výboru Národnej rady Slovenskej republiky Národná rada Slovenskej republiky tajným hlasovaním.“).

Podľa § 8 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení zákona č. 153/2011 Z. z. (čl. III) „predseda a dvoch podpredsedov volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky.“ (predchádzajúca právna úprava znela: „Predseda a dvoch podpredsedov volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky tajným hlasovaním.“).

21. Zjednodušene povedané, napadnutými ustanoveniami zákonodarca zmenil/novelizoval zákonnú úpravu spôsobu hlasovania národnej rady pri voľbe a odvolaní dotknutých verejných funkcionárov tak, že pôvodne určenú (obligatórne, t. j. bez možnosti jej zmeny, pozn.) tajnú voľbu zmenil na verejnú voľbu (primárne), ktorú je možné zmeniť na voľbu tajnú (sekundárne), a to na návrh najmenej 15 poslancov národnej rady. Táto zmena/novelizácia je jadrom navrhovateľmi namietaného nesúladu napadnutých ustanovení.

V.

Zhrnutie priebehu legislatívneho procesu

22. Legislatívny proces o návrhu zákona, ktorého súčasťou boli tiež napadnuté ustanovenia, sa začal v národnej rade potom, ako národná rada opakovane nezvolila v tajnej voľbe kandidáta na generálneho prokurátora. Parciálne sa ústavný súd tajnosťou voľby kandidáta na generálneho prokurátora uskutočnenej národnou radou 2. a 7. decembra 2010 už zaoberal (na návrh neúspešného účastníka tejto voľby, pozn.) a nálezom č. k. I. ÚS 76/2011-198 z 20. apríla 2011 vyslovil porušenie sťažovateľom označených práv a zrušil výsledok voľby z 2. a zo 7. decembra 2010.

23. Legislatívny návrh na zmenu spôsobu hlasovania (pozri tiež bod 8) predložila 14. januára 2011 v národnej rade skupina koaličných poslancov (parlamentná tlač č. 228). V dôvodovej správe návrhu zákona skupina poslancov v podstatnom uviedla: „Účelom predloženého návrhu zákona je upraviť spôsob hlasovania Národnej rady Slovenskej republiky v prípadoch menovania a odvolávania tých funkcionárov, pri ktorých to rokovací poriadok ustanovuje. Navrhuje sa stanovenie zákonného pravidla, že Národná rada Slovenskej republiky hlasuje tajne v tých prípadoch, ktoré výslovne upravuje Ústava Slovenskej republiky – teda v prípadoch podľa čl. 89 ods. 1, čl. 90 ods. 1 a čl. 92 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Okrem toho bude fakultatívna možnosť, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na tajnej voľbe aj v iných prípadoch, kde by inak rozhodovala verejne... Z hľadiska rokovacieho poriadku sa to týka voľby a odvolávania predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, voľby kandidáta na vymenovanie za generálneho prokurátora a rozhodovanie o návrhu na odvolanie generálneho prokurátora... členov dozornej rady Fondu národného majetku.“

24. Predseda národnej rady rozhodnutím č. 229 zo 17. januára 2011 prideliť návrh skupiny poslancov (parlamentná tlač č. 228) trom výborom národnej rady. Za gestorský výbor určil Ústavnoprávny výbor národnej rady a určil lehotu na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch do 16. marca 2011 a v gestorskom výbore do 18. marca 2011. Národná rada prerokovala návrh zákona v prvom čítaní na 12. schôdzi 8. februára 2011 a uznesením č. 305 rozhodla tak, že návrh zákona bude prerokovaný v druhom čítaní. Po prerokovaní návrhu zákona vo výboroch národnej rady a schválení spoločnej správy č. 228a z 21. marca 2011 v gestorskom výbore bol návrh zákona prerokovaný na 16. schôdzi národnej rady 5. apríla 2011 v druhom a treťom čítaní a následne bol návrh zákona uznesením národnej rady č. 404 z 5. apríla 2011 schválený.

25. Rozhodnutím č. 1344-2011-BA z 21. apríla 2011 prezident vrátil predmetný zákon národnej rade (parlamentná tlač č. 331). Predseda národnej rady rozhodnutím č. 318 z 26. apríla 2011 prideliť prezidentom vrátený zákon (parlamentná tlač č. 331) Ústavnoprávnemu výboru národnej rady na prerokovanie do 13. mája 2011. Ústavnoprávny

výbor národnej rady vrátený zákon prerokoval 4. mája 2011 a navrhol ho schváliť v pôvodnom znení. Následne národná rada v druhom a treťom čítaní zákon prerokovala 17. mája 2011 na svojej 18. schôdzi a uznesením č. 414 zo 17. mája 2011 schválila prezidentom vrátený zákon z 5. apríla 2011 v pôvodnom znení. Národnou radou opätovne schválený zákon bol v Zbierke zákonov Slovenskej republiky zverejnený 26. mája 2011 v čiastke č. 46, kedy nadobudol podľa čl. IV zákona tiež účinnosť.

VI.

Právne východiska a závery ústavného súdu

26. Navrhovatelia v podanom návrhu namietajú nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 31 ústavy, a to z dôvodov uvedených v bode 2. Dôvody neústavnosti napadnutých ustanovení navrhovatelia formulovali jednak všeobecne vo vzťahu k voľbe všetkých dotknutých verejných funkcionárov [bod 2(i)] a jednak konkrétne (navrhovatelia v tejto súvislosti v návrhu hovoria o osobitnom dôvode, pozn.) v súvislosti s voľbou kandidáta na generálneho prokurátora [bod 2(ii)]. Z obsahu podaného návrhu tiež vyplýva, že navrhovatelia namietali vecný obsah napadnutých ustanovení, a nie chybný postup a úkony národnej rady (formálnu procedúru) v legislatívnom procese (m. m. PL. ÚS 48/03). Ústavný súd posúdil súlad napadnutých ustanovení s označenými článkami ústavy, pričom nezistil ich rozpor ani s čl. 1 ods. 1 a ani s čl. 31 ústavy.

27. Ústavný súd predovšetkým predostiera, že predmetom abstraktnej kontroly noriem nie je a ani nemôže byť posudzovanie vhodnosti a účelnosti jednej z viacerých možností zákonnej úpravy, a ak áno, potom iba v tom ohľade, či namietaná zákonná úprava (jej časť) nie je v reálnom a neudržateľnom konflikte s ústavným poriadkom [ústavou, ústavnými zákonmi a niektorými medzinárodnými zmluvami, pozri čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy]. Preto neprislúcha ústavnému súdu reagovať na odbornou, politickú a laickú verejnosťou vedenú diskusiu či polemiku o optimálnom spôsobe hlasovania o voľbe dotknutých verejných funkcionárov, predovšetkým o voľbe kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, ktorú vzhľadom aj na závery ústavného súdu v posudzovanej veci možno vnímať skôr z pohľadu de lege ferenda.

28. K ústavnému významu/princípu tajného hlasovania [bod 2(i)]

Verejní funkcionári sú v slovenskom právnom prostredí kreovaní prevažne voľbou alebo menovaním. Voľba sa uskutočňuje najmä spôsobom tajným alebo verejným. Rozdiely existujú tiež v tom, či je verejný funkcionár kreovaný priamo alebo postupne (vo viacerých fázach). Napr. pri kreovaní funkcie generálneho prokurátora priamo ústava v čl. 150 predpokladá postupný proces, keď kandidáta na funkciu generálneho prokurátora musí najskôr schváliť národná rada (v ústave však nie je uvedené, akým spôsobom, pozn.) a následne ho za generálneho prokurátora vymenúva prezident.

29. Navrhovatelia v súvislosti s voľbou dotknutých verejných funkcionárov najskôr akcentovali význam/princíp tajného hlasovania [pozri bod 2(i)], a to z pohľadu nezávislosti dotknutých verejných funkcionárov, ochrany slobodnej politickej súťaže a eliminácie partikulárnych politických záujmov. Uvedený názor (prečo by mala byť voľba dotknutých verejných funkcionárov tajná) navrhovatelia zhrnuli do záveru, že *„tajné hlasovanie sa vo vzťahu k uvedeným kandidátom stalo princípom, ktorý je súčasťou ústavy v materiálnom zmysle. Zrušenie tajného hlasovania v zákonnej úprave je preto zásahom do tohto princípu a je v rozpore s článkom 1 ods. 1 a článkom 31 ústavy“*. Obsah citovaného záveru je možné interpretovať rôznymi spôsobmi. Napríklad tak, že okrem ústavou výslovne poznaného inštitútu tajného hlasovania (čl. 30 ods. 3, čl. 69 ods. 2, 3, 5 a 6, čl. 74 ods. 1, čl. 89 ods. 1, čl. 90 ods. 1, čl. 92 ods. 1 a čl. 101 ods. 2 ústavy) existuje tiež ústavou výslovne nepoznaný, ale z nej vychádzajúci osobitný inštitút tajného hlasovania vo vzťahu k dotknutým verejným funkcionárom. Ústavný súd toto tvrdenie navrhovateľov v dobrom úmysle interpretoval nielen v rámci explicitnej, ale tiež implicitnej ich argumentácie, aj keď sa v tejto súvislosti javí vhodné podotknúť, že celková argumentačná výbava podaného návrhu pôsobila pomerne rozporuplne.

30. Ako je už v bode 27 uvedené, ústavný súd pri abstraktnej kontrole noriem skúma, či napadnutá norma (v posudzovanom prípade časť zákona, pozn.) je v reálnom a neudržateľnom konflikte s ústavným poriadkom, t. j. predovšetkým so základnými právami a slobodami, ústavnými princípmi či hodnotami. Nepostačuje konflikt hypotetický alebo iluzórny, ale tento konflikt musí byť reálny. Navyše, reálny konflikt musí byť tiež

ústavne neudržateľný, čo znamená, že nemôže obstať ani v strete s inými základnými právami a slobodami, ústavnými princípmi či hodnotami. Navrhovatelia v prvej časti svojich výhrad [bod 2(i)] neústavnosť napadnutých ustanovení videli – zjednodušene povedané – v tom, že vzhľadom na význam dotknutých verejných funkcionárov („z pohľadu ich nezávislosti, ochrany slobodnej politickej súťaže a eliminácie partikulárnych politických záujmov“) došlo zrušením predchádzajúcej obligatórnej ich tajnej voľby k zásahu do ústavného princípu/významu tajnej voľby, síce nie na základe formálneho znenia ústavy (ktorá v týchto prípadoch tajnú voľbu neurčuje), ale na základe „ústavy v materiálnom zmysle“. K takto navrhovateľmi koncipovanej konštrukcii právnej argumentácie sa krátko dá uviesť, že aj keby význam dotknutých verejných funkcionárov bol skutočne taký, ako uvádzali navrhovatelia, nemohlo v jeho spojitosti dôjsť k porušeniu ústavného princípu tajnej voľby, a to pre chýbajúcu kauzálnu súvislosť príčiny a jej následku. Inými slovami, navrhovatelia priradili k deklarovanej príčine (o význame dotknutých verejných funkcionároch) nesprávny ústavný následok (porušenie ústavného princípu tajnej voľby, k tomu pozri bod 31).

31. Pri ústavnom prieskume sú kautely ústavného princípu tajnej voľby významné predovšetkým v dvoch prípadoch, a to (i) ak napriek výslovnej ústavnej/zákonnej požiadavke na tajnú voľbu sa táto uskutoční iným spôsobom alebo (ii) ak predmetom ústavného prieskumu sú parciálne predpoklady tajnosti uskutočnených volieb (tak to bolo napr. vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011, pozn.). V posudzovanej veci prima facie nejde ani o jeden z uvedených prípadov, a preto nie je možné ani uvažovať o porušení ústavného princípu/významu tajných volieb. V tomto ohľade navrhovateľmi ponúkaná právna argumentácia o relevantnosti ústavného princípu tajnej voľby aj pre posudzovaný prípad [pozri body 2(i), 29 a 30] nie je ústavne konformná už len z toho dôvodu, že v súvislosti s voľbou dotknutých verejných funkcionárov z pohľadu de lege lata ani ústava a ani zákon neurčujú povinnosť tajnej voľby. Ústavný súd možno nadbytočne pripomína, že v rámci abstraktnej kontroly noriem nemôže posudzovať súlad zákona so zrušeným zákonom, pretože v okolnostiach danej veci iba v tejto interakcii vznikol/mohol vzniknúť reálny konflikt. Národná rada správne uviedla (bod 15), že navrhovateľmi zvolený výklad ústavy je účelový, pretože ani na základe koncepcie „materiálneho poňatia ústavy“ nemožno

meniť samotnú ústavu („*Interpretovať a aplikovať možno iba to, čo dôvodne možno označiť za súčasť ústavnej úpravy*“). Podobne vedľajší účastník v tejto súvislosti uviedol (bod 16), že „*mlčanie ústavy o spôsobe voľby v uvedených prípadoch neimplikuje povinnosť tajnej voľby, práve naopak, umožňuje aj voľbu verejnú, keďže Ústava SR ponecháva v zmysle čl. 92 ods. 2 v týchto prípadoch spôsob voľby plne v dispozícii Národnej rady*“. Už na základe uvedeného bolo potrebné návrhu navrhovateľov v časti namietaných skutočností uvedených v bode 2 (i) nevyhovieť, pretože ústavný princíp tajných volieb v okolnostiach danej veci porušený nebol a porušený ani nemohol byť. Ak by navrhovatelia v súvislosti s ústavným princípom/významom tajných volieb poukazovali aj na ďalšie okolnosti, napr. na zákaz retroaktivity právnych noriem, zmenu pravidiel počas hry (ústavný súd ich posudzoval osobitne a takto ich označili aj navrhovatelia – pozri bod 26), tieto mohli mať svoj ústavnoprávny význam skôr v súvislosti s princípmi a hodnotami demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), a nie s ústavným princípom tajných volieb ako takým. Navyše, argumentácia nad rámec ústavného princípu/významu tajného hlasovania [bod 2(i)] sa navrhovateľmi predkladala výlučne v spojitosti s prebiehajúcim (a neskončeným, pozn.) procesom voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora (pozri body 2 a 26).

32. Keďže navrhovateľmi v bode 2(i) uvádzaný ústavný princíp (význam) tajnej voľby nemohol byť porušený v súvislosti s napadnutými ustanoveniami (pozri predchádzajúci bod), ústavný súd nepovažoval za potrebné podrobiť ústavnému prieskumu navrhovateľmi nastolenú otázku o „význame“ dotknutých verejných funkcionároch. Riadil sa pritom princípom sebaobmedzenia a zdržanlivosti (m. m. PL. ÚS 3/09, I. ÚS 76/2011), na základe ktorého sa ústavný prieskum uvedenej otázky javil ako neúčelný (pozri bod 30 in fine). Inými slovami, ani prípadné zhodné zistenia ústavného súdu s tvrdeniami navrhovateľov o význame dotknutých verejných funkcionároch („*z pohľadu ich nezávislosti, ochrany slobodnej politickej súťaže a eliminácie partikulárnych politických záujmov*“) nemohli nič zmeniť na skutočnosti, že princíp/význam tajných volieb nebol/nemohol byť v danej veci v hre.

33. Navrhovatelia v texte podaného návrhu, ale tiež na pojednávaní 28. septembra 2011 (zástupca navrhovateľa 1) spomenuli aj demokratické tradície. Najskôr ako súčasť

definície ústavy v materiálnom zmysle („*Ústava ... v materiálnom zmysle zahŕňa aj princípy moderného demokratického a právneho štátu, ako aj demokratické tradície, ktoré vznikali a rozvíjali sa na našom území*“) a neskôr citovaním z veci sp. zn. I. ÚS 76/2011 (k tomu pozri uvedené v bode 34). Na ústnom pojednávaní zástupca navrhovateľa 1 historickým exkurzom o rokovacích poriadkoch zákonodarných zborov s pôsobnosťou na území Slovenska od roku 1918 až po súčasnosť dokazoval, že „*výber kandidátov zverených do pôsobnosti daného zastupiteľského orgánu bol realizovaný verejným hlasovaním len vo výnimočných prípadoch*“, teda dominovalo tajné hlasovanie. Navrhovatelia však nijako bližšie nekonkretizovali, ako „*zákonné*“ demokratické tradície spôsobili/ovplyvnili neústavnosť napadnutých ustanovení v kontexte porušenia čl. 1 ods. 1 a čl. 31 ústavy. Ústavný súd sa zhoduje s názorom národnej rady (bod 15), že v okolnostiach danej veci významnými môžu byť skôr ústavnoprávne demokratické tradície pri voľbe dotknutých verejných funkcionárov tajným spôsobom. Ako tvrdí národná rada, «*z ústavného vývoja na území Slovenska, resp. Československa, nemožno vyvodit' existenciu „demokratickej zásady“, ktorej podstatou by bola ochrana akéhokoľvek prvku uskutočňovania verejnej moci s využitím tajného hlasovania v rozhodovaní parlamentu o voľbe osôb vykonávajúcich ústavné funkcie*». Pokiaľ ide o voľbu dotknutých verejných funkcionárov, pretože práve zmena voľby týchto konkrétne uvedených verejných funkcionárov je v hre, ústavný súd dodáva, že iba/výlučne na základe predchádzajúcej zákonnej úpravy o tajnej voľbe dotknutých verejných funkcionárov [od roku 1997 (v prípade kandidátov na funkciu generálneho prokurátora a sudcov ústavného súdu), od roku 1993, resp. od roku 1997 (v prípade predsedu a podpredsedov NKÚ) a od roku 1991 (v prípade predsedu a členov dozornej rady FNM)] nemožno indikovať ústavne významný dôvod, na základe ktorého by bolo potrebné vysloviť nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 31 ústavy (k tomu pozri tiež bod 27).

34. K navrhovateľmi tvrdenej súvislosti s vecou sp. zn. I. ÚS 76/2011

V súvislosti s uvádzanými dôvodmi o neústavnosti napadnutých ustanovení [predovšetkým v bode 2(i)] navrhovatelia porušenie ústavného princípu tajného hlasovania o dotknutých verejných funkcionároch vyvodzovali tiež z právnych názorov ústavného súdu uvedených vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011. Podľa názoru ústavného súdu takéto porovnanie

nemá hlbší právny význam. Okrem formálnej odlišnosti oboch vecí v subjekte a predmete konania (čl. 125 a čl. 127 ústavy) zásadný rozdiel medzi nimi vyplýva predovšetkým z porovnania toho, čo je v hre v posudzovanej veci (zmena spôsobu hlasovania o dotknutých verejných funkcionároch) a čo bolo v hre vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011 (posúdenie esenciálnych predpokladov tajnosti voľby uskutočnenej v národnej rade 2. decembra 2010). Inými slovami, ak vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011 zohrával významnú úlohu ústavný princíp tajnej voľby in concreto (tajná voľba bola realizovaná, a preto mala aj svoj ústavný význam, pozn.), v posudzovanej veci in abstracto, teda v rámci ústavného prieskumu zákonnej zmeny spôsobu hlasovania o dotknutých verejných funkcionároch, takýmto významom ústavný princíp tajnej voľby (ktorý mal byť podľa navrhovateľov porušený, pozn.) už nedisponuje, a to z jednoduchého dôvodu, že (i) ústava ani napadnutý zákon (primárne) tajný spôsob voľby dotknutých funkcionárov neurčuje a (ii) nosné dôvody namietaného nesúladu dotknutých ustanovení nespočívali v porušení elementárnych predpokladov tajnosti uskutočnenej voľby, ako to bolo vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011 (k tomu pozri tiež bod 31). Pri porovnaní oboch vecí sa žiada ešte dodať, že navrhovatelia obišli/neuviedli tú časť odôvodnenia vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011, v ktorej ústavný súd pro futuro pripúšťa verejnú voľbu kandidáta na funkciu generálneho prokurátora (pozri bod 34 v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 76/2011 – „Touto možnosťou zákonnej úpravy zákonodarca disponoval/disponuje“) a okrem historického a politického odkazu tajnej voľby (ako takej, pozn.) ústavný súd vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011 poukázal na možné ústavnoprávne problémy náhlych zmien volebného zákonodárstva krátko pred voľbami alebo počas nich, čo v okolnostiach posudzovanej veci mohlo mať istý význam skôr v súvislosti s časťou výhrad navrhovateľov uvedených v bode 2(ii) tohto rozhodnutia („*počas procesu voľby generálneho prokurátora*“).

35. K zákazu retroaktivity právnych noriem (a v tejto spojitosti aj o zmene pravidiel počas hry a princípe právnej istoty)

Časovou pôsobnosťou právnych noriem sa ústavný súd zaoberal vo viacerých rozhodnutiach (napr. PLz. ÚS 1/06, I. ÚS 212/06, PL. ÚS 25/05, PL. ÚS 10/04). V náleze sp. zn. PL. ÚS 10/06 z 24. júna 2009 ústavný súd k neočakávaným a náhlym zmenám

pravidiel uviedol, že tieto „sú často z ústavnoprávneho hľadiska citlivé, a preto im ústavný súd venuje náležitú pozornosť. Každý prípad je však osobitný a vyžaduje si dôkladné zhodnotenie všetkých okolností. Náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochrany nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním...“. K legitímnemu očakávaniu ďalej uviedol, že jeho účelom „je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci“. V náleze sp. zn. PL. ÚS 12/05 z 28. novembra 2007 ústavný súd k náhlym a neočakávaným zmenám pravidiel tiež uviedol, že „štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom.“.

36. Pod retroaktivitou vo všeobecnosti treba rozumieť spätné pôsobenie neskoršej právnej normy do minulosti („lex retro non agit“). „Právne normy v podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony, a nie ľudia, pôsobia a majú pôsobiť v zásade do budúcnosti, a nie do minulosti“ (Prusák, J.: Teória práva, s. 233). Z obsahu princípu zákazu retroaktivity právnych noriem (čl. 1 ods. 1 ústavy) teda vyplýva, že namietaný nesúlad napadnutých ustanovení pre retroaktivitu neobstojí vtedy, ak „nová“ (napadnutá) právna úprava nijako nezasahuje do minulých právnych vzťahov. V tomto ohľade je vhodné doplniť, že „nová“ právna úprava nezasahuje do minulých právnych vzťahov ani vtedy, ak síce takýto zásah potencionálne pripustí, ale materiálne do minulých právnych vzťahov nezasiahne, resp. v minulých právnych vzťahoch sa aj za účinnosti „novej“ právnej úpravy postupuje spôsobom predpokladaným v predchádzajúcej (zrušenej/zmenenej) právnej úprave.

37. Z tvrdení navrhovateľov a zistení ústavného súdu [k tomu pozri body 2(ii), 4, 7 až 13, 21, 26 a 31 in fine] vyplýva, že porušenia princípu zákazu retroaktivity právnych noriem a jeho pendantov („zmeny pravidiel počas hry“ a princípu právnej istoty) sa navrhovatelia dovoľávali a tieto porušenia mohli byť reálne v hre iba v spojitosti s prebiehajúcou voľbou kandidáta na funkciu generálneho prokurátora (pozri bod 33 in

fine). Navrhovatelia za nosný dôvod tejto časti návrhu [bod 2(ii)] považovali skutočnosť, že národná rada chcela/mala voliť kandidáta na funkciu generálneho prokurátora podľa „novej“ právnej úpravy verejným spôsobom, hoci v bezprostredne predchádzajúcich a súvisiacich piatich (neúspešných) voľbách hlasovala tajne. Národná rada však 17. júna 2011 v ostatnej voľbe zvolila za kandidáta na funkciu generálneho prokurátora doc. JUDr. Jozefa Čentéša, PhD., tajným spôsobom (materiálny stav), a to aj napriek tomu, že podľa „novej“ právnej úpravy mohla voliť (aj) verejne (formálny stav). Uvedenú skutočnosť (uskutočnenie tajnej, a nie verejnej ostatnej voľby, pozn.) ústavný súd zohľadnil už v rámci predbežného rozhodovania (pozri body 7 až 13), keď zrušil svoje rozhodnutie o dočasnom pozastavení niektorých z napadnutých ustanovení.

38. Ústavný súd uzatvára, že napadnuté ustanovenia o zmene spôsobu volieb (z obligatórne tajnej na primárne verejnú) mohli byť v konflikte s navrhovateľmi uvádzanými dôvodmi v bode 2(ii) iba v súvislosti s voľbou kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, a aj v tomto prípade iba do 17. júna 2011, kedy bol proces voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora v národnej rade zavŕšený, pričom v ostatnej voľbe sa volilo tajne, rovnako ako vo všetkých predchádzajúcich (neúspešných) voľbách. Na strane druhej v čase podania návrhu na ústavnom súde (30. mája a 15. júna 2011), ako aj v čase jeho prijatia na ďalšie konanie (15. júna 2011) nebolo možné rozumne vylúčiť možnosť uskutočnenia ostatnej voľby verejným spôsobom, čo bolo ratiom decidendi prijatia rozhodnutia o pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení. Zmena spôsobu voľby u ostatných dotknutých verejných funkcionárov (predsedu a podpredsedov NKÚ, sudcov ústavného súdu a predsedu a členov dozornej rady FNM) nijako nesúvisela s bezprostrednou alebo blízko budúcou ich voľbou a už vôbec nie s prebiehajúcou ich voľbou. Toto napokon navrhovatelia ani netvrdili. Preto ani dôvody uvádzané navrhovateľmi v bode 2(ii) nemali vo vzťahu k ostatným dotknutým verejným funkcionárom (okrem kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, pozn.) žiadny reálny význam. Inými slovami, navrhovateľmi namietané porušenia princípu zákazu retroaktivity právnych noriem a jeho ďalších pendantov – „zmeny pravidiel počas hry“ a princípu právnej istoty – mohli obstáť iba v súvislosti s prebiehajúcou a neskončenou voľbou kandidáta na funkciu generálneho prokurátora. Ústavný súd nerozhoduje podľa stavu

v okamžiku nadobudnutia platnosti právneho predpisu, ale podľa stavu v čase rozhodovania. Uplatnenie zásady zrušiteľnosti preto súvisí aj s takými pojmami, ako je konvalidácia, materiálne porušenie či formálne porušenie. Zvolenie kandidáta na funkciu generálneho prokurátora 17. júna 2011 v tajnej voľbe spôsobil, že v čase konečného rozhodovania ústavného súdu napadnuté ustanovenia o zmene spôsobu voľby dotknutých verejných funkcionárov už nemôžu pôsobiť spätne do minulosti a ani materiálne nezmenili pravidlá počas hry (keď, tak potom len formálne, pozn.). Preto bolo potrebné nevyhovieť návrhu navrhovateľov aj v tejto jeho časti.

39. Národná rada vo svojom stanovisku (bod 15) vyvracala navrhovateľmi namietanú retroaktivitu napadnutých ustanovení tvrdením, že v súvislosti s voľbou kandidáta na funkciu generálneho prokurátora je potrebné rozlišovať medzi „novou“ a „opakovanou“ voľbou. V tejto súvislosti zastávala názor, že „nová“ voľba nezakladá dôvod prípadnej retroaktivity napadnutých ustanovení. Ústavný súd, riadiac sa princípom sebaobmedzenia a zdržanlivosti (pozri tiež bod 32), nepovažuje za vhodné ani účelné na tomto mieste ústavno konformne interpretovať pojmy „nová“ voľba a „opakovaná“ voľba (k tomu pozri § 123 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších zmien a doplnkov), keďže v dôsledku uskutočnenej ostatnej voľby tajným spôsobom, t. j. tým istým spôsobom ako prebehlo všetkých päť predchádzajúcich volieb, táto otázka z pohľadu materiálneho sa stala bezpredmetnou. Vo všeobecnosti a v súlade s doterajšou rozhodovacou praxou ústavného súdu (napr. I. ÚS 87/93, PL. ÚS 36/95) však ústavný súd pripomína, že princíp zákazu retroaktivity právnych noriem predstavuje čiastkový princíp (je súčasťou) princípu právnej istoty. Pôsobnosť princípu právnej istoty je preto k princípu zákazu retroaktivity právnych noriem širšia, a to aj pri posudzovaní koherentnosti písaného práva v priebehu času (k tomu pozri v bode 35 in fine citovanú časť z nálezu sp. zn. PL. ÚS 12/05 z 28. novembra 2007). A práve uvedené okolnosti mali potencionálny ústavnoprávny význam v čase rozhodovania ústavného súdu o pozastavení účinnosti niektorých z napadnutých ustanovení.

40. V neposlednom rade ústavný súd zhodne so svojou doterajšou rozhodovacou činnosťou (napr. PL. ÚS 11/08) zastáva názor, že novú právnu úpravu nemožno považovať

za rozpornú s princípom právnej istoty, t. j. s čl. 1 ods. 1 ústavy len z toho dôvodu, že ide o právnu úpravu odlišnú od predchádzajúcej, keďže by tým bola do budúca vylúčená možnosť zmeniť právnu úpravu dosiaľ právne upravených otázok. Ústavný súd rovnako zistil, že zmenou spôsobu voľby dotknutých verejných funkcionárov na pôde národnej rady nedochádza ani k narušeniu rovnosti v právach (aj keď to navrhovatelia výslovne nenamietali, pozn.), pretože táto zmena sa vzťahuje odo dňa svojej účinnosti na celý okruh rovnakým spôsobom posudzovaných fyzických osôb do budúcnosti. Na tomto závere nič nemení ani skutočnosť, že v čase podania návrhu nebol skončený proces voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora (pozri najmä body 36 až 38). Podľa názoru ústavného súdu napadnuté ustanovenia ani neobmedzujú niektoré zo základných práv, pretože zmenu spôsobu voľby dotknutých funkcionárov ex post nemožno považovať za obmedzenie základných práv.

41. Navrhovatelia okrem porušenia čl. 1 ods. 1 ústavy poukazovali tiež na porušenie čl. 31 ústavy, a to v rozsahu dôvodov uvedených v bode 2, ku ktorým ústavný súd postupne zaujal svoje stanovisko (pozri vyššie o ústavnom princípe tajnej voľby, o demokratických tradíciách, o princípe zákazu retroaktivity právnych noriem, „o zmene pravidiel počas hry“ a o princípe právnej istoty). Je nespochybniteľné, že princíp slobodnej súťaže politických síl je podstatným znakom demokratického a právneho štátu a v tomto zmysle aj súvisí s čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý princíp demokratického a právneho štátu primárne zakotvuje. Rozsah politických práv a slobôd podliehajúcich režimu čl. 31 ústavy je uvedený v treťom oddiele druhej hlavy ústavy (čl. 26 až čl. 30), pričom v okolnostiach danej veci bol navrhovateľmi atakovaný (iba) ústavný princíp tajnej voľby (k tomu pozri predovšetkým bod 31). Iné ústavnoprávne významné skutočnosti v spojitosti s čl. 31 ústavy navrhovatelia netvrdili ani ich ústavný súd nezistil, resp. tieto (o význame dotknutých verejných funkcionárov) neboli samy osebe spôsobilé preukázať navrhovateľmi tvrdené ústavnoprávne dôsledky (bod 30 in fine).

42. Ústavný súd k spôsobu voľby (verejná alebo tajná) dotknutých verejných funkcionárov uzatvára, že obidve volebné formy sú de lege lata v súlade s ústavou, majú svoju vnútornú logiku, výhody aj nevýhody. Dôvody pre jednu či druhú voľbu preto

nemožno hľadať v ústavnoprávnych konštrukciách, ale iba v rovine politickej vôle. Ak je navrhovateľ 2 (ako skupina poslancov národnej rady) toho názoru, že ním napadnutá právna úprava je nevhodná alebo vyvoláva negatívne dôsledky, môže sa usilovať o jej zmenu v rámci politickej súťaže, nie v rámci súdnej kontroly ústavnosti, ktorá zo svojej podstaty musí byť obmedzená iba na otázky ústavnoprávnej povahy. Na základe uvedeného ústavný súd nevyhovел návrhu navrhovateľov (bod 2 výroku).

43. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k nálezu pripájajú odlišné stanoviská sudcovia Ivetta Macejková, Milan Ľalík, Ľudmila Gajdošíková a Peter Brňák.

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

V Košiciach 5. októbra 2011