



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 4/2012-77

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 24. októbra 2012 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika prerokoval návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených poslancom doc. JUDr. R. P., Ph.D. J.S.D., na podanie výkladu čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky a podáva tento

v ý k l a d :

Prezident Slovenskej republiky je povinný zaoberať sa návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky, a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že tohto kandidáta nevymenuje.

Nevymenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto

orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky).

Prezident uvedie dôvody nevymenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Zhrnutie návrhu

1. Dňa 29. februára 2012 bol Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) doručený návrh skupiny 60 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania o výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“).

2. Z obsahu návrhu vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) svojím uznesením č. 499 (5. volebné obdobie, 2010 – 2012) zo 17. júna 2011 navrhla prezidentovi Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“ alebo „prezident republiky“) vymenovať za generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) kandidáta J. Č. Prezident pôvodne odkladal rozhodnutie o návrhu, pretože chcel počkať na rozhodnutie ústavného súdu v konaní o súlade niektorých zákonných ustanovení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovaacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovaacom poriadku“), na základe ktorých sa okrem iného zmenil spôsob voľby kandidáta na generálneho prokurátora z tajnej na verejnú (PL. ÚS 95/2011). Tento dôvod mal uviesť vo viacerých svojich tlačových vyjadreniach. K vymenovaniu však nepristúpil ani následne, hoci už bolo známe, že ústavný súd uvedenému návrhu nevyhoviel. Doteraz pritom prezident o návrhu národnej rady nerozhodol ani inak. Navrhovatelia zdôrazňujú, že v tomto období, naopak, verejne označil otázku menovania navrhnutého kandidáta za „terciárnu záležitosť“ a vo viacerých svojich vystúpeniach naznačil úmysel prenechať návrh na vymenovanie generálneho prokurátora národnej rade, ktorá vzíde

z volieb konajúcich sa 10. marca 2012. Taktiež mal vysloviť svoj názor, že pri posudzovaní kandidáta môže prihliadnúť aj na iné, než zákonom stanovené podmienky menovania.

3. Navrhovatelia sa domnievajú, že prezident svojím postupom porušuje svoje povinnosti vyplývajúce z čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy, ktoré ustanovujú jeho právomoc vymenovať generálneho prokurátora na návrh národnej rady. Ústava zveruje kreačnú právomoc vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi národnej rade a prezidentovi, pričom ide o kombináciu voľby kandidáta národnou radou a menovania prezidentom. Účasť národnej rady na tomto procese zaručuje demokratickú legitimitu monokratického vedenia prokuratúry, ktoré svoju pôsobnosť vykonáva po ustanovenú dobu bez toho, aby podliehalo akejkol'vek politickej zodpovednosti. Aby však voľba konkrétneho kandidáta mohla vyvolať nejaký právny účinok, jej výsledkom musí byť návrh, o ktorom je prezident povinný rozhodnúť. Iný výklad by, naopak, znamenal popretie pôsobnosti národnej rady pri kreácii predmetnej funkcie a sústredenie celej pôsobnosti do kompetenčného portfólia prezidenta republiky, a bol by preto výkladom *contra constitutionem*. Je teda zrejmé, že úlohou národnej rady v tomto procese je vybrať konkrétnu osobu a predložiť ju prezidentovi na vymenovanie.

4. Rovnako dôležitou okolnosťou v tomto procese je i zákaz svojvôle pri výkone súčinnostnej právomoci prezidenta republiky. V tejto súvislosti navrhovatelia odkazujú na závery ústavného súdu v analogickej veci, z ktorých vyplýva, že prezident je oprávnený posúdiť, či návrh spĺňa „zákonné podmienky, čo však nie je možné stotožňovať so svojvôľou a zamieňať ho s politickým posúdením kandidatúry. Tak ako prezident i národná rada musí pri posudzovaní, či navrhnutý kandidát spĺňa požiadavky..., rešpektovať doktrínálne prípustné interpretačné postupy, svoj záver musí rozumne odôvodniť a musí rešpektovať prípadný záväzný výklad ústavného súdu alebo súdov, ktorý by bol relevantný na posúdenie príslušnej otázky.“ (PL. ÚS 14/06). Inými slovami, prezident republiky je rovnako ako národná rada pri výkone svojich právomocí viazaný princípom legality a princípom zákazu svojvôle a svoje rozhodnutie je povinný rozumne odôvodniť. Je pritom zrejmé, že jeho rozhodnutie o návrhu, na ktorom sa uzniesla príslušná väčšina zákonodarného zboru, nemôže mať podobu tlačovej správy alebo vyjadrenia hovorcu.

5. Pokiaľ ide o otázku lehoty, v akej by prezident republiky mal o návrhu národnej rady rozhodnúť, navrhovatelia považujú za zrejmé, že ak by sa absencia explicitnej úpravy lehoty mala vykladať ako „kedykoľvek“, bolo by to nielen v rozpore s princípom právnej istoty, ale aj v rozpore s ústavne judikovaným záväzkom štátnych orgánov ku vzájomnej spolupráci a k účinnému spolupôsobeniu pri výkone tých ústavných právomocí, ktoré takéto spolupôsobenie pre naplnenie svojho účelu vyžadujú. Absencia výslovnej úpravy lehoty je vyjadrením vážnosti a dôstojnosti úradu prezidenta a jeho úlohy v procese kreácie generálneho prokurátora a zároveň je reflexiou predpokladu, že nositelia štátno-mocenských oprávnení budú tieto oprávnenia vykonávať v súlade s ich účelom, ktorým je, okrem iného, zabezpečenie riadneho chodu ústavných orgánov. Nie je jej však možné prisudzovať taký význam, že vytvára prezidentovi priestor na aplikačnú svojvôľu, spočívajúcu v práve nekonať. S ohľadom na záväzok „uplatniť svoje spolupôsobenie pri výkone ústavnej právomoci“ (I. ÚS 7/96) ju treba naopak interpretovať tým spôsobom, že prezident musí o vymenovaní kandidáta rozhodnúť bez zbytočného odkladu.

6. Prezident, samozrejme, nie je povinný vyhovieť akémukoľvek návrhu národnej rady na vymenovanie kandidáta do funkcie generálneho prokurátora, má však povinnosť rozhodnúť o tomto návrhu, pričom vo svojom rozhodovaní je viazaný práve a len tými faktormi, ktoré sa týkajú splnenia zákonných a ústavných podmienok. Konkrétne ide o podmienky zvoliteľnosti kandidáta a ďalej podmienky, ktoré sa vzťahujú na proces jeho výberu. Pokiaľ ich pritom navrhnutý kandidát spĺňa, ako je to aj v prípade J. Č., prezident je povinný návrhu národnej rady vyhovieť.

7. Z týchto dôvodov navrhovatelia navrhli, aby ústavný súd po prerokovaní návrhu podal nasledujúci výklad predmetných ustanovení: *„Prezident Slovenskej republiky je pri výkone svojej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. t) v spojení s čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky povinný bez zbytočného odkladu rozhodnúť o návrhu Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie kandidáta do funkcie generálneho prokurátora. Pri rozhodovaní o tomto návrhu je prezident Slovenskej republiky povinný posúdiť a odôvodniť, či navrhnutý kandidát na vymenovanie do tejto funkcie generálneho prokurátora spĺňa predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie, ustanovené právnymi predpismi, a či bol za kandidáta na*

vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora zvolený v súlade s právnymi predpismi, ktoré túto voľbu upravujú.“

II.

Priebeh konania

8. Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 21. marca 2012 a uznesením č. k. PL. ÚS 4/2012-21 ho podľa § 25 ods. 3 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“) prijal na ďalšie konanie.

9. Ústavný súd si následne vyžiadal stanovisko prezidenta ako účastníka tohto konania. S ohľadom na obsah a závažnosť výkladovej otázky, o ktorú v tomto konaní ide, požiadal o stanovisko aj niektoré ďalšie štátne orgány, ktoré by s ohľadom na svoju pôsobnosť mohli k tejto otázke uviesť relevantné poznatky. Konkrétne tak ústavný súd oslovil generálneho prokurátora, národnú radu, predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „predseda najvyššieho súdu“) a ministra spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister spravodlivosti“).

II.A

Vyjadrenie prezidenta Slovenskej republiky

10. Prezident sa v úvode svojho stanoviska z 31. mája 2012 vyjadril k otázke, či je v danej veci vôbec daná existencia sporu ako jedna z podmienok konania o výklad ústavných zákonov. Zdôraznil, že ústavný súd je viazaný podaným návrhom len v rozsahu, v ktorom sa preukáže, že vec je sporná, pričom môže prijať len taký výklad, aký je obsiahnutý v petite návrhu, alebo ho odmietnuť. Iné znenie výkladu prijať nemôže. Navrhovatelia svoju domnienku o existencii sporu opierajú len o nepresné a neúplné citácie vyjadrení tlačového hovorcu prezidenta a tretích osôb. Nie je pravda, že o návrhu na vymenovanie kandidáta J. Č. už rozhodol a že ho odmietol vymenovať z dôvodu, že mu

nedôveruje. Pokiaľ sa v rozhovore s rožňavským mestským poslancom I. K., o ktorom informoval portál www.inforoznava.sk, vyjadril týmto spôsobom, mal tým na mysli „nedôveru“ s ohľadom na množstvo pochybností, ktoré sa spájali s jeho voľbou, pričom „nevymenovanie“ sa malo týkať len obdobia do verdiktu ústavného súdu. I keby však už nejaké rozhodnutie prijal, v žiadnom prípade by ho nepublikoval prostredníctvom rozhovoru s miestnymi poslancami, ale relevantný prejav vôle by uskutočnil primeranou formou. Pokiaľ ide o jeho výrok zo 14. októbra 2011, ktorým označil vymenovanie J. Č. za terciárnu záležitosť, treba ho vnímať v kontexte toho, že niekoľko dní pred jeho vyslovením nebola vyslovená dôvera vláde, v dôsledku čoho vznikla ústavná kríza, ktorá si vyžiadala zmenu ústavy. V tom istom čase zároveň hrozil kolaps poskytovania zdravotnej starostlivosti v dôsledku hromadných výpovedí lekárov. Je zrejmé, že otázka vymenovania generálneho prokurátora nemohla byť v danom momente na vyššom, ako na treťom mieste.

11. Predložený návrh pozostáva z dvoch výkladových otázok, pričom prvá sa týka toho, kedy má prezident o návrhu národnej rady na vymenovanie generálneho prokurátora rozhodnúť. Podľa prezidenta neexistuje spor o jeho povinnosti rozhodnúť o návrhu bez zbytočného odkladu. Ústavný súd už v minulosti konštatoval, že prezident je povinný rozhodnúť „v lehote, ktorá je primeraná okolnostiam prípadu“ (I. ÚS 7/96), teda bez zbytočného odkladu potom, čo budú splnené všetky ústavné či iné podmienky späté s uplatnením tej jeho ústavnej právomoci, ktorá predstavuje spolupôsobenie pri výkone ústavnej právomoci inej zložky štátnej moci, v danom prípade národnej rady. Prezident tento názor nijak nespochybňuje, pričom ani národná rada nikdy nevyjadrila názor, že prezident nekoná „bez zbytočného odkladu“, keď sa rozhodol vyčkať na rozhodnutia ústavného súdu týkajúce sa legálnosti voľby kandidáta na generálneho prokurátora. Návrh na prijatie uznesenia, ktoré by takýto názor vyslovilo, národná rada neschválila (5. volebné obdobie, 2010 – 2012, 28. schôdza, hlasovanie č. 144 z 8. februára 2012). Keďže však ústava použitím tvaru „vymenúva“ (nie „vymenuje“) neukladá povinnosť vymenovať, ale umožňuje posúdiť, či parlamentom zvolený kandidát spĺňa požadované podmienky na funkciu generálneho prokurátora, nemožno považovať za zbytočný odklad, pokiaľ hlava štátu o vymenovaní kandidáta, ktorého voľbu sprevádzalo množstvo pochybností, rozhodne až po verdiktoch ústavného súdu o podnetoch, ktoré podali kandidáti D. T. a J. Č. Takýto

odklad treba naopak považovať za rozumný, pretože posúdenie týchto otázok je v tomto prípade nevyhnutným predbežným predpokladom na rozhodnutie prezidenta.

12. Z výkonu ústavnej právomoci jedného štátneho orgánu nemožno odvodiť aj jeho oprávnenie určovať lehotu, dokedy má druhý štátny orgán splniť svoj záväzok spolupôsobiť pri jej výkone. Pokiaľ takúto lehotu nestanovil ústavodarca výslovne, je možné ju vyvodzovať len zo záväzku spolupôsobenia druhého štátneho orgánu, ktorý pre ňu vyplýva z ústavnej zásady spolupráce oboch štátnych orgánov. Dĺžka tejto lehoty ale môže byť rôzna a je podmienená jedine splnením ústavných či iných podmienok spätých s uplatnením tej ústavnej právomoci jednotlivej zložky štátnej moci, ktorá predstavuje jej spolupôsobenie pri výkone ústavnej právomoci inej zložky štátnej moci. Až po splnení týchto podmienok vzniká záväzok príslušnej zložky štátnej moci bez zbytočného odkladu uplatniť svoje spolupôsobenie, pretože ústava už nevymedzuje žiadne ďalšie podmienky (a ani lehoty), ktoré by jeho uplatnenie podmieňovali. Podľa právneho názoru ústavného súdu (I. ÚS 7/96) zabezpečuje takýto výklad ústavnej zásady spolupráce zložiek štátnej moci nielen reálne uplatnenie ústavných právomocí každej z nich, ale aj ich uplatnenie v zodpovedajúcich lehotách. Súčasne je týmto výkladom vylúčená nutnosť určenia lehoty na rozhodnutie prezidenta o návrhu národnej rady na vymenovanie kandidáta do funkcie generálneho prokurátora.

13. Z uvedeného vyplýva, že prezident koná v súlade s ústavou, pokiaľ čaká na rozhodnutie príslušného orgánu, v danom prípade ústavného súdu, o otázke, či sú splnené ústavné podmienky späté s uplatnením ústavnej právomoci prezidenta pri vymenúvaní kandidáta na generálneho prokurátora. Až potom, čo bude zrejmé, že tieto ústavné podmienky sú alebo nie sú splnené, nastane povinnosť prezidenta rozhodnúť bez zbytočného odkladu. Nakoniec, aj samotní navrhovatelia sa domáhajú výkladu, podľa ktorého má prezident pri výkone predmetnej právomoci posúdiť a odôvodniť, či navrhovaný kandidát bol zvolený v súlade s právnymi predpismi, ktoré túto voľbu upravujú. On sám však nie je oprávnený posúdiť, či nebol za kandidáta na generálneho prokurátora zvolený už skôr kandidát D. T. alebo či voľba kandidáta J. Č. bola vykonaná v súlade s ústavou a zákonmi, na ktoré ústava odkazuje. Má síce v tomto smere dôvodné pochybnosti, a to

predovšetkým s ohľadom na prebiehajúce konanie o sťažnosti D. T., k posúdeniu týchto otázok je však oprávnený práve ústavný súd. Prezident by v tomto smere nakoniec nemohol ani vykonávať dokazovanie o sporných skutkových okolnostiach, ani rozhodnúť o právnych otázkach súvisiacich s ústavnosťou voľby. Jediné, čo môže, je dočasne odložiť rozhodnutie o vymenovaní kandidáta navrhnutého národnou radou do rozhodnutia ústavného súdu o podanej sťažnosti, pretože práve jeho rozhodnutie môže mať podstatný vplyv na posúdenie, či boli splnené podmienky na vymenovanie kandidáta. Nad rámec uvedeného prezident dodal, že v danej veci je problematickou iná otázka, a to, či samotná národná rada konala bez zbytočného odkladu. K voľbe kandidáta na vymenovanie generálneho prokurátora síce pristúpila už v novembri 2010, následne však v jeho voľbe nepokračovala päť mesiacov a čakala na zmenu zákona o rokovaacom poriadku s cieľom dosiahnuť zvolenie kandidáta vybraného koalíčnými politickými stranami, aby nakoniec pristúpila k voľbe podľa novelizovaného zákona potom, čo ústavný súd rozhodol o pozastavení jeho účinnosti. Pre jej nečinnosť pritom na rozdiel od postupu prezidenta neboli dané nijaké ústavné, ale výlučne politické dôvody.

14. Prezident opätovne zdôraznil, že navrhovaný výklad, obsiahnutý v prvej vete návrhu skupiny poslancov, považuje za samozrejmy a nesporný. O jeho obsahu neexistuje spor medzi prezidentom a národnou radou ani medzi prezidentom a navrhovateľmi. Jeho prijatie by preto odporovalo ústavnej požiadavke spornosti veci a návrh by mal byť v predmetnej časti odmietnutý ako zjavne neopodstatnený. Ako však uviedol, spor neexistuje ani čo sa týka výkladu obsiahnutého v druhej vete návrhu skupiny poslancov, čím vo svojom vyjadrení prešiel k druhej posudzovanej výkladovej otázke, ktorou je existencia povinnosti „posúdiť a odôvodniť“, či kandidát spĺňa predpoklady na vymenovanie ustanovené právnymi predpismi a či bol zvolený v súlade s právnymi predpismi.

15. Výklad tejto otázky, ktorú skupina poslancov označuje za spornú, bol ústavným súdom jednoznačným spôsobom podaný v súvislosti s vymenovaním viceguvernéra Národnej banky Slovenska (PL. ÚS 14/06). Ústavný súd vtedy uviedol, že národná rada v hlasovaní „vyslovuje politický súhlas s kandidátom, neosvedčuje však záväzne splnenie príslušných podmienok“, ktoré musí kandidát spĺňať. Posúdenie ich splnenia posudzuje len

ako predbežnú otázku pred samotným hlasovaním o vyslovení súhlasu s kandidátom, pričom záväznosť jej posúdenia sa vzťahuje len na ňu samotnú a nezaväzuje prezidenta, ktorý je ich oprávnený tiež posúdiť. Závěry vyplývajúce z citovaného výkladu ústavného súdu sa *per analogiam* uplatnia i v tomto prípade, a to v tom zmysle, že prezident pri výkone svojej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. t) v spojení s čl. 150 ústavy posudzuje, či kandidát na funkciu generálneho prokurátora, ktorého navrhla národná rada, spĺňa predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie ustanovené právnymi predpismi a či bol za kandidáta na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora zvolený v súlade s právnymi predpismi, ktoré túto voľbu upravujú. Pokiaľ dospeje k záveru, že tieto podmienky nie sú splnené, tak návrhu nevyhoví.

16. V citovanej veci prezident odmietol vymenovanie viceguvernéra z dôvodu, že navrhnutý kandidát nespĺňal zákonom požadované predpoklady na vymenovanie, a preto ani ústavný súd nemal dôvod zaoberať sa výkladom, či v prípade, ak by tieto podmienky spĺňal, bol prezident povinný ho vymenovať alebo by mohol jeho vymenovanie odmietnuť. Navrhovatelia túto skutočnosť vo svojom návrhu, v ktorom rozsiahle citujú z odôvodnenia uznesenia sp. zn. PL. ÚS 14/06, dostatočne nereflektujú. Okrem toho, že spor medzi prezidentom a navrhovateľmi o výklad obsiahnutý v druhej vete návrhu skupiny poslancov aktuálne neexistuje a že ústavný súd analogický spor už v minulosti vyriešil, je vznik takéhoto sporu navyše aj v budúcnosti objektívne obmedzený. Ak by totiž aj prezident navrhnutého kandidáta nevymenoval a pri rozhodovaní o návrhu by posúdil a odôvodnil, že navrhnutý kandidát na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora nespĺňa predpoklady ustanovené právnymi predpismi alebo nebol za kandidáta na vymenovanie do funkcie generálneho prokurátora zvolený v súlade s právnymi predpismi, ktoré túto voľbu upravujú, spor o výklad navrhnutý skupinou poslancov by nevznikol, keďže prezident by v zhode s týmto výkladom posúdil a odôvodnil nesplnenie predpokladov na vymenovanie kandidáta. Spor by v takom prípade mohol vzniknúť len o ústavnosť samotného posúdenia a odôvodnenia, výklad navrhnutý skupinou poslancov by však tento spor neriešil ani by mu nepredchádzal. To by pritom platilo i v prípade, ak by síce boli splnené uvedené podmienky, prezident by však zvoleného kandidáta do funkcie nevymenoval z iných dôvodov. Práve otázka, či mohol postupovať týmto spôsobom, by síce

mohla byť predmetom sporu, no ani tento spor by nebolo možné vyriešiť prijatím výkladu obsiahnutého v druhej vete návrhu výkladu.

17. Z formulácie obsiahnutej v odôvodnení návrhu, podľa ktorej považujú navrhovatelia za správny len ten výklad, že prezident je oprávnený nevyhovieť práve a len v prípade, ak zvolený kandidát buď nespĺňa zákonom a ústavou ustanovené podmienky zvoliteľnosti, alebo bol zvolený v rozpore s pravidlami ustanovenými pre voľbu kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, vyplýva, že navrhovateľom sa ako sporný javí skôr výklad pojmu „vymenúva“ obsiahnutého v čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy. Ide, samozrejme, o výklad v tom smere, či z pojmu „vymenúva“ vyplýva pre prezidenta povinnosť alebo len právo vymenovať navrhnutého kandidáta, ktorý inak spĺňa ústavné a zákonné podmienky na vymenovanie vrátane podmienky, že bol riadne zvolený. Ústavný súd už v minulosti prijal výklad pojmov „vymenúva a odvoláva“ (PL. ÚS 14/06), uviedol však, že uvedená dikcia nemá jednoznačný obsah a je nevyhnutné posúdiť ju v kontexte ostatných relevantných ustanovení ústavného poriadku z prípadu na prípad, pričom treba vziať do úvahy aj ústavnú systematiku vzťahov všetkých štátnych orgánov, ktoré sa v danej oblasti ocitnú vo vzájomnej interakcii. Výklad obsahu pojmov „vymenúva“ a „odvoláva“ obsiahnutý vo viacerých článkoch ústavy pritom vo vzťahu k vymenúvaniu a odvolávaniu generálneho prokurátora dosiaľ neprijal.

18. Prezident zastáva názor, že zo systematiky vzťahov všetkých štátnych orgánov, ktoré sa ocitnú vo vzájomnej interakcii v procese vedúcom k vymenovaniu generálneho prokurátora, je zrejmé, že prezident v tejto súvislosti nemôže mať výlučne len notariálnu právomoc. V opačnom prípade by výber generálneho prokurátora bol výlučne v rukách jednej, a to zákonodarnej moci. Takáto ústavná koncepcia by neprispievala k zabezpečeniu všestrannosti pohľadu na výber kandidáta a hlavne by odporovala skutočnosti, že v modernom demokratickom a právnom štáte nemožno princíp del'by moci chápať len abstraktne a izolovane, ale musí byť premietnutý do reálnych vzťahov medzi orgánmi predstavujúcimi zložky jednotlivých mocí, v spojení so systémom vzájomných brzd a protiváh. Prezident poukazuje na to, že prokuratúra plní spoločensky významné úlohy, pričom s ohľadom na jej funkcie ju nie je možné zaradiť do sústavy orgánov výkonnej moci.

Niektoré jej funkcie sú dokonca typické skôr pre moc súdnu, ako napríklad diskrečne právomoci v prípravnom trestnom konaní či oprávnenia schváliť zmier. Sám generálny prokurátor, ktorý stojí na čele prokuratúry a z výkonu svojej funkcie nie je politicky zodpovedný, je zas okrem iných významných právomocí aktívne legitimovaný na podanie návrhu na rozhodovanie o súlade zákonov s ústavou. Výklad pojmu „vymenúva“ však nie je predmetom návrhu skupiny poslancov, pričom o ňom ani nemohol nastať spor. Otázka, či má prezident pri posudzovaní návrhu len notariálnu alebo aj rozhodovaciu právomoc, by bola aktuálna až potom, čo z rozhodnutí ústavného súdu vyplynie, že kandidát bol národnou radou zvolený v súlade s ústavou a ostatnými právnymi predpismi. V opačnom prípade by totiž k odmietnutiu vymenovania došlo z dôvodov, že neboli splnené podmienky na jeho vymenovanie, a otázka prípadnej diskrečnej právomoci prezidenta by sa nestala aktuálnou.

19. Na základe týchto dôvodov prezident navrhol, aby ústavný súd návrh skupiny poslancov v celom rozsahu odmietol ako zjavne neopodstatnený, pretože nebol preukázaný spor medzi národnou radou a prezidentom.

II.B

Vyjadrenie prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky

20. Za generálneho prokurátora, ktorého funkcia nebola v priebehu tohto konania obsadená, sa vyjadril jeho prvý námestník. Vo svojom vyjadrení z 30. apríla 2012 spochybnil existenciu právneho záujmu na vyslovení navrhovanej interpretácie, resp. jej spôsobilosť vyriešiť predmetný spor. Interpretácia ústavy, ktorú navrhovatelia vymedzili v prvej vete návrhu, teda že prezident je povinný rozhodnúť o návrhu na vymenovanie kandidáta na funkciu generálneho prokurátora bez zbytočného odkladu, je na jednej strane vecne správna, či dokonca samozrejímá a nesporná, na strane druhej však nie je spôsobilá vyriešiť spor o výklad, ktorý podľa tvrdenia navrhovateľa existuje medzi navrhovateľmi a prezidentom. V danom prípade predovšetkým nie je možné skutkový základ obmedziť len na skutočnosť, že prezident dosiaľ nerozhodol o návrhu na vymenovanie J. Č. do funkcie generálneho prokurátora, ako to tvrdia navrhovatelia. Z vyjadrení prezidenta je totiž zrejmé, že si je vedomý svojej povinnosti rozhodnúť o návrhu na vymenovanie generálneho

prokurátora „bez zbytočného odkladu“, no za zbytočný nepovažuje odklad z dôvodu, že na ústavnom súde prebieha konanie o ústavnej sťažnosti, ktorou sa kandidát D. T. domáha zrušenia hlasovania národnej rady zo 17. júna 2011. Navrhovaný výklad by preto nemal vplyv na vyriešenie skutočného sporu o výklad ústavy, pretože tým je otázka, či môže prezident odkladať svoje rozhodnutie o vymenovaní generálneho prokurátora (vykonať odklad, ktorý nie je zbytočný), ak pred ústavným súdom existuje konanie o ústavnej sťažnosti, ktoré má charakter predbežnej otázky pre rozhodnutie prezidenta. Ak preto chceli navrhovatelia dosiahnuť vyriešenie tohto sporu, mali svoj petit formulovať inak. Sám prvý námestník pritom zastáva názor, že prebiehajúce konanie je dôvodom, pre ktorý prezident môže dočasne odložiť prijatie rozhodnutia, avšak za podmienky, že ústavná sťažnosť nie je zjavne bezdôvodná, resp. že ústavná sťažnosť vyvoláva relevantné skutkové otázky (nielen otázky právne), ktoré by prezident nebol oprávnený riešiť sám. Patrí medzi ne i otázka, či tajné hlasovanie národnej rady skutočne prebehlo tajným spôsobom.

21. V druhej vete petitu navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd vyslovil, že prezident je pred prijatím rozhodnutia o vymenovaní generálneho prokurátora oprávnený a povinný posúdiť, či navrhovaný kandidát spĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, a to nielen hmotnoprávne, ale i predpoklady vo vzťahu k procesu voľby. Aj táto interpretácia ústavy je správna a nemožno jej nič vytknúť, opäť však nedáva žiadnu odpoveď na otázku, či je prezident oprávnený návrhu národnej rady nevyhovieť aj v prípade, ak sú všetky zákonné predpoklady na vymenovanie kandidáta splnené. Z odôvodnenia návrhu vyplýva, že navrhovatelia sa vlastne domáhajú iného výkladu, podľa ktorého prezident v takomto prípade nemá právo návrh na vymenovanie generálneho prokurátora zamietnuť, v tomto zmysle však obsah odôvodnenia nezodpovedá, resp. nie je zosúladený s petitom návrhu. Ide pritom o otázku, ktorá si skutočne zasluhuje pozornosť. Podľa čl. 150 ústavy prezident generálneho prokurátora „vymenúva“ na návrh národnej rady, pričom nie je jednoznačné, či tento pojem pripúšťa jeho voľnú úvahu, a teda či zahŕňa i jeho oprávnenie návrhu nevyhovieť. Práve takýto výklad pojmu „vymenúva“ totiž zaujal vo svojej skoršej judikatúre ústavný súd (I. ÚS 39/93). Aby však ústavný súd mohol dať na takúto otázku odpoveď, musí najskôr zistiť, či sa skutočne stala spornou medzi navrhovateľmi a prezidentom. Javí sa totiž, že prezident svoje rozhodnutie odkladá práve z dôvodu

prebiehajúceho konania o ústavnej sťažnosti D. T., a nie z dôvodu, že kandidáta J. Č. nechce vymenovať napriek tomu, že podmienky na jeho vymenovanie považuje za splnené. Z tvrdení navrhovateľov ani z iných skutočností teda nevyplýva, že by spor o výklad ústavy v tomto smere existoval. Ústavný súd by tak mal návrh na výklad ústavy zamietnuť.

II.C

Ostatné vyjadrenia

22. Minister spravodlivosti vo svojom vyjadrení z 10. mája 2012 uviedol, že nepovažuje za vhodné sa k návrhu vyjadrovať, keďže sa výlučne týka výkladového sporu medzi prezidentom a národnou radou.

23. Predseda národnej rady a predseda najvyššieho súdu sa k návrhu skupiny poslancov nevyjadrili.

24. Prijaté vyjadrenia zaslal ústavný súd navrhovateľom pre prípad, že by na ne chceli prostredníctvom svojho zástupcu reagovať, túto možnosť však nevyužili.

III.

Vlastné posúdenie

25. Podľa čl. 128 ústavy podáva ústavný súd výklad ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná. Rozhodnutie ústavného súdu o výklade ústavy alebo ústavného zákona sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Výklad je všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia.

26. Ústavný súd v danej veci rozhodol v pléne na základe čl. 131 ods. 1 ústavy v platnom znení, podľa ktorého rozhoduje v pléne i o veciach podľa čl. 128 ústavy. Skutočnosť, že § 48 zákona o ústavnom súde naďalej ustanovuje, že o návrhu na podanie výkladu koná senát ústavného súdu, pritom nie je rozhodujúca pre určenie, v akom zložení rozhoduje ústavný súd, pretože nadobudnutím účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.,

ktorým došlo k zmene čl. 131 ods. 1 ústavy, sa toto zákonné ustanovenie stalo obsoletným (PL. ÚS 14/06).

III.A

Vymedzenie predmetu sporu

27. V konaní o výklad ústavných zákonov je ústavný súd viazaný návrhom oprávneného subjektu v rozsahu, v ktorom bolo preukázané, že je vec sporná (I. ÚS 20/94, I. ÚS 7/96). Predmet výkladu je však vymedzený návrhom na výklad konkrétneho ustanovenia ústavy alebo ústavného zákona, nie návrhom konkrétneho výkladu zo strany účastníkov konania. Ústavný súd je oprávnený podať aj taký výklad sporného ustanovenia, ktorý nebude totožný so žiadnou z predložených verzií (I. ÚS 30/99). Po predložení návrhu a vyjadrení účastníkov konania, ktorí môžu vo vzťahu k návrhu výkladu príslušného ustanovenia predložiť protinávrh, tak spravidla ustáli predmet sporu, o ktorom bude v prípade splnenia ostatných náležitostí konania rozhodovať (I. ÚS 3/98 z 22. januára 1998). Vychádza pritom nielen zo znenia navrhnutého výkladu, ale tiež z obsahu jeho odôvodnenia.

28. V danej veci sa ústavný súd zoznámil s obsahom návrhu skupiny poslancov a jednotlivými vyjadreniami, pričom dospel k záveru, že medzi účastníkmi existuje relevantný spor o výklad predmetných ústavných ustanovení. Navrhovatelia vychádzajú z implicitného predpokladu, že i keď má prezident právo posúdiť návrh v primeranej lehote, ktorá závisí na konkrétnych okolnostiach, časový rámec jeho rozhodovania nesmie presiahnuť určitý maximálny (hraničný) rozsah. Doba, počas ktorej nie je funkcia generálneho prokurátora obsadená, nesmie ohroziť riadne fungovanie ústavných orgánov, a práve k tomu by došlo, pokiaľ bude tento stav trvať niekoľko mesiacov, resp. dlhšie. Prezident, naopak, zastáva názor, že dôvodný odklad takémuto časovému obmedzeniu z povahy veci nemôže podliehať, a preto kým trvajú relevantné pochybnosti o splnení zákonných podmienok na vymenovanie, nie je povinný ani oprávnený o návrhu rozhodnúť.

29. Z oboch vyjadrení je ďalej zrejmé, že kým navrhovatelia sa domnievajú, že prezident môže odmietnuť vymenovať kandidáta „práve a len“ za predpokladu, že nespĺňa ústavou a zákonom stanovené predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie, prezident s takýmto výkladom nesúhlasí. Upozorňuje pritom na to, že s ohľadom na postavenie prokuratúry a generálneho prokurátora, ktorý je na jej čele, by nezodpovedalo princípom demokratického a právneho štátu, rešpektujúceho trojdelenie štátnej moci, keby sa na výbere generálneho prokurátora podieľala výlučne len zákonodarná moc a prezident by pri jeho vymenovaní mal len notariálnu právomoc.

30. Treba zdôrazniť, že uvedený spor o výklad nie je abstraktný, ale skutočne existuje v súvislosti s postupom prezidenta pri rozhodovaní o návrhu národnej rady, aby bol do funkcie generálneho prokurátora vymenovaný J. Č., ktorý bol národnou radou zvolený 17. júna 2011. Výklad ústavného súdu, ktorý by zodpovedal otázky tvoriace predmet sporu, by pritom umožnil bez ďalšieho o tomto návrhu rozhodnúť. Vzhľadom na to, že o návrhu nebolo do dnešného dňa rozhodnuté, je zrejmé, že pre riešenie sporu má význam otázka časového aspektu rozhodovania. Význam ale nemožno uprieť ani ďalšej predloženej otázke, ktorá sa týka rozsahu úvahy prezidenta pri posudzovaní návrhu národnej rady. Prezident síce považoval uvedenú otázku za predčasnú, pretože v prípade kandidáta J. Č. pretrvávali pochybnosti, či bol zvolený v súlade so zákonom, jeho názor na rozsah uváženia, ktoré má prezident pri výkone predmetnej právomoci, sa však od názoru navrhovateľov očividne odlišuje. Za predpokladu, že by bol správny práve jeho výklad, by tak mohol odmietnuť vymenovať navrhnutého kandidáta i z iného dôvodu. Sám pritom netvrdí, že navrhnutého kandidáta vymenuje bez zbytočného odkladu, ak nebudú žiadne pochybnosti týkajúce sa zákonnosti jeho voľby, ale, naopak, pripúšťa, že následne zaujme stanovisko, podľa ktorého je možné odmietnuť tento návrh i z iných dôvodov. O tom napokon svedčí i dnešný stav, keď po odmietnutí ústavnej sťažnosti D. T. (IV. ÚS 433/2012) neprebíha pred ústavným súdom žiadne konanie, ktoré by mohlo spochybniť spôsob, akým bol J. Č. zvolený za kandidáta na generálneho prokurátora. V uvedenom konaní sa sťažovateľ neúspešne domáhal toho, aby ústavný súd prikázal národnej rade predložiť návrh na jeho vymenovanie prezidentovi, pretože sa domnieval, že vo voľbách 17. mája 2011 získal nadpolovičnú väčšinu hlasov poslancov. Súčasne navrhol zrušiť výsledok hlasovania národnej rady

zo 17. júna 2011. Pokiaľ preto prezident považuje výsledok tohto konania za relevantný pre svoj ďalší postup, je zrejmé, že tak koná s ohľadom na svoj názor, že môže navrhnutého kandidáta odmietnuť i v prípade, ak sú splnené zákonné podmienky na jeho menovanie. Dôvod na zamietnutie návrhu pre nedostatok spornosti veci tu teda zjavne nie je.

31. Na základe uvedených skutočností považuje ústavný súd za predmet tohto konania podanie výkladu, ktorým budú zodpovedané otázky, či má prezident podľa § 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy povinnosť vymenovať kandidáta na generálneho prokurátora, ktorého mu navrhla národná rada, pokiaľ tento spĺňa ústavou a zákonom stanovené predpoklady na vymenovanie, a aký je časový aspekt výkonu tejto prezidentovej právomoci.

III.B

Výklad predmetných ustanovení

32. Ustanovenie § 102 ods. 1 písm. t) ústavy ustanovuje, že prezident „vymenúva a odvoláva... generálneho prokurátora“, pričom ide o čiastočne duplicitné ustanovenie vo vzťahu k čl. 150 ústavy, podľa ktorého je na čele prokuratúry Slovenskej republiky „generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky“.

33. Z citovaných ustanovení je zrejmé, že prezident republiky môže za generálneho prokurátora vymenovať len osobu, ktorú mu navrhla národná rada. Nie je v nich však už výslovne ustanovené, či je prezident vždy povinný vymenovať jej kandidáta alebo či jeho vymenovanie môže odmietnuť a vyžiadať si od národnej rady nový návrh. Sprvu uvedená povinnosť neplynie z doslovného znenia iných ústavných ustanovení, pričom opak netvrdia ani navrhovatelia. Tí ju, naopak, odvodzujú z niektorých princípov, ktoré sa vo všeobecnosti viažu na výkon štátnej moci, a to zo zákazu svojvôle a princípu legality. Ústavný súd, samozrejme, zastáva právny názor, podľa ktorého musí prezident pri výkone svojich právomocí postupovať v súlade s právnymi predpismi a musí sa vyvarovať svojvôle (PL. ÚS 14/06), no nestotožňuje sa s takým pojatím týchto princípov, ktoré z prípadného oprávnenia prezidenta posudzovať u navrhnutého kandidáta splnenie iných než zákonom

stanovených predpokladov bez ďalšieho vyvodzuje arbitrárnosť tohto postupu. Vedú ho k tomu nasledujúce dôvody:

34. Ústava Slovenskej republiky je založená na princípoch demokratického a právneho štátu, ktoré sa ako základné princípy slovenského právneho poriadku premietajú i do postavenia a výkonu právomocí zo strany orgánov verejnej moci. Oba tieto princípy platia súčasne, pričom zjednodušene je možné povedať, že výkon štátnej moci sa musí vždy opierať o demokratickú legitimitu a musí k nemu dochádzať na základe zákona a v jeho medziach. Tento záver sa uplatní i na úrovni ústavných orgánov, ktoré sú podľa ústavy, ústavných zákonov či „podústavných“ právnych predpisov oprávnené prijímať rozhodnutia v oblasti vnútornej a zahraničnej politiky. Je nevyhnutné, aby tieto rozhodnutia boli vždy výsledkom vôle väčšiny, ktorá je vyjadrená buď priamo občanmi, alebo prostredníctvom ich zástupcov, ktorí svoj mandát odvíjajú od demokratických volieb. V oboch prípadoch pritom musia byť rozhodnutia prijímané na základe právomoci stanovenej ústavou a v obsahových medziach z nej vyplývajúcich.

35. Konkrétny spôsob, akým bude dochádzať k prijímaniu jednotlivých rozhodnutí, závisí vždy na rozhodnutí ústavodarcu. Práve ústava ustanovuje základný kompetenčný rámec pre výkon štátnej moci, ktorého súčasťou sú jednak materiálne obmedzenia (typicky predovšetkým základné práva a slobody a niektoré ústavné princípy) a jednak obmedzenia formálne alebo procedurálne, ktorých zmyslom nie je zamedziť prijatiu rozhodnutia určitého obsahu, ale pôsobiť (okrem iného) preventívne proti zneužitiu moci, ku ktorému by existoval väčší priestor, pokiaľ by určitá právomoc bola zverená len jednému orgánu. Jednou z možností, ako čeliť takémuto riziku, je podmienenie prijatia určitého rozhodnutia súhlasom viacerých orgánov, čím je zabezpečená ich vzájomná kontrola.

36. Práve uvedené mechanizmy vystihujú podstatu del'by moci ako jednej zo základných charakteristických črt organizácie štátnej moci v moderných demokratických ústavných systémoch. Ústavný súd pod del'bou moci nerozumie len formálne rozdelenie na moc zákonodarnú, moc výkonnú a moc súdnu, ktorým sa s ohľadom na obsah ústavy napokon ani nevyčerpávajú všetky ústavou zriadené štátne orgány, pretože nezahŕňa napr.

postavenie Národnej banky Slovenska, Najvyššieho kontrolného úradu, prokuratúry, verejného ochrancu práv či Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Podstatou tejto deľby je, naopak, rozdelenie jednotlivých právomocí v rámci ústavného systému medzi viac orgánov za súčasnej existencie účinných mechanizmov, ktoré prostredníctvom vzájomnej účasti na výkone týchto právomocí alebo možnosti následnej kontroly bránia ich zneužitiu. Takéto pojmá nie je v rozpore s charakteristikou ústavného systému Slovenskej republiky ako parlamentnej formy vlády, ktorá vyjadruje predovšetkým spôsob, akým je v našom ústavnom systéme vyjadrený vzájomný vzťah vlády a parlamentu. Jej podstatou však nie je dominancia parlamentu vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci pri výkone akejkoľvek právomoci. I národná rada je totiž podľa ústavy orgánom, ktorý je pri výkone svojich právomocí viazaný ústavou a ďalšími záväznými právnymi predpismi, a teda môže postupovať len na ich základe a v nimi stanovených medziach. V parlamentnej forme vlády je navyše prirodzené, že vzhľadom na politickú zodpovednosť vlády voči parlamentu nie je možné na ich vzťah nazerať výlučne prizmou dvoch oddelených a vzájomne sa „brzdiacich“ a „vyvažujúcich“ mocí. Tieto funkcie, naopak, vo významnom rozsahu plnia iné – národnej rade sa nezodpovedajúce – štátne orgány vrátane prezidenta a významnú úlohu v tomto smere zohráva i parlamentná opozícia, napr. s ohľadom na jej možnosť vyjadriť sa k návrhom zákonov či iných rozhodnutí v parlamentnej rozprave, získavať informácie o činnosti orgánov moci výkonnej a podrobovať ich verejnej kritike či podať ústavnému súdu návrh na posúdenie súladu zákona či iného právneho predpisu s ústavou.

37. Z uvedených dôvodov nie je možné apriórne vylúčiť, že v prípade, keď na prijatí určitého rozhodnutia podľa ústavy participuje prezident a národná rada, závisí výsledné rozhodnutie na ich vzájomnej zhode. To znamená, že jedným z akceptovateľných riešení je i také vymedzenie niektorých právomocí, keď je na prijatie rozhodnutia potrebný súhlas národnej rady i prezidenta. Právomoci prezidenta sú rovnako ako v prípade národnej rady stanovené ústavou, pričom i on opiera svoju legitimitu o jej ustanovenia a mandát vyplývajúci z demokratických volieb. Od účinnosti ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. a voľby prezidenta v roku 1999 je navyše prezident tak ako národná rada volený priamo občanmi. Nesúhlas prezidenta s určitým návrhom národnej rady je preto vo svojej podstate rovnako legitímne rozhodnutie, akým je podpora tohto návrhu zo strany národnej rady.

Je vecou ústavodarcu, aby rozhodol, či a v akých prípadoch sú takéto kontrolné mechanizmy pri prijímaní politických rozhodnutí potrebné.

38. Základná otázka, s ktorou sa musí ústavný súd vysporiadať v tomto konaní, spočíva v tom, či prezident pri výkone právomoci vymenovať generálneho prokurátora vystupuje vo vzťahu k národnej rade ako spolurozhodujúci orgán, ktorý musí s jej kandidátom na základe vlastného posúdenia tiež súhlasiť, alebo ako orgán, ktorý je návrhom národnej rady viazaný a musí ho rešpektovať. Ide o to, či výber generálneho prokurátora závisí na zhode prezidenta a národnej rady, alebo je len v rukách národnej rady, pričom prezident musí jej výber potvrdiť. Možnosť nevyhovieť návrhu a vyžiadať si iného kandidáta v prípade, že kandidát navrhnutý národnou radou nespĺňa zákonom stanovené predpoklady na výkon tejto funkcie, v tomto konaní, samozrejme, nie je sporná a ústavný súd sa k nej už v minulosti vyjadril v súvislosti s výkladom čl. 102 ods. 1 písm. h) ústavy (PL. ÚS 14/06). Na jeho závery je možné odkázať i vo vzťahu k ustanoveniam, ktoré sú predmetom tohto výkladu.

39. Ústavný súd podotýka, že v danej veci nerozhoduje o tom, ktorá alternatíva je vhodnejšia, správnejšia alebo účelnejšia. Takáto úvaha náleží len ústavodarcovi, ktorý schválením ústavy a jej následných zmien a doplnení stanovil, aký konkrétny spôsob delby moci, pokiaľ ide o rozdelenie právomocí, vzájomnú participáciu štátnych orgánov pri ich výkone a následnej kontrole, má existovať v našom systéme organizácie štátnej moci. Obe možnosti sú možné a z hľadiska princípov demokratického a právneho štátu akceptovateľné. Úlohou ústavného súdu nie je nahrádzať rozhodnutie ústavodarcu vyjadrené ustanoveniami ústavy, ale interpretovať ho. Musí pritom vziať do úvahy nielen doslovné znenie ustanovení, ktorých výklad je predmetom tohto konania, ale i celú úpravu postavenia prezidenta v ústavnom systéme a jeho vzťah k ostatným orgánom. Za relevantné je tak možné považovať i to, aký význam prikladal ústavodarca uváženiu prezidenta pri výkone jeho právomocí v dobe prijatia ústavy, aká bola následná relevantná prax ústavných orgánov, a nakoniec, či sa tohto vymedzenia nedotkli i neskoršie zmeny ústavy. K viacerým z týchto východísk sa ústavný súd vyjadril už v minulosti (predovšetkým I. ÚS 39/93, PL. ÚS 14/06).

40. Ústava v pôvodnom znení z roku 1992 vymedzila postavenie a právomoci prezidenta spôsobom, ktorý nezodpovedá tradičnému modelu usporiadania vzťahov medzi hlavou štátu, vládou a parlamentom v parlamentnej forme vlády. V žiadnom prípade mu nebolo možné prisudzovať len reprezentatívnu funkciu, pretože pri výkone viacerých svojich právomocí, ktoré vykonával spoločne s iným ústavným orgánom, mohol postupovať podľa vlastného uváženia a bez toho, aby bol viazaný návrhom vlády. Tiež mu boli zverené významné samostatné právomoci. Jeho postavenie bolo (fakticky) koncipované na princípe jeho politickej zodpovednosti voči národnej rade a rovnocennom alebo v niektorých aspektoch dokonca nadradenom postavení voči vláde (I. ÚS 39/93). Vo svojej podstate tak ústava nadviazala na právnu úpravu obsiahnutú v Ústave Československej socialistickej republiky z roku 1960 a neskôr v ústavnom zákone č. 143/1968 Zb. o československej federácii v znení neskorších predpisov, a to predovšetkým pokiaľ ide o jej výklad a spôsob aplikácie v ponovembrovom období, ktoré predstavovalo posledné obdobie jej účinnosti. Ústava prevzala vtedajší základný model vzájomných vzťahov jednotlivých orgánov (PL. ÚS 14/06).

41. V dôsledku uvedenej kontinuity bola v prípade, že na výkone určitej právomoci participoval prezident a vláda, základným predpokladom prijatia určitého rozhodnutia zhoda oboch orgánov. Ústavný súd ich vzájomné vzťahy vymedzil tak, že „hoci sú obe zložky výkonnej moci v Slovenskej republike (prezident a vláda) navzájom oddelené, zároveň spolupracujú a sú navzájom previazané spolupôsobením pri realizácii svojich ústavných právomocí... Vzájomná spolupráca prezidenta a vlády pri výkone ich ústavných právomocí sa prejavuje tak, že bez ústavou určeného výkonu ústavnej právomoci jednej z nich nie je možné ani uplatnenie (reálny výkon) ústavnej právomoci druhej z nich.“ (I. ÚS 7/96). Oba orgány ale mali samostatnú možnosť uváženia v tom zmysle, či akceptujú návrh alebo stanovisko druhého z nich. To znamená, že prezident napr. nemohol vymenovať určitého štátneho funkcionára sám, pokiaľ jeho menovanie bolo podmienené návrhom zo strany vlády, zároveň však nemusel vyhovieť návrhu vlády na vymenovanie konkrétnej osoby. Oba orgány tak museli dospieť k zhode, že určitá osoba je vhodným kandidátom na túto funkciu.

42. Je potrebné poznamenať, že uvedený prípad je prvým, keď prezident vyjadril výhrady k návrhu národnej rady na vymenovanie generálneho prokurátora. Z tejto skutočnosti však nie je možné vyvodzovať záver o ústavnej zvyklosti, pretože ani v jednom z doterajších prípadov menovania nenastal spor o rozsah jeho uváženia. V prospech výkladu, podľa ktorého prezident nie je povinný vymenovať kandidáta na generálneho prokurátora, svedčí, naopak, nepochybne skutočnosť, že záver o požiadavku zhody či konsenzu dvoch orgánov bol v období, keď bola ústava účinná v pôvodnom znení, zakaždým akceptovaný zo strany všetkých v konflikte stojacich štátnych orgánov, čo je možné demonštrovať napríklad na postoji vlády k právomoci prezidenta poverovať vyslancov. Vláda vtedy vo svojom liste výslovne akceptovala možnosť, aby prezident (z akéhokoľvek dôvodu) nevyhovel jej podnetu (I. ÚS 51/96, PL. ÚS 14/06). Uvedený príklad je špecifický tým, že ústava nestanovovala vláde návrhové oprávnenie vo vzťahu k vyslancom, reflektovala však jej postoj i v iných rovnako relevantných prípadoch.

43. Všeobecný princíp, z ktorého by vyplývala povinnosť prezidenta vyhovieť návrhom vlády alebo národnej rady, nie je možné odvodiť ani v dôsledku novelizácie ústavy ústavnými zákonmi č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z., ktoré sa významným spôsobom dotkli i ústavnej úpravy postavenia prezidenta. Tieto ústavné zákony čiastočne zmenili i vymedzenie niektorých právomocí prezidenta, keď priamo obmedzili jeho uváženie stanovením povinnosti vyhovieť návrhu predsedu vlády na vymenovanie a odvolanie člena vlády a zavedením inštitútu kontrasignácie, týmto zmenám však nie je možné pripísať také dôsledky, že by na ich základe došlo k tak zásadnému prehodnoteniu vzťahu prezidenta k ostatným orgánom, ktoré by v prípadoch jeho právomocí vykonávaných na návrh vylúčilo na jeho strane akýkoľvek priestor pre vlastné rozhodovanie, ktoré by presahovalo rámec posúdenia jeho súladu s ústavou či zákonom. Takýto záver pochopiteľne nie je možné odvodzovať ani zo zmeny spôsobu voľby prezidenta na voľbu priamu, pretože tou došlo k posilneniu jeho demokratickej legitimacy. To síce samo osebe neznamena posilnenie jeho právomocí, rozhodne však nejde o skutočnosť, ktorá by z povahy veci odôvodňovala ich prísne reštriktívny výklad.

44. Ústavný súd zastáva názor, že takto vymedzené východiská opodstatňujú záver o oprávnení prezidenta odmietnuť návrh národnej rady na vymenovanie generálneho prokurátora nielen z dôvodu jeho nesúladu s právnymi predpismi, ale i z iných dôvodov. Takýto výklad napokon plne reflektuje i postavenie prokuratúry v našom ústavnom systéme. Tá je totiž koncipovaná ako samostatný ústavný orgán, ktorého funkcia spočíva v ochrane práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a štátu a ktorý nie je súčasťou výkonnej ani zákonodarnej moci. Práve z tohto dôvodu, teda aby došlo k reálnemu zabezpečeniu takto vymedzeného nestranného postavenia prokuratúry, ktoré je nevyhnutným predpokladom jej riadneho pôsobenia, zveril ústavodarca výber osoby generálneho prokurátora medzi viac ústavných orgánov, ktoré sú s ohľadom na spôsob ich voľby spôsobilé nezávisle od seba sprostredkovať vymenovanej osobe demokratickú legitimitu pre výkon jeho funkcie. Táto skutočnosť však ešte neznamená, že jeho uváženie pri výkone tejto právomoci nepodlieha určitým ďalším materiálnym obmedzeniam, ktoré musí prezident pri výkone svojej funkcie rešpektovať.

45. Základné obmedzenie v tomto zmysle vyplýva zo samotnej funkcie, akú má prezident v ústavnom systéme, a ktorej podstatou nie je byť konkurentom jednotlivých zložiek moci a ústavných orgánov, ale naopak garantom, že ústavou predpokladaná štruktúra štátnych orgánov bude riadnym spôsobom fungovať a bude tak môcť slúžiť v prospech všetkých občanov. Ústavodarca v tomto zmysle spresnil znenie ústavy novelou uskutočnenou ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., keď doplnením druhej vety čl. 101 ods. 1 ústavy zdôraznil povinnosť prezidenta zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Uvedené má význam i pre výklad predmetných ustanovení. Je namieste zdôrazniť, že v prípade právomoci vymenovať generálneho prokurátora nie je možné považovať postavenie prezidenta a národnej rady za totožné. Kým výber osoby kandidáta na vymenovanie generálneho prokurátora z okruhu všetkých do úvahy prichádzajúcich osôb je úlohou národnej rady, ktorá o ňom rozhoduje voľbou z kandidátov nominovaných poslancami, prezident sa pri výkone svojej funkcie vyjadruje ku konkrétnej osobe. Zmysel jeho uváženia preto nespočíva v samotnom výbere kandidáta zo všetkých osôb spĺňujúcich zákonom stanovené predpoklady, ale v hodnotení vhodnosti zvolenej osoby pre výkon predmetnej funkcie, a to z hľadísk, ktoré odpovedajú už uvedenej základnej povinnosti

prezidenta zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Táto povinnosť sa vo všeobecnosti premieta do výkonu jeho právomocí.

46. Uvedené znamená, že prezident nemá možnosť nevymenovať kandidáta na funkciu generálneho prokurátora z akéhokoľvek dôvodu. Rozsah jeho uváženia síce presahuje posúdenie toho, či kandidát, ktorého prezidentovi navrhla národná rada, spĺňa zákonom stanovené podmienky, akékoľvek ďalšie dôvody, pre ktoré by sa prezident rozhodol nevymenovať ho, však musia obstať práve s ohľadom na jeho povinnosť zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Prezident by tak mal predovšetkým zvažovať, či určité skutočnosti vzťahujúce sa na osobu kandidáta dôvodne nespochybňujú jeho schopnosť vykonávať svoju funkciu spôsobom, ktorý nebude znižovať vážnosť tejto funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu. Tieto skutočnosti pritom nemusia spočívať iba v určitom autoritatívnom spôsobom konštatovanom porušení právnej povinnosti, v žiadnom prípade však nesmú byť prejavom svojvôle, ktorej zákaz predstavuje jeden z princípov právneho štátu (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 12/05) vzťahujúci sa na činnosť všetkých ústavných orgánov vrátane prezidenta. V prípade predmetnej právomoci to znamená, že je plne v súlade s postavením prezidenta, aby s ohľadom na požiadavku nestrannosti prokuratúry a generálneho prokurátora, ako aj všeobecne na význam tejto funkcie v ústavnom systéme vzal pri posúdení navrhnutého kandidáta do úvahy všetky skutočnosti, ktoré možno považovať za relevantné na jej riadny výkon.

47. Pokiaľ prezident dospeje k záveru, že v dôsledku týchto závažných skutočností nemôže kandidáta vymenovať, je jeho povinnosťou túto skutočnosť oznámiť národnej rade a aspoň stručne zverejniť dôvody, ktoré ho k tomuto kroku viedli. Povinnosť zverejniť dôvody, ktoré ho viedli k nevymenovaniu kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, vyplýva z požiadavky transparentnosti výkonu štátnej moci, resp. princípu verejnej kontrolovateľnosti výkonu štátnej moci občanmi, od ktorých táto moc pochádza (čl. 2 ods. 1 ústavy). Ústavný súd pritom zdôrazňuje, že tento princíp považuje za integrálnu súčasť generálneho princípu demokratického a právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy.

48. Uvedené závery ale nezbavujú prezidenta a národnú radu zodpovednosti za to, aby zabezpečili, že funkcia generálneho prokurátora nezostane dlhodobo neobsadená. I keď ústava nestanoví žiadnu lehotu, v rámci ktorej má prezident rozhodnúť o tom, či navrhnutého kandidáta vymenuje do funkcie generálneho prokurátora alebo nie, musí sa i toto jeho rozhodovanie uskutočniť v určitom primeranom časovom rámci. K posúdeniu navrhnutého kandidáta by tak malo dôjsť v primeranej lehote, čo znamená v dobe, ktorú možno považovať za nevyhnutnú pre zváženie všetkých relevantných skutočností na výkon uvedenej právomoci v jednotlivých konkrétnych prípadoch. Uvedená požiadavka pritom platí nielen pre povinnosť národnej rady predložiť prezidentovi kandidáta na túto funkciu, ale aj pre povinnosť prezidenta rozhodnúť o tomto návrhu. Je zrejmé, že z povahy rozhodovania o vymenovaní, ktoré je výsledkom voľby poslancov národnej rady a súhlasu prezidenta republiky, môže a bude dochádzať k tomu, že dosiahnutie potrebného konsenzu nebude otázkou dní, ale týždňov či výnimočne mesiacov. Je preto možné zhrnúť, že z ústavy nevyplýva žiadna presná časová hranica, ktorej prekročenie by nevyhnutne znamenalo porušenie povinnosti rozhodnúť v primeranej lehote. Takýto záver bude vždy závisieť na posúdení konkrétnych dôvodov, pre ktoré nebolo možné rozhodnúť skôr. Postup prezidenta ani národnej rady však nesmie fakticky viesť k tomu, že ním bude predĺžované obdobie, v ktorom nie je funkcia generálneho prokurátora obsadená.

49. Zo všetkých týchto dôvodov rozhodol ústavný súd tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k tomuto rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa, sudcu Jána Lubyho, sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Ladislava Orosza. Sudkyňa Ivetta Macejková dopĺňa odôvodnenie rozhodnutia.

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

V Košiciach 24. októbra 2012