**Skrátené rozhodnutia pre semináre z Ústavného práva II**

Skrátili: Lucia Berdisová, Katarína Kuklová, Jakub Neumann, Zuzana Kyjac

Katedra teórie práva a ústavného práva PF TU v Trnave, letný semester 19/20

**Financovanie TASR**

**PL. ÚS 2/04 zo dňa 31. marca 2005**

**Spisová značka rozhodnutia:** PL. ÚS 2/04

**Dátum vydania rozhodnutia:** 31. marec 2005

**Typ rozhodnutia:** nález ÚS

**Typ konania:** konanie o súlade právnych predpisov s ústavou

**Navrhovateľ:** generálny prokurátor

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** princípy hospodárstva SR (čl. 55 ods. 1), sloboda prejavu a právo na informácie (čl. 26 ods. 1, 2, 4), všeobecne princípy demokratického s právneho štátu (čl. 1 ods. 1)

**Výroková časť (kompletné znenie):**

Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

**O d ô v o d n e n i e (skrátené znenie):**

(...) Generálny prokurátor v návrhu uviedol, že Slovenská národná rada sa 30. januára1992 uzniesla na zákone o tlačovej kancelárii, ktorým zriadila Česko-slovenskú tlačovú kanceláriu Slovenskej republiky (ďalej aj „tlačová kancelária“ alebo „Tlačová agentúra SR“) ako spravodajsko-informačnú agentúru Slovenskej republiky. Súčasne boli upravené jej pôsobnosť, postavenie generálneho riaditeľa a práva a povinnosti súvisiace s rozdelením Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Generálny prokurátor namieta, že celý zákon o tlačovej kancelárii je v rozpore s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 ústavy a s čl. 10 dohovoru. V rozšírení návrhu z 2. februára 2004 žiadal vysloviť nesúlad aj s čl. 1 ods. 1 ústavy. Podľa názoru generálneho prokurátora pod právom na prístup k informáciám treba rozumieť nielen právo každej osoby na to, aby sa dozvedela všetky informácie týkajúce sa jej, ale aj jej práva na prístup k informáciám, ktoré sú zhromažďované v súvislosti s výkonom verejnej moci.(...) Pre napĺňanie práva na slobodné prijímanie informácií (sloboda prejavu) majú mimoriadny význam slobodné médiá, poslaním ktorých je vyvažovať štátnu moc mocou verejnej mienky. Predpokladom takého fungovania médií je, že štát vytvorí priehľadné podmienky v tejto oblasti, a to nielen v oblasti vlastníckych vzťahov k jednotlivým médiám, ale aj v úprave vzťahov k tretím stranám, ktoré by mohli uplatniť svoj vplyv na ich nezávislosť. Ustanovením právnych podmienok pre nezávislé pôsobenie médií štát zároveň vytvára záruky pre jednotlivé spôsoby uplatnenia slobody prejavu. Vychádzajúc z obsahu práva na slobodné prijímanie informácií z hľadiska záruk slobody prejavu priznaných v ústave a v dohovore je dôležité zaoberať sa právnym postavením Tlačovej agentúry SR ako významného informačného a spravodajského zdroja na území Slovenskej republiky. Tlačová agentúra SR je príspevková organizácia, ktorá je zapojená finančnými vzťahmi na štátny rozpočet [najskôr priamo a od účinnosti novely zákona o tlačovej kancelárii zákonom č. 442/2003 Z. z. prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva kultúry Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo kultúry“)]. (...) Podľa ustanovenia § 21 ods. 2 citovaného zákona príspevkové organizácie štátu sú právnické osoby štátu, ktoré sú na štátny rozpočet zapojené príspevkom. Platia pre nefinančné vzťahy určené ústredným orgánom v rámci ich rozpočtov.(...) Z uvedenej právnej úpravy odvodil generálny prokurátor ekonomickú závislosť Tlačovej agentúry SR na štátnom rozpočte.(...) Spôsob a výška čerpania prostriedkov zo štátneho rozpočtu sú však výraznou mierou ovplyvniteľné rozhodnutím výkonnej moci.(...) K uvedeným ekonomickým vzťahom štátu a Tlačovej agentúry SR možno priradiť i postavenie a menovanie generálneho riaditeľa, ktorý zodpovedá za celú jej činnosť. Za svoju činnosť zodpovedá len vláde Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), ktorá ho menuje a odvoláva. Zákon o tlačovej kancelárii neurčuje žiadne kritériá pre jeho odvolanie, z čoho možno oprávnene usudzovať, že dôvod pre jeho odvolanie môže byť akýkoľvek, mocenský záujem nevylučujúc. Ak zákonom dané postavenie generálneho riaditeľa nie je nezávislé, potom činnosť, ktorú riadi, rovnako nemožno označiť ako nezávislú. V nadväznosti na to dôvodné obavy o nezávislom postavení Tlačovej agentúry SR možno vyvodiť i z formulovania vnútorného usporiadania a hospodárenia. Pre ústavnú rovnováhu sú okrem inštitucionálnych záruk kontroly zakotvených v ústave potrebné také poistky proti zneužitiu moci, ktoré by súčasne v čo najväčšej miere zužovali priestor pre zásah jednotlivých mocí do ľudských práv a základných slobôd chránených ústavou a medzinárodnými zmluvami. Pre tento účel je nevyhnutná existencia slobodného, nezávislého, pluralitného a zodpovedného žurnalizmu. Sloboda médií pritom vychádza z potreby informovať občanov o aktivitách verejnej moci a podrobovať výkon rôznych druhov moci nepretržitej a kritickej analýze. Podľa názoru generálneho prokurátora zákon o tlačovej kancelárii uvedeným potrebám nezodpovedá. Obsahom napadnutých ustanovení neposkytuje ochranu slobody prejavu tak, aby jej uplatnenie nemohlo byť zmarené napríklad neposkytnutím dôležitého a neodkladného oznámenia orgánov verejnej moci v naliehavom verejnom záujme. Vplyv vlády na Tlačovú agentúru SR nevylučuje možnosť ovplyvňovania jej činnosti zo strany štátu, čím ale nie sú rešpektované ústavné princípy ochrany slobody prejavu. Generálnym prokurátorom citované ustanovenia § 2 ods. 1 a 2, § 5 ods. 2 a § 6 ods. 1 preto nie sú v súlade s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a s čl. 10 dohovoru. Generálny prokurátor ďalej poukazuje na to, že zákon o tlačovej kancelárii v ustanovení § 2 ods. 2 umožňuje zápis tlačovej kancelárie do obchodného registra a tiež jej podnikateľské aktivity. To znamená, že môže podnikať v rámci svojej pôsobnosti, a to na relevantnom trhu môže ponúkať za úhradu služby iným subjektom spočívajúce v poskytovaní slovného a obrazového spravodajstva s cieľom dosiahnuť zisk. Právne postavenie Tlačovej agentúry SR a spôsob jej financovania vyplývajúce zo zákona ju ako podnikateľa na trhu zvýhodňuje, resp. iným subjektom podnikajúcim v tejto oblasti ani iným zákon nezaručuje rovnaké podmienky pre podnikanie. K rovnakému názoru podľa generálneho prokurátora dospel aj Protimonopolný úrad Slovenskej republiky (...) Postavenie podnikateľa Tlačovej agentúry SR na relevantnom trhu všetkých druhov spravodajstva protimonopolný úrad vyhodnotil ako dominantné, podmienené poskytovaním verejných prostriedkov pre podnikateľskú činnosť v tejto oblasti.(...) Tento zákon predpokladá, že podnikateľská činnosť sa netýka činnosti hlavnej, pre ktorú bola príspevková organizácia štátu zriadená. Vychádzajúc z toho, že zákon o rozpočtových pravidlách súčasne predpokladá, že príspevkové organizácie sa zriaďujú na plnenie úloh štátu, a to na plnenie ich základných verejných funkcií, alebo na verejnoprospešné činnosti, ktoré sú úplne alebo čiastočne financované zo štátneho rozpočtu, potom treba konštatovať, že ustanovenie § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii sa absolútne vymyká tejto koncepcii.(...)

**Vyjadrenie národnej rady**

(...) Národná rada zrušila samostatnú rozpočtovú kapitolu Tlačovej agentúry SR a na štátny rozpočet je Tlačová agentúra SR od 1. januára 2004 zapojená prostredníctvom kapitoly ministerstva kultúry. Podľa názoru národnej rady ústava v čl. 26 ods. 1 garantuje slobodu prejavu a právo na informácie slovami „sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené“. Slovné spojenie „sú zaručené“ vyžaduje od štátu aktívnu úlohu, aby mohol zaručiť, že sloboda prejavu a právo na informácie budú realizované ako základný predpoklad politického pluralizmu. Od štátu sa teda vyžaduje, aby zaručil, že tento politický pluralizmus bude dosiahnutý a že ho neohrozí žiadny monopol, či už štátu alebo súkromnej spoločnosti.(...) V odseku 4 citovaného ustanovenia umožňuje obmedziť slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie, a to zákonom a iba vtedy, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Z uvedeného ústavného práva podľa názoru národnej rady možno vyvodiť, že štát nemôže obmedzovať slobodu prejavu a právo na informácie takými prostriedkami a opatreniami, ktoré nespĺňajú uvedené zásady. V prípade Tlačovej agentúry SR ide o štátnu príspevkovú organizáciu, ktorá je podľa ustanovenia § 2 zákona o tlačovej kancelárii spravodajskou informačnou agentúrou Slovenskej republiky. Z takejto zákonnej definície nemožno jednoznačne vyvodiť záver, že jej právna forma nezodpovedá princípom čl. 26 ústavy. O takéto posúdenie by však išlo pravdepodobne vtedy, ak by Tlačová agentúra SR bola definovaná ako jediný, a tým aj monopolný subjekt oprávnený poskytovať informácie.(...) Zákonodarca zriadil agentúru ako príspevkovú organizáciu, čím čiastočne prevzal na seba záväzok hmotne zabezpečiť jej činnosť. Je nesporné, že oprávnenia vyplývajúce zo správy rozpočtovej kapitoly sú aj také, že môžu nepriamo, ekonomickými nástrojmi ovplyvňovať chod a výkon činnosti finančného subjektu, avšak z čl. 152 ods. 4 ústavy, ako aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že pri výklade a uplatnení zákonov treba postupovať tak, aby boli v súlade s ústavou (I. ÚS 18/95).(...) Nezávislosť Tlačovej agentúry SR z hľadiska spôsobu vymenovania a odvolania jej štatutárneho zástupcu možno považovať za problematickú. Spôsob vymenovania a stanovenie kritérií na odvolanie akéhokoľvek funkcionára do určitej miery ovplyvňujú jeho nezávislosť. Zákon o tlačovej kancelárii v tomto smere neobsahuje žiadne obmedzenie pre vládu, ktorá generálneho riaditeľa vymenúva a aj odvoláva. (...)

**1. K namietanému nesúladu zákona o tlačovej kancelárii s čl. 1 a s čl. 26**

**ods. 1, 2 a 4 ústavy a s čl. 10 dohovoru**

V súvislosti s touto časťou návrhu generálneho prokurátora ústavný súd uvádza: Sloboda prejavu predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti, jednu zo základných podmienok jej rozvoja a sebarealizácie jednotlivca. Ústavný súd už vo viacerých svojich rozhodnutiach uviedol, že sloboda prejavu slúži na verejné vyjadrenie názorov, poznatkov, postojov a pocitov človeka (II. ÚS 28/96).(...) Sloboda prejavu je inštitútom ústavného práva, ktorý nepotrebuje konkretizáciu obyčajným zákonom. Zákony sa vyžadujú len na jej obmedzenie. Naopak, právo na informácie potrebuje konkretizáciu formou lex specialis [zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)]. Generálny prokurátor namietaný nesúlad vidí v právnom postavení Tlačovej agentúry SR, a to v ohrození princípu nezávislosti Tlačovej agentúry SR vzhľadom na plnenie jej úloh pri zabezpečení práva na prístup k informáciám ako súčasti práva na slobodu prejavu. Tento princíp vyvodil z § 2 ods. 1 zákona o tlačovej kancelárii, podľa ktorého tlačová kancelária je spravodajská informačná agentúra. Podľa § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii je tlačová kancelária príspevková organizácia, ktorá je zapojená finančnými vzťahmi na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly ministerstva kultúry. Generálny prokurátor uvádza, že slobodu prejavu môžu zabezpečiť (naplniť) len slobodné médiá. Štát by podľa neho mal a) zabezpečiť prehľadné vlastnícke vzťahy, b) upraviť vzťahy k tretím osobám, c) zabezpečiť nezávislosť médií.(...) Namietaný zákon však v žiadnom svojom ustanovení nepripúšťa monopol na informácie (najmä z oblasti verejného okruhu), ktoré by relevantne mohli ohroziť pluralitu názorov. Informácie šíria aj od štátu nezávislé súkromnoprávne právnické osoby zriadené na tento účel. Vytvorením tlačovej kancelárie podporovanej štátom sa podľa názoru ústavného súdu plní len pozitívny záväzok štátu na zabezpečovaní práva na prístup k informáciám. (...) Zmyslom zákonnej formy štátnej príspevkovej organizácie je zapojenie tejto inštitúcie do trhového hospodárstva. Samotné zriadenie tlačovej kancelárie nie je potrebné posudzovať z hľadiska zvolenej formy, ale z hľadiska obsahu jej činnosti, ktorou je plnenie pozitívneho záväzku štátu pri napĺňaní zmyslu práva na slobodu prejavu. Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach opakovane zdôraznil, že pri výklade a uplatňovaní zákona treba postupovať tak, aby boli v súlade s ústavou. Interpretácia ani aplikácia zákona o tlačovej kancelárii ani ekonomických zákonov, ktoré na tento zákon nadväzujú (zákon o rozpočtových pravidlách), nie sú spôsobilé podľa názoru ústavného súdu porušiť slobodu prejavu zaručenú čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 10 dohovoru. Generálny prokurátor namieta aj nesúlad zákona o tlačovej kancelárii s čl. 26 ods. 4 ústavy, podľa ktorého slobodu prejavu možno obmedziť len zákonom, a to za ustanovených podmienok, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Zákon o tlačovej kancelárii nie je podľa názoru ústavného súdu takýmto obmedzením a ani jeho interpretácia nepredstavuje obmedzenie, ktoré by bolo v nesúlade s čl. 26 ods. 4 ústavy.

**2. K namietanému nesúladu zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ústavy**

Generálny prokurátor poukázal na rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 70/97 a I. ÚS 55/00, v ktorých ústavný súd uviedol, že základom trhového hospodárstva a s ním spätej hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. (...) V tejto súvislosti poukazuje na rozhodnutia protimonopolného úradu sp. zn. 2003/DZ/P/2/052 z 24. marca 2003 a sp. zn. 2002/DZ/2/1/142 z 23. júla 2002, ktorými dokumentuje výraz nesúladu zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ods. 1 ústavy, ktoré majú podľa neho zdôrazňovať neprimerane výhodnejšie postavenie tlačovej kancelárie na relevantnom trhu. Protimonopolný úrad mal toto vyhodnotiť ako dominantné postavenie na trhu podmienené poskytovaním verejných prostriedkov, v čom vidí nesúlad ustanovenia § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ods. 1 ústavy. Z porušení zistených protimonopolným úradom však podľa názoru ústavného súdu nemožno vyvodiť záver o porušení ústavného princípu, resp. ústavnej záruky vyjadrenej v čl. 55 ústavy. Generálny prokurátor síce vyhodnotil postavenie tlačovej kancelárie ako dominantné, podmienené poskytovaním verejných prostriedkov pre podnikateľskú činnosť v tejto oblasti, ďalej však svoju argumentáciu nekonkretizoval.(...) Ústavný súd v súvislosti s namietaným nesúladom celého zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ods. 1 ústavy uvádza, že vo svojej rozhodovacej činnosti (PL. ÚS 13/97) vo vzťahu k čl. 55 ústavy uviedol, **že čl. 55 ústavy formuluje princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podpora a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré označí za nedovolené.(...) V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že generálny prokurátor namieta nesúlad ustanovení zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ods. 1 ústavy, ktorý ustanovuje princípy trhovej ekonomiky Slovenskej republiky, a nie s ustanovením čl. 55 ods. 2 ústavy, ktoré deklaruje ochranu a podporu hospodárskej súťaže, o ktorej podrobnosti ustanoví zákon.** Realizácia hospodárskej politiky Slovenskej republiky, zabezpečenie trhového hospodárstva a jeho princípov vyžaduje, aby úrad ustanovený podľa zákona č. 136/2001 Z. z. vykonával kontrolu trhového prostredia a v prípade zistení jeho porušenia reagoval podľa čl. 2 ods. 2 ústavy svojimi rozhodnutiami a zabezpečil tak realizáciu ústavou garantovaných princípov. **Porušenia zistené týmto štátnym úradom neznamenajú automaticky porušenie ústavných garancií čl. 55 ods. 1 ústavy.** Takýto postup pri plnení rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci by bol aj v ďalších odvetviach automaticky spájaný s porušením ústavy. Kladné ani záporné rozhodnutia orgánov verejnej moci takýto účinok vyvolať nemôžu. Ústavný súd už vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 uviedol, že princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. **Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy.(...)** Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem (II. ÚS 128/95), a každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97). Generálny prokurátor namietal vo svojom návrhu nesúlad ustanovení zákona o tlačovej kancelárii najmä s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 10 dohovoru za použitia výkladu o ekonomickom prepojení a zvýhodnení tlačovej kancelárie, z čoho zakladal nesúlad s právom na informácie, ako aj s princípom hospodárstva Slovenskej republiky. Ústavný súd však po meritórnom posúdení zákona o tlačovej kancelárii dospel k záveru, že tento zákon nie je v nesúlade s označenými článkami ústavy, a to s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 ústavy a s čl. 10 dohovoru. Pretože ústavný súd nezistil namietaný nesúlad s inými ustanoveniami ústavy, nemohol zistiť ani nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy.

**Funkčné obdobie predsedu NKÚ**

**I. ÚS 238/04 zo dňa 31. januára 2005**

**Spisová značka rozhodnutia:** I. ÚS 238/04

**Dátum vydania rozhodnutia:** 31. január 2005

**Typ rozhodnutia:** nálezústavného súdu

**Typ konania:** Konanie o sťažnosti (čl. 127 Ústavy SR)

**Sťažovatelia:** dipl. Ing. Jozef Stahl (predseda NKÚ), JUDr. Danica Borisová (podpredsedníčka NKÚ), JUDr. Igor Malý (podpredseda NKÚ)

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** právo na prístup k funkcii (čl. 30 ods. 1 a 4), princípy demokratického a právneho štátu, princíp legality (čl. 2 ods. 1), princíp rovnosti

**Výroková časť (kompletná)**

1. Základné právo Dipl. Ing. Jozefa Stahla podľa čl. 30 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 1   
ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a s čl. 61 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky   
uzneseniami Národnej rady Slovenskej republiky č. 1383 zo 7. decembra 2004 a č. 1384 zo   
7. decembra 2004 porušené nebolo.

2. Základné právo JUDr. Danice Borisovej a JUDr. Igora Malého podľa čl. 30 ods. 1 a   
4 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a s čl. 61 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej   
republiky uzneseniami Národnej rady Slovenskej republiky č. 1383 zo 7. decembra 2004 a   
č. 1385 zo 7. decembra 2004 porušené nebolo.

**Odôvodnenie (skrátené)**

[Na ústavný súd sa obrátili samostatnými sťažnosťami Dipl. Ing. Jozef Stahl, JUDr. Danica Borisová a JUDr. Igor Malý pričom namietali porušenie svojich základných práv podľa čl. 30 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a s čl. 61 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky uzneseniami Národnej rady Slovenskej republiky č. 1383 zo 7. decembra 2004 a č. 1384 zo 7. decembra 2004. Ústavný súd prijal podľa § 25 ods. 3 sťažnosť každého z nich na ďalšie konanie, pozastavil účinnosť predmetných uznesení národnej rady a spojil sťažnosti do jedného konania.]

2. Z obsahu prijatých sťažností a z pripojených listín vyplynuli nasledovné relevantné skutočnosti:

2.1. Sťažovateľ Ing. Stahl bol 9. decembra 1999 národnou radou zvolený do funkcie predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší kontrolný úrad“) s tým, že svoju funkciu začne vykonávať dňom 15. decembra 1999, o čom svedčí uznesenie národnej rady č. 632 z 9. decembra 1999.

2. 2. Sťažovateľka JUDr. Borisová bola 9. decembra 1999 národnou radou zvolená do funkcie podpredsedníčky najvyššieho kontrolného úradu s tým, že svoju funkciu začne vykonávať dňom 15. decembra 1999, o čom svedčí uznesenie národnej rady č. 633 z 9. decembra 1999.

2. 3. Sťažovateľ JUDr. Malý bol 27. októbra 1999 národnou radou zvolený do funkcie podpredsedu najvyššieho kontrolného úradu s tým, že svoju funkciu začne vykonávať dňom 15. decembra 1999, o čom svedčí uznesenie národnej rady č. 526 z 27. októbra 1999.

2. 4. Uznesením č. 1383 zo 7. decembra 2004 národná rada konštatovala, že

„1. funkčné obdobie predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky Jozefa Stahla, ktorý svoju funkciu začal vykonávať od 15. decembra 1999 uplynie dňom 15. decembra 2004,

2. funkčné obdobie podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky Danice Borisovej a Igora Malého, ktorí svoju funkciu začali vykonávať od 15. decembra 1999 uplynie dňom 15. decembra 2004“.

2.5. V súvislosti s uvedenými skutočnosťami sťažovatelia uviedli: «“Úprava, na základe ktorej v zmysle čl. 61 ods. 3) Ústavy SR môže byť za predsedu a podpredsedu tá istá osoba zvolená po sebe nasledujúcich sedemročných obdobiach, nadobudla účinnosť podľa ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. dňom 1. júla 2001. Od tohto dňa sa teda výkon funkcie predsedu a podpredsedov spája s obdobím siedmich rokov, oproti predchádzajúcim piatim rokom. V dôvodovej správe k novele Ústavy SR pod bodom č. 20 sa uvádza, že v čl. 61 ods. 3) „sa slovo „päťročných“ nahrádza slovom „sedemročných“.

V súvislosti s uvedenou novelou bol zákonom č. 559/2001 Z. z. novelizovaný aj zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky s účinnosťou od 1. januára 2002. (...) Ani Ústava Slovenskej republiky, ani uvedený zákon neobsahujú prechodné ustanovenia, v ktorých by sa uvádzalo, že toto sedemročné funkčné obdobie sa nevzťahuje na súčasných funkcionárov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.» (...)

2.8. Podľa názoru sťažovateľov tým, že národná rada zvolila 7. decembra 2004 za predsedu najvyššieho kontrolného úradu J. J. a za jeho podpredsedníčku Z. D., došlo „k protiústavnému porušovaniu práva“ sťažovateľov «zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo a za „rovnakých podmienok“ (čl. 30 ods. 1) v spojení s čl. 30 ods. 4) Ústavy SR). Týmto aktom NR SR znemožnila» sťažovateľom „výkon funkcie v trvaní sedem rokov“. [Podľa ich názoru:] «Zmyslom a účelom prechodných ustanovení je upraviť právne pomery a vzťahy v prípade, keď tieto prechádzajú, resp. pretrvávajú i v období účinnosti nového predpisu, ktorý všeobecne alebo konkrétne upravuje aj tieto pomery a vzťahy. Treba pripomenúť, že v iných súvislostiach ústava prechodné ustanovenia ohľadne ústavných činiteľov uvádza, napríklad čl. 154 ods. 3) a 4) Ústavy SR, čl. 154b ods. 1), 2) a 3) Ústavy SR. Spor rozhodujúcou otázkou je zaujatie právne odôvodneného stanoviska, ako postupovať v prípade, ak dotknutý právny predpis – vrátane ústavy – o tejto otázke mlčí. Sme toho názoru, že toto „mlčanie“ nemožno z viacerých dôvodov vyložiť in fraudem ohľadne dĺžky funkčného obdobia v riešenom prípade, v prvom rade pre zjavnú povinnosť favorizácie predpisu, účinného v čase rozhodovania.

Napriek tomu, že Ústavný súd sa v minulosti vyjadril v tom zmysle, že čl. 152 ods. 4) nemožno aplikovať na samotnú ústavu v tom zmysle, aby sa takýmto spôsobom napravila jej prípadná vnútorná protirečivosť, je Ústavný súd nielen oprávnený, ale aj povinný vyriešiť všetky otázky, potrebné pre zabezpečenie práva.

Nová tvorba práva je súčasťou funkčnej reťaze, ktorá je pre právo typická: právna norma v priebehu svojej aplikácie, pri úplnej realizácii oprávnení a povinností subjektami právnych vzťahov z rôznych dôvodov naráža na neefektívnosť, ktorá si vznik novej normy vynúti. Je mimo všetkých pochybností, že takáto nová norma je progresívna, keďže je reflexiou dynamiky vývoja spoločenských vzťahov vrátane právnych. Niet teda žiadneho opodstatnenia, aby nebola pred zaniknutou uprednostnená. Ak však existujú dôvody, aby v konkrétnych prípadoch – medzi ktoré patrí i táto kauza – sa postup podľa nej vylúčil, patrí takéto negatívne vyjadrenie medzi atribúty, ktorými musí byť právny predpis vystrojený. V konkrétnom prípade je potrebné abstrahovať od osôb, ktorých sa spor bezprostredne dotýka, pretože ide o otázku principiálnu. Je totiž požiadavka právnej istoty v príkrom rozpore s možnosťou, aby samotná Národná rada „tvorila“ právo uzneseniami, ktoré môžu byť rôzne v závislosti od jej rôzneho zloženia. Nejde o práva a spoločenské záujmy, ktoré by sa viazali na určitú väčšinu, alebo takejto väčšine podliehali. A tento stav ostane zachovaný do chvíle, kým sa spôsobom obvyklým ústava nedoplní, ak tento nedostatok nemá trvalo korigovať judikatúra Ústavného súdu.»

3. Na základe uvedeného sú sťažovatelia toho názoru, že národná rada sa svojimi uzneseniami č. 1384 a č. 1385 zo 7. decembra 2004 dopustila porušenia označených základných práv sťažovateľov „v rozsahu a s prihliadnutím na ostatné články Ústavy“ a preto navrhli, aby ústavný súd vydal tento nález:

3. 1. „Národná rada Slovenskej republiky porušila svojím uznesením č. 1383 zo 7. 12. 2004, v ktorom konštatovala, že funkčné obdobie predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky Jozefa Stahla uplynie 15. 12. 2004 a uznesením č. 1384 zo 7. 12. 2004, ktorým za predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky zvolila J. J. s tým, že funkciu začne vykonávať od 16. 12. 2004 jeho základné právo, chránené čl. 30 ods. 1), a 4) Ústavy Slovenskej republiky v spojení s článkami 1 ods. 1), 2 ods. 1), 12 ods. 1) a 61 ods. 1) a 3) Ústavy Slovenskej republiky.

Uvedené uznesenia sa zrušujú.

Ústavný súd Slovenskej republiky priznáva sťažovateľovi z titulu primeraného finančného zadosťučinenia 2.000.000,- Sk, ktoré je Národná rada Slovenskej republiky sťažovateľovi povinná vyplatiť do dvoch mesiacov po právoplatnosti tohto nálezu. [podpredseda a podpredsedníčka žiadali 500.000,-Sk].

Ústavný súd priznáva sťažovateľovi náhradu trov právneho zastúpenia v rozsahu, ako budú vyčíslené pri skončení veci.“ (...)

4. V rámci prípravy pojednávania ústavný súd požiadal národnú radu o vyjadrenie ku skutočnostiam uvedeným v prijatých sťažnostiach a umožnil dotknutým osobám, a to J. J. a Z. D. (...)

4. 1. Predseda národnej rady JUDr. P. H. vo svojom vyjadrení k sťažnosti sťažovateľa Ing. Stahla stanoviskom z 3. januára 2005 a v doplnení k tomuto vyjadreniu zo 7. januára 2005 uviedol nasledovné relevantné skutočnosti: «(...) sme presvedčení, že výklad novely zákona o NKÚ, ktorý pripúšťa predĺženie funkčného obdobia predsedu NKÚ zvoleného pred zmenou právnej úpravy, by porušoval čl. 1 Ústavy SR, pretože by pripustil retroaktívne pôsobenie vzhľadom na predchádzajúcu právnu úpravu. Prípadné zasiahnutie do existujúcich vzťahov založených voľbou predsedu NKÚ podľa predchádzajúcej právnej úpravy na obdobie piatich rokov predĺžením jeho funkčného obdobia mení právne vzťahy založené a existujúce pred dňom jeho účinnosti. Tým by došlo k narušeniu jedného zo základných princípov právneho štátu, zásady právnej istoty, a teda aj k rozporu s čl. 1 Ústavy SR, keďže s inštitútom právnej istoty v právnom štáte je spojená požiadavka ochrany dôvery občanov v právny poriadok. V ústavnom poriadku SR je výslovný zákaz retroaktivity len pre oblasť trestného práva v čl. 50 ods. 6 Ústavy. Ale zákaz retroaktivity možno vyvodiť aj z čl. 1 Ústavy SR, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. (...) Otázka teda nie je, či retroaktivita v zákone č. 559/2001 Z. z. je protiústavná alebo nie. Otázka znie či novelizujúce ustanovenie § 8 ods. 3 vôbec retroaktivitu obsahuje. Podľa nášho názoru nie. Zákonodarca novelou zákona o NKÚ predĺžil funkčné obdobie predsedu tohto úradu, avšak nemohol tým myslieť predĺženie funkčného obdobia už zvoleného predsedu. Zákonodarca rozhodol o zmene práva, ale nevyvolal jeho spätné pôsobenie, t. j. nepresunul začiatok jeho uplatnenia pred moment, keď nadobudlo záväznú moc. To znamená, že zákon určuje nové funkčné obdobie pre voľbu predsedu, ktorá nastane po účinnosti novely, t. j. v čase po nadobudnutí účinnosti uskutočnenej zmeny. Novelizovaná právna úprava sa teda vzťahuje len na voľbu predsedu NKÚ po 1. januári 2002. Zmena funkčného obdobia založeného voľbou, počas volebného obdobia je v rozpore s princípom právneho štátu a hrubo narúša právnu istotu občanov v právny poriadok a ochranu dôvery oprávnených osôb (v tomto prípade napr. voličov predsedu NKÚ, ktorí ho volili na obdobie 5 rokov). Okrem toho pôsobí retroaktívne, čo je v rozpore s Ústavou SR. Zákonodarca by mohol výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu existujúcich právnych stavov. V právnom štáte však musí preukázať závažné dôvody všeobecného záujmu (compelling grounds of general interest, napr. Zielinski and Pradal & Gonzales and Others, 1999, Európsky súd pre ľudské práva). K takému konaniu zo strany zákonodarcu nedošlo, a (...) zákonodarca retroaktivitu novelizujúceho ustanovenia o predĺžení funkčného obdobia predsedu NKÚ do zák. č. 559/2001 Z. z. výslovne nezahrnul. Z toho usudzujeme, že ju ani nekonštituoval. V opačnom prípade by ju začlenil do časti „Spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia“ zákona. Tu však novela zakotvila len povinnosť, aby sa predseda Úradu a podpredsedovia Úradu zvolení podľa doterajších predpisov vzdali členstva v politickej strane alebo politickom hnutí do 30 dní odo dňa účinnosti tohto zákona. Prípadnú retroaktivitu funkčného obdobia predsedu NKÚ nerieši v prechodných ustanoveniach ani Ústava SR. (...)

Navyše, pravidelnosť volebných období je v právnom štáte stanovená buď určením presného termínu alebo určením presnej lehoty. V obidvoch prípadoch však musí byť termín či lehota určená vopred, pred voľbou, t. j. nemôže byť menená počas volebného obdobia. Takáto situácia by znamenala naštrbenie ústavného princípu suverenity ľudu, legitimity a princípu právneho štátu. (...)» (...)

[Odporca ďalej tvrdil:] „Právo zotrvať v štátnej (verejnej) funkcii, do ktorej sa navrhovateľ dostal voľbou v Národnej rade Slovenskej republiky síce v súlade a podľa ústavy, nie je však súčasťou práv upravených v čl. 30 ods. 1 ústavy“ (...) Sťažovateľ namietol porušenie základného práva podľa prvej vety čl. 30 ods. 1, hoci toto právo mu v okolnostiach prípadu nepatrí. (...) Článkom 30 ods. 4 sa nezaručuje právo verejnú funkciu dostať, ale iba právo na prístup k nej, t. j. právo uchádzať sa o verejnú funkciu za rovnakých podmienok, aké majú vytvorené iní uchádzači. Z čl. 30 ods. 4 možno odvodiť právo získať verejnú funkciu, ak uchádzač splní všetky právnym poriadkom určené podmienky prístupu k verejnej funkcii. (...) Interpretácia a aplikácia ustanovení druhej hlavy ústavy podlieha všeobecnej norme čl. 2 ods. 3. Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. V okolnostiach prípadu, nakoľko zákon o Najvyššom kontrolnom úrade SR neukladá predsedovi povinnosť opustiť najvyšší kontrolný úrad, ani mu neuk1adá povinnosť uvoľniť priestory v najvyššom kontrolnom úrade, v spojení s čl. 2 ods. 3 by nebolo možné nútiť fyzickú osobu, ktorej funkčné obdobie uplynulo, aby najvyšší kontrolný úrad opustila. Národná rada SR tento príklad uvádza na ilustráciu absurdnosti právnych účinkov, ku ktorým by viedlo uplatnenie čl. 2 ods. 3 po rozšírení jeho uplatnenia za hranice ochrany priznanej druhou hlavou Ústavy SR a podľa čl. 7, resp. 154c relevantnými medzinárodnými dohovormi. Interpretácia a aplikácia ústavných noriem, ktoré upravujú postavenie orgánov verejnej moci, podlieha všeobecnej zásade určenej v čl. 2 ods. 2. To v okolnostiach prípadu má za následok. že predĺženie funkčného obdobia pri výkone ktorejkoľvek ústavou zriadenej funkcie nemožno predpokladať. Jedine vtedy a tam, kde ústavná norma, prípadne v súlade s ústavou schválený zákon výslovne určí, že predĺženie funkčného obdobia sa vzťahuje aj na osoby, ktoré už danú funkciu vykonávajú, dôjde ústavne konformným spôsobom k predĺženiu funkčného obdobia osoby, ktorá prevzala verejnú funkciu podľa predchádzajúcej právnej úpravy. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zmenil funkčné obdobie predsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR bez toho, aby ustanovil, že zmena sa vzťahuje aj na úradujúceho predsedu. (...)

Vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 ústavy treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR ide o ústavnú normu, ktorá nemôže byť porušená sama osebe, bez spojenia s inými ustanoveniami ústavy, ale že k porušeniu ochrany, ktorá sa osobe priznáva podľa čl. 1 ods. 1 môže dôjsť jedine vtedy, keď sa zároveň poruší aj základné právo alebo sloboda toho, kto opodstatnene namietol porušenie základného práva alebo slobody. Sťažovateľ síce namietol porušenie svojich základných práv podľa čl. 30 ods. 1 a 4, avšak tieto námietky nie sú opodstatnené. Sťažovateľova námietka porušenia čl. 1 ods. 1 Ústavy SR je neopodstatnená. (...)

**II.**

Vzhľadom na to, že sťažovatelia nesúhlasili s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci, ústavný súd podľa § 30 ods. 1 zákona o ústavnom súde nariadil vo veci verejné ústne. [Sťažovatelia argumentovali tak, že národná rada zle aplikovala zákaz retroaktivity, ktorý má práve v tomto prípade smerovať k tomu, že funkčné obdobie bude predĺžené. Neskôr v texte upravia, že im nešlo o namietanie čl. 2 ods.1 ale čl. 2 ods. 2. Ďalej argumentují aj tak, že medzeru, ktorá prípadne v právnom poriadku vznikla, má vyplniť ústavný súd výkladom, pričom základná otázka a odpoveď má byť nasledovná:] „Ústava a zákon ustanovili, inštitucionalizovali funkčné obdobie predsedu a podpredsedov na 7 rokov. Nič viac a nič menej. Otázka teda podľa môjho názoru môže znieť iba: boli 7 rokov vo funkcii, alebo nie? Neboli!“ [Následne sťažovatelia argumentujú:] „Na tomto mieste, vážený senát, by som pripomenul známu skutočnosť, že nie je dôležité to, čo ústavodarca a zákonodarca urobiť chcel, ale to, čo skutočne urobil. To by sme mohli obrátiť, ak niečo nechcel urobiť, mal to výslovne povedať. (...) Ak teraz zákonodarca a ústavodarca tvrdí, že funkcionárov NKÚ vo funkciách sedem rokov ponechať nechcel, mal možnosť vybrať si medzi dvoma spôsobmi (...). V oboch takýchto prípadoch sa zákonodarca vyjadrí, že nechce, aby terajší funkcionári podliehali novému režimu. Inak nastupuje výklad a contrario k ustanoveniam o sudcoch Ústavného súdu a generálnom prokurátorovi.“ (...)

Poverený zástupca národnej rady JUDr. J. D. vo svojej reakcii na uvedené vyjadrenie právneho zástupcu sťažovateľov uviedol, že „v zásade zdôrazňujem predovšetkým na úvod, že v celom rozsahu zotrvávam na stanovisku národnej rady, ktoré bolo písomne prezentované“. (...) Zástupca národnej rady napokon považoval za dôležité uviesť, že «inžinier Stahl namieta, že (...) nie je nikde povedané, že bol zvolený na päť rokov. Je to zavádzanie. Ing. Stahl bol zvolený do funkcie, ktorej dĺžku vymedzovala ústava a výslovne hovorila o piatich rokoch. Nebol najmenší právny dôvod na to, aby národná rada hovorila, na koľko rokov volí konkrétnu osobu za predsedu NKÚ. (...) Druhá záležitosť, argumentácia sťažovateľa, je postavená na vyvolávaní pochybností o tom, čo s verejným úradom, pre ktorý sa v prechodným ustanoveniach výslovne nepovie áno alebo nie. [Zástupca národnej rady potom tvrdí, že bol predložený pozmeňujúci návrh aj na riešenie prechodného ustanovenia:] Národná rada teda vo chvíli, keď schvaľovala zákon o NKÚ, sa zaoberala aj otázkou, či predĺži alebo nepredĺži funkčné obdobie úradujúcich funkcionárov. Napokon v hlasovaní rozhodla o tom, že neakceptuje návrh na to, aby sa vzťahoval zákon aj na ich postavenie. Čiže, myslím si, že ťažko sa dnes dá rozumne vykonštruovať právny výklad, na základe ktorého by sme mohli dospieť k záveru, že hoci to národná rada urobiť nechcela, a hoci nič také v zákone ani v ústave nepovedala, platí, že funkčné obdobie sa bez ďalšieho predlžuje“.(...)

[Právnemu zástupcovi sťažovateľa na ústnom pojednávaní sudcovia kládli otázky. Pre upresnenie, faktický stav bol taký, že „noví“ predseda a podpredsedovia NKÚ ešte neprevzali funkciu] Člen senátu Štefan Ogurčák položil právnemu zástupcovi sťažovateľov nasledovnú otázku: „Môže orgán, ktorý danú právnu normu prijal, dodatočne podať jej výklad. Akú váhu tomuto výkladu pripisujete?“

Na uvedenú otázku právny zástupca sťažovateľov uviedol, že „Priznám sa, už výsledok, že sme sťažnosť podali, znamená to, že prakticky nijakú. Autorský výklad je až za justičným výkladom, pretože v tomto prípade nemá národná rada ani jurisdikčnú, ani parajurisdikčnú právomoc (...) a napokon v jednej vete som sa už tak vyjadril, že vôbec nie je dôležité, čo chce zákonodarca povedať. Dôležité je, čo naozaj povedal. A v tomto je obsiahnuté aj to, že je dôležité aj to, čo nepovedal. Tak prechodné ustanovenie z hľadiska jeho váhy a miesta v normotvorbe nie je nejaké treťoradé alebo bezvýznamné. To relatívne každý jeden zákon, ktorý rieši stret záujmov, obsahuje prechodné ustanovenie a nevidím dôvod, že tu sa vynechalo, lebo je to absolútne zjavné, že to bolo treba riešiť. Pokiaľ ide o tú váhu autorského výkladu, (...) to nás neviaže, národná rada to už urobila, že podala takýto výklad. Ale keď je ten výklad sporný, čo s tým? Jedine ústavný súd. Keby to bolo tak, že národná rada svojím autorským výkladom zabezpečí ďalší postup, tak sme ticho*“.*

JUDr. J. D. na vyjadrenia právneho zástupcu sťažovateľov reagoval nasledovne: „(...) Je tu ešte otázka demokratickej formy vlády a predlžovania funkčných období. My ústavu veľmi často vnímame ako text, ktorý by ani nemal byť súčasťou právneho poriadku, niekde tak na okrasu a nech nám nezasahuje do reality. Takým spôsobom sa nakladá predovšetkým s článkom 1. Teda článok 1 ods. 1 Slovenská republika je demokratický a právny štát. Ústavný súd cez svoju rozhodovaciu činnosť sa dostal k ustáleniu nejakých kritérií právneho štátu. Tá druhá časť tej istej vety, teda demokratický štát, slovo demokratický, zatiaľ do rozhodovacej činnosti ústavného súdu tak často neprerazila. Myslím si, že to je jedna z budúcich úloh uplatňovania ústavy na Slovensku dať nejaký právny rámec práve tomu prívlastku demokratický štát a je to teda vec, ktorá sa veľmi dôležito dostáva do tejto témy. Podľa môjho presvedčenia s demokratickou formou vlády nemôže byť zlučiteľné predlžovanie funkčného obdobia počas jeho plynutia.“ (...)

**IV.**

(...) 2. Predmetom konania pred ústavným súdom bolo posúdenie, či postupom a uzneseniami národnej rady (...) došlo k porušeniu základných práv sťažovateľov zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a s čl. 61 ods. 1 a 3 ústavy.

3. Ústavný súd predovšetkým poukazuje na to, že podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Ústavné požiadavky demokratického a právneho štátu vytvárajú predpoklady a medze výkonu verejnej (štátnej) moci. Jednou z požiadaviek demokratického právneho štátu založeného na princípe suverenity ľudu ustanovenou v čl. 2 ods. 1 ústavy, podľa ktorej štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo, je, že verejná (štátna) moc môže byť vykonávaná výlučne na základe demokratickej legitimácie.

Podľa názoru ústavného súdu atribútom takto chápanej demokratickej legitimity založenej na princípe suverenity ľudu a demokratického právneho štátu vo vzťahu k verejným funkciám je ústavná požiadavka, aby ich vznik (verejných funkcií) bolo možné spätnou väzbou privodiť k ich prameňu, teda k občanovi, resp. k ľudu.

3. 1. Niet pochýb o tom, že do rámca výkonu verejnej moci - medzi inými - treba zahrnúť aj funkciu predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu.

Medzi účastníkmi tohto konania bolo nesporné, že sťažovatelia voľbami v národnej rade získali oprávnenie na výkon ich ústavných funkcií iba na päť rokov. Spornou otázkou bolo, či sa toto oprávnenie predĺžilo o ďalšie dva roky *ex constitutione*, resp. *ex lege*.

Sťažovatelia boli do svojich verejných ústavných funkcií ustanovení výslovným aktom, a to voľbou v národnej rade v roku 1999 podľa v tom čase platného a účinného znenia čl. 61 ods. 3 ústavy a podľa ustanovenia § 8 ods. 3 zákona o najvyššom kontrolnom úrade na päť rokov. Na voľbách do predmetných funkcií v roku 2004 sa nezúčastnili, to znamená, že ďalšiu demokratickú legitimáciu na výkon ústavnej funkcie predsedu, resp. podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu na viac ako päť rokov sťažovatelia voľbami v národnej rade podľa čl. 61 ods. 1 ústavy nezískali.

3. 2. Prechodné ustanovenia ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. a zákona č. 559/2001 Z. z. neobsahujú žiadnu zmienku ohľadom dĺžky funkčného obdobia predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu. Sťažovatelia sú však toho názoru, že *«toto* *„mlčanie“ nemožno z viacerých dôvodov vyložiť in fraudem ohľadne dĺžky funkčného obdobia v riešenom prípade, v prvom rade pre zjavnú povinnosť favorizácie predpisu, účinného v čase rozhodovania».* Sťažovatelia teda zmenu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.a novelu zákona č. 559/2001 Z. z. vo vzťahu k predĺženiu funkčného obdobia predsedu a podpredsedu najvyššieho kontrolného úradu vykladajú tak, že tieto retroaktívne pôsobia aj na právne vzťahy, na základe ktorých boli zvolení do funkcie predsedu, resp. podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu. Ústavný súd sa preto v ďalšom zameral na to, či sťažovatelia mohli nadobudnúť demokratickú legitimáciu na výkon svojich ústavných funkcií predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu zmenou ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. a novelou zákona č. 559/2001 Z. z.

3. 3. Ústavný súd už vo viacerých rozhodnutiach vyslovil, že v našom ústavnom poriadku sa uplatňuje zásada *„lex retro non agit“* (teda „zákon nemá spätnú účinnosť“), keď napr. uviedol, že k definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty (PL. ÚS 16/95). K tomu treba dodať, že k definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktívneho výkladu právnych noriem, ktorý je rovnako významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty.

Právna teória rozoznáva retroaktivitu pravú a nepravú. Pravá retroaktivita zahrňuje prípady, keď právna norma reglementuje i vznik právneho vzťahu a nároky z neho vzniknuté pred jej účinnosťou (teda o pravom spätnom pôsobení nového zákona ide vtedy, keď pôsobí aj pre minulú dobu). Nepravá retroaktivita spočíva v tom, že právne vzťahy hmotného i procesného práva, ktoré vznikli za platnosti práva starého, sa spravujú zásadne týmto právom, a to až do doby účinnosti práva nového. Po jeho účinnosti sa však riadi právom novým (teda o nepravom spätnom pôsobení hovoríme vtedy, keď nový zákon nariaďuje, že má byť použitý i na staré právne pomery už založené, ale iba od doby, keď začína pôsobnosť nového zákona, alebo ešte od neskoršej doby (mutatis mutandis PL. ÚS 38/99).

Pri posudzovaní danej veci bolo potrebné zodpovedať predovšetkým otázku, či ustanovenia čl. 61 ods. 3 ústavy a § 8 ods. 3 zákona o najvyššom kontrolnom úrade možno označiť za retroaktívne, a pokiaľ áno, či ide o pravú alebo o nepravú retroaktivitu. V prípade kladnej odpovede je ďalej otázna ústavnoprávna akceptovateľnosť alebo neakceptovateľnosť retroaktívnej právnej normy.

3. 4. Pravá spätná účinnosť by bola v prípade ustanovení čl. 61 ods. 3 ústavy a § 8 ods. 3 zákona o najvyššom kontrolnom úrade daná iba za predpokladu, pokiaľ by sa týkala vzniku predmetných právnych vzťahov (voľby predsedu a podpredsedov) pred 1. júlom 2001, resp. pred 1. januárom 2002. Normy uvedeného ústavného zákona a zákona však pôsobia zásadne do budúcnosti, teda v danom prípade nejde o pravú retroaktivitu.

3. 5. Pokiaľ ide o nepravú retroaktivitu, všeobecne v prípadoch stretu starej a novej právnej normy platí nepravá retroaktivita, t. j. od účinnosti novej právnej normy sa i právne vzťahy vzniknuté podľa zrušenej právnej normy riadia právnou normou novou. Vznik právnych vzťahov existujúcich pred nadobudnutím účinnosti novej právnej normy, resp. právne nároky, ktoré z týchto vzťahov vznikli sa riadia zrušenou právnou normou (dôsledkom opačnej interpretácie stretu právnych noriem by bola pravá retroaktivita). Aplikuje sa tu princíp ochrany právnych vzťahov, ktoré vznikli v minulosti. V prípade sťažovateľov právne vzťahy ohľadom kreovania ich funkcií (voľby) a právne nároky súvisiace s ich zvolením (právo vykonávať funkciu po určitú dobu) sa riadia zrušeným (zmeneným) ustanovením ústavy a zákona.

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. došlo ku predĺženiu funkčných období viacerých ústavných funkcií (napr. sudcov ústavného súdu, predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu). Novela ústavy obsahuje prechodné ustanovenia, podľa ktorých sa nové funkčné obdobia nevzťahujú na sudcov ústavného súdu, a zároveň umožňuje osobám, ktoré zastávali tieto funkcie, napriek novému obmedzeniu počtu povolených funkčných období, aby sa znova uchádzali o tieto funkcie. Novela ústavy mlčí o subjektoch, ktoré zastávali v momente jej účinnosti funkcie predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu.

Chápanie intertemporality, bežné najmä v súkromnom práve, by mohlo viesť k záveru, že predseda a podpredsedovia najvyššieho kontrolného úradu, teda sťažovatelia, by svoje funkcie, ktoré získali podľa predchádzajúcej právnej úpravy, a ktorých trvanie sa má riadiť už podľa novely ústavy, mali zastávať nie päť, ale sedem rokov. Pri takomto chápaní by z mlčania ústavodarcu i zákonodarcu vyplynulo, že sťažovatelia majú funkcie predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu zastávať o dva roky dlhšie v porovnaní s obdobím, na ktoré boli zvolení. Došlo by teda ku predĺženiu ich funkčných období o dva roky počas zastávania funkcií. V danom prípade však ide o ústavné právo a funkcie predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu sú významnými ústavnými funkciami. Ich nositelia sa významne podieľajú na výkone štátnej moci, k čomu potrebujú v každom momente zastávania ich funkcie demokratickú legitimitu. Vyplýva to z charakteristiky Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu obsiahnutej v čl. 1 ods. 1 ústavy.

Okrem uvedeného v prípade, že *lex posterior* zmenil, resp. zrušil právne pomery, ktoré vznikli na základe *legis prioris*, ústavnoprávna akceptovateľnosť nepravej retroaktivity vo vzťahu k verejnoprávnym inštitútom zakotveným v čl. 61 ods. 3 ústavy a § 8 ods. 3 zákona o najvyššom kontrolnom úrade by ani nebola možná, pretože by bol porušený ústavný princíp demokratickej legitimácie verejnej moci, resp. suverenity ľudu v zmysle toho, ako to bolo uvedené v bode 3 časti IV tohto nálezu. Napokon treba dodať, že od zásady zákazu retroaktivity vo vzťahu k základným právam a slobodám je možné odchýliť sa celkom výnimočne, a to výslovným pozitívnym (intertemporálnym) ustanovením, čo v danom prípade absentovalo.

V tejto súvislosti už Ústavný súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 78/92 vyslovil, že „princípy právneho štátu a právnej istoty vyžadujú, aby bol každý ústavne možný prípad retroaktivity výslovne obsiahnutý v ústave, resp. v zákone a aby sa vyriešili s tým spojené prípady tak, aby nadobudnuté práva boli riadne chránené“.

Národná rada je zároveň ústavodarným a zákonodarným orgánom a zároveň aj orgánom, ktorý volí predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu.

Ústavný súd si je vedomý toho, že národná rada v prípade existencie silného verejného záujmu v prípadoch stretu starej a novej právnej normy môže ústavnou väčšinou hlasov (a v tomto prípade aj zákonom) rozhodnúť prípadne aj o predĺžení funkčného obdobia už kreovaných verejných funkcií, v prípade sťažovateľov o predĺžení funkčného obdobia predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu z piatich na sedem rokov, avšak takéto právne pomery sú viazané na rozhodnutie štátneho orgánu (v danom prípade funkcia predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu na voľbu v národnej rade), po zmene právnej úpravy je preto naplnenie obsahu právnych vzťahov opäť podmienené voľbou v národnej rade, teda nikdy nevznikajú iba *„mlčky“,* preto ani zmena takýchto verejnoprávnych vzťahov nemôže byť vykonaná *„konkludentne“*, ale vždy iba explicitným intertemporálnym ustanovením.

Predseda a podpredsedovia najvyššieho kontrolného úradu získavajú svoje funkcie voľbou v národnej rade (na dobu určenú právnou úpravou platnou v dobe voľby). Predĺženie funkčného obdobia ústavného činiteľa počas výkonu jeho funkcie je v demokratickom a právnom štáte výnimočným a neobvyklým, lebo sa vyskytuje iba v dobách kríz a je problematické z hľadiska demokratickej legitimity na výkon funkcie. Preto k nemu treba pristupovať opatrne a musí vyplývať z nespochybniteľného prejavu vôle na to príslušných ústavných orgánov.

Ústavný súd uznáva, že ide o prípad kladúci značné nároky na výklad ústavy. Národná rada ako orgán, ktorý volí predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu, musí v rámci výkonu svojej právomoci aplikovať a teda aj vykladať relevantné ustanovenia ústavy. Ústavný súd konštatuje, že (inak aj autentický) výklad národnej rady v danom prípade nebol svojvoľný ani zjavne neodôvodnený. Možno preto dôjsť k záveru, že výklad národnej rady ani neviedol k porušeniu označených základných práv sťažovateľov.

V podmienkach demokracie sa demokratická legitimita na výkon ústavnej funkcie získava výslovným aktom, ustanovením ústavy alebo zákona a nemožno ju vyvodiť z už spomínaného spojenia systematického výkladu ústavy a mlčania ústavy a zákona. Inými slovami povedané, oprávnenie na výkon ústavnej funkcie sa v demokracii získava explicitným aktom a/alebo výslovným ustanovením platného práva. [Časť 4 sme nekrátili, ona jednoducho chýba, alebo súd urobil chybu v číslovaní.]

5. Ústavný súd si je vedomý náročnosti zvažovania medzi bežným chápaním intertemporality a potrebou výslovného získania demokratickej legitimity pre každý deň zastávania verejnej funkcie a vzhľadom na už uvedenú argumentáciu uzatvára, že základné právo sťažovateľov zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 61 ods. 1 a 3 ústavy napadnutými uzneseniami národnej rady porušené nebolo.

**Požívanie alkoholu a právny základ VZN**

**II. ÚS 45/96 zo dňa 4. februára 1997**

**Spisová značka rozhodnutia:** II. ÚS 45/96

**Dátum vydania rozhodnutia:** 4. február 1997

**Typ rozhodnutia:** nálezústavného súdu

**Typ konania:** Konanie o súlade právnych predpisov (čl. 125 ods. 1 Ústavy SR)

**Navrhovateľ:** generálny prokurátor SR

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** princíp legality a vzťah štátu a súkromných osôb (čl. 2 ods. 3 Ústavy), legalita a spôsob ukladania povinností (čl. 13 ods. 1 a 2 Ústavy), legalita a právny základ VZN (čl. 67, 68 Ústavy), teoreticky ale nenapadnuté explicitne v petite aj „hmotné“ ústavné práva – právo vlastniť majetok (napadnuté implicitne)

**Výroková časť (kompletná)**

Všeobecne záväzné nariadenie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava – Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 n i e j e v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, 2, čl. 67 a 68 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 2 ods. 3 a čl. 4 ods. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd, ako aj s § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a s § 15 ods. 2 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

**Odôvodnenie (skrátené)**

Generálny prokurátor Slovenskej republiky podal 25. júla 1996 na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o súlade všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd (ďalej len "Listina"), zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o obecnom zriadení") a zákonom č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o Bratislave").

*(...)*

Ďalej generálny prokurátor v odôvodnení svojho návrhu uvádza, že obce na plnenie svojich úloh samosprávy vydávajú všeobecne záväzné nariadenia (ďalej len "nariadenia"), avšak vo veciach, v ktorých plnia úlohy štátnej správy (§ 5 zákona o obecnom zriadení), môžu vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach, pričom také nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu (§ 6 ods. 1 druhá veta tohto zákona). To sa vzťahuje aj na mestské časti Bratislavy, ktoré za podmienok ustanovených v zákone o obecnom zriadení a v zákone o Bratislave (§ 2 ods. 2 a §15 ods. 2 písm. b)) hospodária so zvereným majetkom, zverenými finančnými prostriedkami, s vlastnými finančnými zdrojmi a s vlastným majetkom získaným vlastnou činnosťou. Plnia taktiež úlohy miestnej štátnej správy, ktoré boli na ne zákonom prenesené.

Na tomto základe generálny prokurátor vyslovuje záver, že Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Staré Mesto vo svojom nariadení, v ktorom "uložilo povinnosť neprípustnosti žobrania a požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách" v tejto mestskej časti, prekročilo rámec svojich oprávnení, pretože "uloženie takýchto povinností možno uskutočniť iba na základe zákonného splnomocnenia alebo zákonnou formou". Všeobecne záväzné nariadenie je preto v rozpore s čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá, ako aj v rozpore s čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Tým, že toto nariadenie v §1 ods. 2 ustanovuje za verejné priestranstvo všetky priestranstvá v ňom uvedené, a to "bez ohľadu na charakter ich vlastníctva", nie je v súlade ani s čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého medze základných práv, v tomto prípade vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam, možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom.

*(…)*

Vo vyjadrení starostu mestskej časti z 26. septembra 1996 sa uvádza: "Zákon Slovenskej národnej rady číslo 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v §48 splnomocňuje obce, aby všeobecne záväzným nariadením ustanovili za priestupok proti verejnému poriadku porušenie aj iných povinností než uvedených v §47 cit. zákona, ak sa takýmto konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok. Na základe tohto splnomocnenia mestská časť deklarovala v §2 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia za priestupok podľa §48 cit. zákona žobranie na verejných priestranstvách.". Podľa vyjadrenia starostu pojem "verejný poriadok" zákon nedefinuje, žobranie na verejnom priestranstve posudzuje spoločnosť ako činnosť, ktorá nie je "v poriadku", pretože nemôže riešiť osobné problémy žobrajúcich, ktorí svoju situáciu odôvodňujú väčšinou nepravdivo a vyžobrané peňažné prostriedky veľmi často sa používajú na nákup alkoholu a iných návykových látok, čo verejnosť pohoršuje.

*(…)*

Starosta mestskej časti preto navrhol, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil, že všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 o neprípustnosti žobrať a požívať alkoholické nápoje na verejných priestranstvách v tejto mestskej časti je v súlade s článkami ústavy a Listiny a s ustanoveniami zákonov uvedenými v návrhu generálneho prokurátora.

*(…)*

[Ústavný súd v odôvodnení konštatoval nasledovné:] Všeobecne záväzné nariadenie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 v §1 ods. 1 ustanovuje neprípustnosť žobrania a požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách v tejto časti mesta. Uvedené nariadenie v §1 ods. 2 až 4 vysvetľuje pojmy verejné priestranstvo, žobranie a požívanie alkoholických nápojov. V §2 ods. 1 tohto nariadenia sa ustanovuje, že fyzická osoba, ktorá "poruší toto nariadenie dopúšťa sa priestupku proti verejnému poriadku podľa §48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a pokiaľ nestačí dohováranie, možno jej uložiť pokutu do 1.000,-Sk a v blokovom konaní do 500,-Sk". Z obsahu takto formulovaného ustanovenia §2 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia vyplýva, že miestne zastupiteľstvo mestskej časti využilo oprávnenie vydať toto nariadenie vo veciach územnej samosprávy. Názor starostu mestskej časti v jeho vyjadrení k návrhu generálneho prokurátora, že predmetné nariadenie je len "deklarovaním priestupku proti verejnému poriadku" podľa §48 zákona o priestupkoch, nemožno akceptovať, pretože fyzickú osobu, ktorá "poruší toto nariadenie" (§ 2 ods. 1) možno stíhať a sankcionovať pokutou, a to aj blokovými pokutami uloženými mestskou políciou pri kontrole dodržiavania tohto nariadenia (§ 3). Postih za priestupok proti verejnému poriadku podľa §48 zákona o priestupkoch tak, ako je v prijatej podobe nariadenia upravený (§ 2 ods. 1) smeruje voči každej fyzickej osobe, každému občanovi republiky i cudzincovi, ak poruší toto nariadenie tým, že na verejných priestranstvách v mestskej časti sa svojím "počínaním" snaží získať peňažné alebo iné materiálne prostriedky (§ 1 ods. 3 nariadenia) alebo tým, že požije alkoholické nápoje (za podmienok uvedených v §1 ods. 4 nariadenia).

*(…)*

Ústava vo viacerých ustanoveniach garantuje jednotlivcovi ako slobodnej ľudskej bytosti také právne postavenie, v ktorom sa minimalizujú zásahy a obmedzenia štátu do jeho základných práv a slobôd, a to najmä v čl. 2 ods. 3, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a že nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá a v čl. 13 ods. 2, podľa ktorého medze týchto jeho práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom. Žobranie "s úmyslom vyvolať súcit okoloidúcich osôb a získať od nich peňažné alebo iné materiálne prostriedky" (§ 1 ods. 3 nariadenia) samo osebe nemožno považovať za konanie, ktoré ohrozí alebo naruší verejný poriadok. Nemožno preto stíhať a sankcionovať žobrajúcu osobu len na základe domnienky, že sa za vyžobrané peniaze opije a potom bude robiť výtržnosti. Rovnako s požitím alkoholických nápojov na verejnom priestranstve v mestskej časti nemožno spájať domnienky o prípadnej možnosti, že sa tým vzbudí verejné pohoršenie a pod..

(…)

Žobranie alebo požívanie alkoholických nápojov na verejných priestranstvách mestskej časti samo osebe nemôže byť neprípustným, resp. zakázaným konaním, pretože to nemá základ v žiadnej zákonnej úprave a zákon o priestupkoch, i keď splnomocňuje obce na vydanie všeobecne záväzných nariadení upravujúcich priestupok proti verejnému poriadku, neoprávňuje ich na ustanovenie povinností, ktoré by boli v rozpore so zachovaním určitého základného práva alebo slobody.

Z uvedeného vyplýva právny záver, že všeobecne záväzné nariadenie nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá, a taktiež nie je v súlade s čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Všeobecne záväzné nariadenie miestneho zastupiteľstva prekračuje rámec oprávnenia aj v tom, že vymedzenie verejných priestranstiev v mestskej časti, na ktoré sa vzťahuje neprípustnosť žobrania a požívania alkoholických nápojov, neobsahuje jednoznačnú úpravu, ktorá by vylučovala obmedzenie vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam obyvateľov tejto mestskej časti a zásah do ich práva na súkromie. Z toho dôvodu uvedené nariadenie v §1 ods. 2 nie je v súlade ani s čl. 13 ods. 2 a čl. 19 ods. 2 ústavy.

*(…)*

Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu povinné ich uviesť do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi, ak ide o predpisy uvedené v čl. 125 písm. c) aj s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

**Vec „Gaulieder“**

**I. ÚS 8/97 zo dňa 23. júla 1997**

**Spisová značka rozhodnutia:** I. ÚS 8/97

**Dátum vydania rozhodnutia:** 23. júl 1997

**Typ rozhodnutia:** nálezústavného súdu

**Typ konania:** Konanie o podnete (čl. 130 ods. 3 Ústavy SR, platný do 30. júna 2001, potom nahradené novým konceptom sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy)

**Sťažovateľ:** František Gaulieder

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** princíp rovnosti (čl. 12 ods. 1 Ústavy), právo na súkromie (čl. 16 ods. 1 Ústavy), právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných (čl. 30 Ústavy), slobodný mandát (čl. 73 ods. 2 Ústavy), spôsob vzdania sa mandátu poslanca (čl. 81 ods. 1 Ústavy) (v spojení s čl. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 73 ods. 2 Ústavy)

**Výroková časť (kompletná)**

1. Národná rada Slovenskej republiky prijatím uznesenia č. 482 zo 4. decembra 1996, ktorým vzala na vedomie, že poslanec F. G. sa podľa čl. 81 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vzdal funkcie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky a že jeho mandát zaniká 4. decembra 1996, p o r u š i l a jeho ústavné právo upravené v čl. 81 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti podnetu n e v y h o v u j e.

**Odôvodnenie (skrátené)**

**I.**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky bol 16. decembra 1996 doručený podnet, v ktorom (...) navrhol začatie konania podľa čl. 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky "vo veci porušenia mojich ústavných práv, uvedených v čl. 30 , čl. 12 ods. 1 druhej vete, čl. 16 ods. 1, čl. 81 ods. 1 v spojení s čl. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 73 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky".

Navrhovateľ v ňom konštatoval, že Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 482 zo 4. decembra 1996 vzala na vedomie jeho údajné vzdanie sa poslaneckého mandátu a to i napriek tomu, že sa ho nevzdal. Túto skutočnosť písomne oznámil jej predsedovi, ďalej predsedovi jej Mandátového a imunitného výboru, ako aj ústne na schôdzi tohto výboru, čím podľa neho "Národná rada SR rozhodovala v rozpore s mojou jasne prejavenou vôľou".

Ako ďalej uviedol "Národná rada predovšetkým rozhodovala na základe falošného dokumentu. Pri rokovaní Mandátového a imunitného výboru Národnej rady SR som ešte nevedel o skutočnostiach, ktoré sa ukázali na schôdzi Národnej rady 4. decembra 1996. Až na tejto schôdzi citoval poslanec obsah zmluvy, na ktorej bol môj podpis, overený dňa 27. 7. 1994 pracovníčkou verejného notára. Keďže sa pamätám, že som okrem zmluvy o pôžičke podpisoval zrejme iba jeden dokument týkajúci sa tzv. vrátenia mandátu, ako aj po dôkladnejšom preskúmaní môjho podpisu na vyhlásení datovanom 26. 11. 1996, dospel som k záveru, že môj podpis je falšovaný."

Podľa navrhovateľa, ak Národná rada prijala 4. decembra 1996 uznesenie č. 482, ktorým vzala na vedomie vzdanie sa jeho mandátu poslanca Národnej rady, postupovala v rozpore s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 2 ústavy.

Navrhovateľ na základe jednotlivých skutočností uvedených v podnete navrhol, aby ho ústavný súd po predbežnom prerokovaní prijal na ďalšie konanie a aby po vykonaní príslušného zisťovania a dokazovania rozhodol nálezom tohto znenia:

*1. Ústavný súd SR zisťuje, že uznesením Národnej rady Slovenskej republiky číslo 482 zo dňa 4. 12. 1996 boli porušené ústavné práva navrhovateľa , uvedené v ustanoveniach čl. 30, čl. 12 ods. 1 druhej vety, čl. 16 ods. 1 a čl. 81 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 73 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.  
2. Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky číslo 482 zo dňa 4. 12. 1996 sa zrušuje.  
3. Ing. F. G., bytom G., zvolený za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky vo voľbách, vykonaných 30. 9. až 1. 10. 1994, je naďalej poslancom Národnej rady Slovenskej republiky."*

Ústavný súd posúdil obsahové a procesnoformálne náležitosti podnetu a na neverejnom zasadnutí senátu konanom 23. januára 1997 po predbežnom prerokovaní časť podnetu, v ktorej navrhovateľ namietal porušenie ústavných práv upravených v čl. 30, čl. 12 ods. 1 druhá veta a čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 73 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky odmietol podľa § 25 ods. 2 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 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z.., ktorým sa mení a dopĺňa tento zákon, pre jeho zjavnú neopodstatnenosť. Časť podnetu, v ktorej navrhovateľ namietal porušenie ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky prijal na konanie.

Ústavný súd 23. januára 1997 písomne vyzval Národnú radu, aby sa vyjadrila k časti podnetu prijatej na konanie pred ústavným súdom. (...) Vo vyjadrení z 18. februára 1997 jej predseda uviedol, že „Národná rada Slovenskej republiky sa k predmetnej veci po prerokovaní vyjadrila schválením uznesenia zo 4. decembra 1996 č. 482, v ktorom na návrh Mandátového a imunitného výboru Národnej rady Slovenskej republiky vzala na vedomie, že poslanec sa vzdal funkcie poslanca.“

Výzvou zo 4. februára 1997 požiadal ústavný súd, podpredsedu Mandátového a imunitného výboru Národnej rady, aby mu predložil „Zmluvu uzavretú podľa § 51 Občianskeho zákonníka medzi HZDS a F.G.“ z 27. júla 1994 [zmluva podľa čl. 51 OZ je tzv. inominátna, resp. nepomenované zmluva, ktorá v sebe spája charakteristiky viacerých zmluvných typov; je jedným zo spôsobov realizácie zmluvnej voľnosti, pozn. katedry]. Adresát tejto výzvy na ňu do dňa tohto rozhodnutia žiadnym spôsobom nereagoval. V tej istej veci sa 13. februára 1997 ústavný súd obrátil na tajomníka Hnutia za demokratické Slovensko. Tento vo svojom liste, ktorý bol ústavnému súdu doručený 20. februára 1997 uviedol, že „Predmetná zmluva bola použitá pre potreby rokovania Národnej rady Slovenskej republiky a v súčasnosti sa nenachádza v mojej dispozícii. Vychádzajúc z uvedeného nemôžem Vašej žiadosti vyhovieť.“

[V nasledovnej časti zhrnutia faktov (cca. strana a pol), teda skutkovej situácie ide o zisťovanie toho, či Gaulieder vlastnoručne podpísal alebo nepodpísal dokument o vzdaní sa mandátu poslanca, reč dôjde aj na to, či vypísal obálku. Zamyslite sa nad tým, ako a či vôbec je to zistenie, či sám podpísal alebo nepodpísal právne relevantné, pozn. katedry]

V uvedenej veci sa ústavný súd výzvou zo 4. februára 1997 obrátil na Notársky úrad, aby mu predložil výpis z Osvedčovacej knihy, č. Knihy 0-II/94. Z jeho vyjadrenia zo 7. februára 1997 vyplynulo, že tento notársky úrad 27. júla 1994 osvedčil /overil/ podpis, v kolónke č. 282 na „Zmluve uzavretej v zmysle § 51 Občianskeho zákonníka medzi HZDS a F.G.“ Ústavný súd vypočul 17. apríla 1997 navrhovateľa ako účastníka konania o prijatej časti jeho podnetu v prítomnosti jeho právneho zástupcu. Podľa jeho vyjadrenia, text listu z 26. novembra 1996 adresovaného Národnej rade, z ktorého táto vychádzala pri prijatí uznesenia č. 482 zo 4. decembra 1996, nenapísal a ani ho nepodpísal. Navrhovateľ pri výsluchu uviedol, že podpis nachádzajúci sa pod textom tohto listu môže byť podľa jeho názoru výsledkom skenerovej techniky alebo ho mohla napísať iná osoba. Ďalej uviedol, že autora listu z uvedeného dňa nemôže priamo označiť, avšak „moje indície smerujú k tomu, že text listu a podpis na ňom napísal niekto z HZDS“. Navrhovateľ sa pri výsluchu ďalej vyjadril k uzavretiu zmluvy s HZDS podľa § 51 Občianskeho zákonníka: „27. júla 1994 spolu s viacerými ďalšími kandidátmi na funkciu poslancov Národnej rady SR za HZDS som uzavrel zmluvu s HZDS podľa § 51 Občianskeho zákonníka, na ktorej bol overený môj podpis poverenou pracovníčkou notára. Podpísal som vyhlásenie o vzdaní sa mandátu, čo bol samostatný dokument bez dátumu, ktorý som podpísal. Nie som si istý, či na predmetnom vyhlásení bol môj podpis overený prítomnou pracovníčkou notára. Ďalej podotýkam, že uvedené dva dokumenty neboli použité pri ukončení môjho mandátu, pretože ich mal v úschove poslanec Národnej rady, čo je zachytené aj v stenografickom zázname z rokovania Národnej rady 4. 12. 1996.“ V tejto súvislosti navrhovateľ ďalej vypovedal, že „zmluvu medzi ním a HZDS podpísal za HZDS vtedajší jeho tajomník . Ja, ani ďalší sme tieto dokumenty neobdržali, ani ich kópie. Vyhlásenie o vzdaní sa mandátu bolo prílohou k zmluve, avšak netvorilo jej neoddeliteľnú súčasť. Bolo iba technicky pripojené k zmluve. Podpis bol overený iba na zmluve, nie na vyhlásení.“

Navrhovateľ sa pri výsluchu na ústavnom súde 17. apríla 1997 vyjadril aj k trestnému oznámeniu, ktoré podal na neznámu osobu pre spáchanie trestného činu poškodzovania cudzích práv podľa § 209 Trestného zákona. V tej súvislosti predložil ústavnému súdu uznesenie Okresnej prokuratúry v Galante č. Pr. 131/97-5 z 10. marca 1997, ktorým jej prokurátor rozhodol podľa § 148 ods. 1 písm. b) Trestného poriadku zamietnuť sťažnosť poškodeného podanú proti uzneseniu policajného orgánu Obvodného oddelenia PZ Galanta č. ORP-8/97 z 27. februára 1997, ktorým podľa § 159 ods. 4 Trestného poriadku uložil vec, ako sťažnosť podanú neoprávnenou osobou.

Ústavný súd obstaral toto uznesenie, z ktorého zistil, že policajný orgán Obvodného oddelenia PZ Galanta požiadal Kriminalistický a expertízny ústav Policajného zboru Bratislava o podanie odborného vyjadrenia z odboru expertíznej techniky v zmysle § 105 ods. 1 Trestného poriadku. Z odborného vyjadrenia (...) vyplynul jednoznačný záver, že sporný podpis navrhovateľa na liste adresovanom Národnej rade z 26. novembra 1996 je vyhotovený v tvare nacvičeného podpisu s dominantným počiatočným písmenom „G“ a charakteristickou koncovou adjustáciou. Neboli zistené znaky kopírovania, prepisovania ani mechanických zásahov. Celkovým záverom tohto vyjadrenia je konštatovanie, že „sporné a porovnávacie podpisy boli vyhotovené jedným pisateľom“. Súčasťou citovaného odborného posudku bola aj analýza, popis a vzájomné porovnanie zápisu (paličkového písma) na obálke, v ktorej sa nachádzal a bol Národnej rade doručený list s podpisom navrhovateľa z 26. novembra 1996 (v ktorom bolo oznámenie o jeho vzdaní sa funkcie poslanca Národnej rady). Kriminalistický a expertízny ústav PZ Bratislava na základe uvedených úkonov dospel k záveru, na rozdiel od hodnotenia podpisu navrhovateľa na tomto liste, že existujú viaceré rozdielne znaky medzi písmom na obálke a paličkovým písmom napísaným rukou navrhovateľa. Na základe ich existencie preto vo svojom odbornom posudku konštatoval, že „s najväčšou pravdepodobnosťou nie je pisateľom sporného zápisu“ (myslí sa tým paličkovým písmom napísaná adresa na obálke listu adresovaného predsedovi poslaneckého klubu HZDS v Národnej rade, s dátumom vyhotovenia 26. novembra 1996). (...)

Ústavný súd podľa § 29 ods. 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. vyzval účastníkov konania, aby sa v určenej lehote písomne vyjadrili, či trvajú na ústnom pojednávaní, alebo či súhlasia s upustením od neho. Navrhovateľ v liste doručenom ústavnému súdu 10. februára 1997 uviedol, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania vo veci jeho podnetu. Takisto i Národná rada Slovenskej republiky svojím listom z 18. februára 1997 oznámila, že netrvá na ústnom pojednávaní.

**II.**

[Tu hovorí už ÚS za seba.] Pre rozhodovanie ústavného súdu o podnete navrhovateľa boli rozhodujúce tie právne pramene, skutkové zistenia, právne úvahy, vyhodnotenie získaných dôkazov a ich právne posúdenie, ktoré sú uvedené v odôvodnení tohto rozhodnutia.

Ústava Slovenskej republiky upravuje niekoľko spôsobov ukončenia mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky. Je to uplynutím funkčného obdobia /čl. 73 ods. 1/, stratou mandátu v dôsledku odmietnutia sľubu alebo sľubu s výhradou /čl. 75 ods. 2/, zánikom mandátu, ak bol poslanec právoplatne odsúdený za obzvlášť závažný úmyselný trestný čin /čl. 81 ods. 2/, a tiež vzdaním sa funkcie poslanca /čl. 81 ods. 1/. (...)

Podstata sporu medzi navrhovateľom a Národnou radou sa sústredila na otázku, či sa navrhovateľ hodnoverne a právne relevantnou formou vzdal, resp. nevzdal funkcie poslanca Národnej rady so zreteľom na znenie ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy. Ústavný súd zistil, že skutočnosti súvisiace so zánikom jeho mandátu poslanca sú obsahom celkom troch písomných vyjadrení adresovaných navrhovateľom Národnej rade.  
  
Sú to tieto písomné vyjadrenia: 1. V poradí prvé písomné vyjadrenie súvisiace s ďalším trvaním funkcie poslanca bolo doručené Kancelárii Národnej rady 26. novembra 1996. Navrhovateľ v ňom expresis verbis vyhlásil, že sa svojho mandátu nevzdáva a zároveň s tým vylúčil akýkoľvek protichodný prejav svojej vôle, ktorý by bol v budúcnosti doručený Národnej rade. Z tohto vyjadrenia vyplynulo, že nielen akýkoľvek protichodný prejav jeho vôle vylučuje, ale aj to, že ak by predsa bol takýto list (prejav vôle) doručený Národnej rade, treba ho považovať vo vzťahu k jeho osobe a k jeho mandátu poslanca Národnej rady za bezpredmetný. 2. V poradí druhé písomné vyjadrenie navrhovateľa adresované predsedovi poslaneckého klubu HZDS v Národnej rade, bolo doručené sekretariátu predsedu Národnej rady 28. novembra 1996 a obsahovalo vyjadrenie o vzdaní sa funkcie poslanca podľa čl. 81 ods. 1 ústavy. Toto vyjadrenie (prejav vôle) vzala Národná rada uznesením č. 482 zo 4. decembra 1996 na vedomie s právnymi dôsledkami spočívajúcimi v zániku mandátu poslanca. Pravosť tohto vyjadrenia, vrátane podpisu na ňom, ako aj písma na obálke, v ktorej bol doručený Národnej rade (k obom bol vypracovaný odborný posudok) navrhovateľ viackrát poprel, označiac ho za podvrh tak pred rokovaním Národnej rady o tejto veci, ako aj po prijatí jej uznesenia č. 482, ktorým ku dňu 4. decembra 1996 zanikol jeho mandát poslanca Národnej rady. 3. V poradí tretie písomné vyjadrenie bolo doručené Kancelárii Národnej rady 4. decembra 1996. Obsahovalo negáciu formy i obsahu druhého písomného vyjadrenia, doručeného Národnej rade 28. novembra 1996 a zároveň potvrdilo právnu relevantnosť prvého písomného vyjadrenia. V tomto písomnom vyjadrení navrhovateľ vyhlásil, že list, ktorého obsahom je jeho vyhlásenie o vzdaní sa mandátu poslanca Národnej rade neposlal a opätovne vyhlásil, že mandátu poslanca sa dobrovoľne nevzdá. 4. V poradí štvrté, piate a šieste vyjadrenie odznelo v rokovacej sále Národnej rady 4. decembra 1996 na jej 21. schôdzi. Tieto verejné ústne vyjadrenia navrhovateľa jednak pred mandátovým a imunitným výborom (štvrté vyjadrenie), neskôr na začiatku rozpravy Národnej rady o tejto otázke (piate vyjadrenie) a napokon i v jej priebehu (šieste vyjadrenie) možno považovať za písomné v tom zmysle, že boli zachytené v zázname tejto schôdze Národnej rady, ktorý sa stal po publikácii verejne prístupný. Vo všetkých svojich parlamentných vystúpeniach na 21. schôdzi Národnej rady 4. decembra 1996 navrhovateľ vyjadril jednoznačnú vôľu vykonávať mandát a funkciu poslanca i naďalej (štvrté až šieste vyjadrenie), resp. že sa ich dobrovoľne nevzdá. Z uvedených troch písomných vyjadrení navrhovateľa, ako aj jeho priamych osobných vyjadrení na 21. schôdzi Národnej rady v rámci rozpravy, ktoré sú zachytené v oficiálnom zázname z tejto schôdze, predložil podpredseda mandátového a imunitného výboru Národnej rady na tej istej schôdzi Národnej rady iba to navrhovateľove písomné vyjadrenie, ktorého obsahom malo byť jeho vzdanie sa mandátu, na ktorom pôvodne chýbali (boli vynechané) miesto a dátum. Toto písomné vyjadrenie bolo podľa tvrdenia podpredsedu mandátového a imunitného výboru na schôdzi Národnej rady 4. decembra 1996 overené notárom. Podľa vyjadrenia navrhovateľa, ktoré uviedol pri výsluchu účastníka konania na ústavnom súde 17. apríla 1997, sa uvedené tvrdenie podpredsedu spomenutého výboru nezakladalo na pravde, pretože bolo výsledkom falošnej argumentácie a účelového vysvetľovania situácie v Národnej rade. K tomu došlo tým, že pravosť podpisu a jeho overenie notárom na liste navrhovateľa z 26. novembra 1996 (vyjadrenie č. 2) preukazoval iným písomným dokumentom (zmluvou, ktorú navrhovateľ uzavrel s HZDS 27. júla 1994, na ktorej bol jeho podpis skutočne notárom overený).

Ústavný súd jednoznačne vychádza zo skutočnosti, ktorej nepochybnú existenciu si osobitne, opakovane a viacerými spôsobmi preveril, že ani na jednom z troch písomných vyjadrení (ale ani v ústnych vyjadreniach), ktoré navrhovateľ v dňoch 26. novembra až 4. decembra 1996 doručil Národnej rade, nebol jeho podpis overený notárom. Tento bol overený, ako už bolo predtým uvedené, výlučne iba na zmluve uzavretej s HZDS z 27. júla 1994.  
  
Ak teda na žiadnom z uvedených písomných vyjadrení navrhovateľa nebol jeho podpis overený notárom, potom ústavný súd, hodnotiac uvedený stav, musel logicky a bez akýchkoľvek pochybností dospieť k záveru, že ak napriek tomu podpredseda mandátového a imunitného výboru Národnej rady 4. decembra 1996 v rokovacej sále počas svojho vystúpenia tvrdil, že Národná rada rokuje o písomnom vzdaní sa funkcie poslanca, na ktorom je podpis jej autora (navrhovateľa) overený notárom, mohol toto tvrdenie preukazovať (spoza rečníckeho pultu) iba tou časťou zmluvy (pravdepodobne jej posledným listom), ktorú navrhovateľ uzavrel s HZDS 27. júla 1994, na ktorej bol jeho podpis skutočne overený notárom. Túto zmluvu nemožno však považovať za formu prejavu vôle navrhovateľa smerujúcu k realizácii ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy, t.j. k vzdaniu sa funkcie poslanca Národnej rady.

Ústava upravuje niekoľko spôsobov zániku (straty) mandátu poslanca Národnej rady. Patrí sem aj odmietnutie zložiť sľub alebo zloženie sľubu s výhradou, prípadne právoplatné odsúdenie poslanca za obzvlášť závažný úmyselný trestný čin. Mandát môže zaniknúť aj tým, že poslanec sa ho vzdá na základe prejavu jeho vôle. Prejav vôle poslanca Národnej rady, spojený s uskutočňovaním ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy, a to tak prejav pozitívny, ktorým poslanec vyjadruje svoju vôľu vzdať sa funkcie poslanca, tak aj prejav negatívny, ktorým poslanec vyjadruje svoju vôľu nevzdať sa funkcie poslanca, sú prejavom jeho subjektívneho práva na výkon funkcie poslanca. Zvolením za poslanca Národnej rady vzniká poslancovi nielen právo poslancom byť, ale aj právo vykonávať túto funkciu, t.j. mandát a to osobne, podľa svojho presvedčenia a svedomia, pričom nie je viazaný príkazmi (reprezentatívny mandát). Mandát (t.j. právo vykonávať funkciu poslanca) môže poslanec „stratiť“ priamo (odmietnutím sľubu poslanca alebo vykonanie sľubu s výhradou (čl. 75 ods. 2 ústavy). Mandát poslanca Národnej rady zaniká aj vtedy, keď sa poslanec svojej funkcie poslanca v celom rozsahu vzdá.

(...) [K]onanie subjektu, s ktorým objektívne právo spája právny následok, t.j. právny úkon, je vlastne kvalifikovaný prejav vôle, ktorý je schopný vyvolať právom predpokladaný právny následok. Kvalifikovanosť vôle spočíva nielen v jej vážnosti a v slobodnom prejavení, ale aj v tom, že musí byť prejavená určitým spôsobom. Prejav vôle musí byť zrozumiteľný a určitý, a ak to upravuje zákon, musí byť vykonaný aj v určitej forme. Formálnosť prejavu vôle sa spája jednak s obsahom právneho úkonu (obsahové náležitosti právneho úkonu) a jednak s jeho spôsobom vyjadrenia (písomný, ústny, konkludentný). Ak má právny úkon vyvolať právne následky pre ďalšieho účastníka vzťahu, musí mu byť doručený (adresný právny úkon). Ak tieto následky vyvolá aj bez ohľadu na jeho vôľu, t.j. na vôľu druhého účastníka vzťahu, ide o právny úkon jednostranný. Proces doručovania musí však začať uskutočňovať ten subjekt, ktorého právny úkon má vyvolať konkrétny (želaný) právny následok (najmä vznik, zmenu alebo zánik právneho vzťahu).

Kvalitatívnymi znakmi právneho úkonu ako celku sú reálna možnosť jeho uskutočnenia (faktická realizácia - právny úkon je možný) a dovolenosť takéhoto konania, t.j. svojím obsahom alebo účelom neodporuje zákonu alebo ho neobchádza alebo sa neprieči dobrým mravom, t.j. právny úkon je dovolený. Ak právny úkon jednoznačne nemá niektorý z kvalitatívnych znakov, čo pre potreby ústavného práva je v zmysle čl. 124 ústavy oprávnený posúdiť jedine ústavný súd, je neplatný, a ako taký nemôže vyvolať tie účinky, ktoré s ním verejné právo, t.j. ústavné právo spája.

Ústavný súd (...) dospel k záveru, že ten prejav vôle, ktorý Národná rada vzala na vedomie a posúdila ho ako platné (právne relevantné) vzdanie sa funkcie poslanca, nemal jednoznačne tie kvalitatívne znaky konania (právneho úkonu), ktoré by mohli objektívne viesť k platnému vzdaniu sa funkcie poslanca Národnej rady. Napriek existencii celkom piatich písomne a verejne prezentovaných a dokumentovaných prejavov vôle, ktorými navrhovateľ dal jednoznačne najavo (predovšetkým Národnej rade), že sa nevzdáva a do konca funkčného obdobia Národnej rady sa ani nevzdá svojho mandátu poslanca Národnej rady, táto vzala na vedomie len jediné jeho vyjadrenie (prejav vôle) a to vyjadrenie č. 2, ktorého obsahom bolo vzdanie sa funkcie poslanca, a ktoré naviac navrhovateľ v ďalších svojich vyjadreniach označil za podvrh, resp. falzifikát. Tým Národná rada akceptovala iba jediný prejav vôle navrhovateľa (vyjadrenie č. 2) a len tento prejav vôle uznala za právne relevantný, t.j. taký, s ktorým objektívne právo spája následky. Zároveň týmto postupom odmietla uznať právnu relevanciu tých prejavov vôle navrhovateľa, ktoré boli obsahom vyjadrení č. 1, 3, 4, 5 a 6, a to i napriek tomu, že u týchto vyjadrení nemohli v žiadnom prípade nastať akékoľvek pochybnosti o hodnovernosti týchto prejavov vôle, na rozdiel od vážnych výhrad týkajúcich sa práve vyjadrenia č. 2.

Vzdanie sa funkcie poslanca podľa čl. 81 ods. 1 ústavy je jednostranný právny úkon poslanca, vyvolávajúci následok v práve verejnom, ktorý môže vykonať len osobne a výlučne len na základe slobodne a vážne prejavenej vôle. Rozhodovať o vzdaní (nevzdaní sa) funkcie poslanca je výlučným právom poslanca, keďže poslanec podľa čl. 73 ods. 2 ústavy vykonáva mandát osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi. Preto sa ho môže vzdať len osobne, na základe vlastného a predovšetkým nespochybniteľného prejavu vôle. Navrhovateľ viackrát opakovane, jednoznačne a bez akýchkoľvek podmienok popieral, že prejav vôle, ktorý je obsahom písomného vyjadrenia č. 2 je prejavom jeho vôle. Ústavný súd berúc pritom do úvahy všetky fakty, ktoré v danej veci obstaral a podrobne sa s nimi oboznámil, dospel k záveru, že vyjadrenie č. 2 (...) nie je svojím obsahom prejavom jeho slobodnej a vážnej vôle, považuje ho na základe viacerých skutočností iba za fiktívny prejav vôle. Tento záver považuje ústavný súd za opodstatnený i napriek skutočnosti, že podpis na uvedenom liste (vyjadrenie č. 2) hodnotí ako skutočný (pravý) podpis navrhovateľa (...) Svoje pochybnosti o skutočnej vôli navrhovateľa vzdať sa funkcie poslanca na základe jeho vyjadrenia č. 2 opiera ústavný súd o iné skutočnosti, ktoré s týmto fiktívnym prejavom vôle súviseli, a to predovšetkým napísanie adresy na obálke, v ktorej bol list doručený Národnej rade s veľkou pravdepodobnosťou iným pisateľom ako bol navrhovateľ a dopísanie miesta a dátumu napísania tohto listu v inom čase a iným typom písacieho stroja, ako bol napísaný text listu. Ústavný súd pri rozhodovaní o prijatej časti podnetu vychádzal z vysokého stupňa pravdepodobnosti, že prejav vôle nachádzajúci sa vo vyjadrení č. 2 nebol prejavom vôle navrhovateľa a že preto teda išlo o „prejav vôle“ iného subjektu, ktorý však nie je známy (...).

Zastúpenie poslanca Národnej rady vylučuje čl. 73 ods. 2 ústavy tým, že prikazuje vykonávať mandát poslanca osobne (vykonávanie mandátu je nezastupiteľné). Tým, že Národná rada odmietla vziať do úvahy iné slobodné, vážne a predovšetkým právne relevantné vyjadrenia vôle navrhovateľa ako jej poslanca (najmä jeho písomné vyjadrenie č. 3) nielenže nemienila rešpektovať čl. 73 ods. 2 ústavy, čím súčasne neuznala právo navrhovateľa vykonávať mandát poslanca osobne, ale neuznala ho ani ako právnu osobnosť, subjekt práva spôsobilý vykonávať právne úkony a vyjadrovať svoju vôľu, ktorú ak vyhovuje požiadavkám platného práva, je nevyhnutné rešpektovať.

Ústavný súd [konštatuje, že vyššie uvedené fakty] (…) ho viedli k presvedčeniu, že list z 26. novembra 1996 (písomné vyjadrenie č. 2) ako celok nemožno považovať za právne relevantný prejav vôle navrhovateľa vzdať sa funkcie poslanca Národnej rady. (...)

Napriek tomuto konštatovaniu zaujíma svoje stanovisko k problematike [tzv. obiter dictum, pozn. katedry], či v spojitosti s ústavným právom poslanca vzdať sa funkcie poslanca podľa čl. 81 ods. 1 ústavy, môže poslanec skorší prejav svojej vôle odvolať, resp. vziať späť a najmä v akom čase (lehote) môže tak urobiť. Príslušné právne predpisy kladú na formu prejavu vôle celý rad (...) podmienok. (...) [P]odľa § 9 zákona Slovenskej národnej rady č. 45/1989 Zb. o poslancoch Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov, takouto osobitnou podmienkou je forma právneho úkonu, t. j. že poslanec sa môže svojej funkcie vzdať len písomne. Ak teda platí, že poslanec sa môže funkcie poslanca vzdať iba písomne, je zrejmé, že tento skorší prejav svojej vôle môže odvolať (vziať späť) tiež len písomne, ak právny predpis neupravuje, že tak možno urobiť aj inou formou (napr. ústne). (...) [A]k poslanec najskôr písomnou formou prejavil svoju vôľu vzdať sa funkcie, ale neskôr (až do ukončenia rozpravy Národnej rady k tejto veci), právne relevantnou formou, prejavil novú slobodnú, vážnu a určitú vôľu, ktorou svoj predchádzajúci prejav vôle menil tak, že sa mandátu nevzdáva, treba takýto prejav vôle uznať a rešpektovať ho každým subjektom, vrátane Národnej rady. Opačný prístup v tejto veci sa podľa názoru ústavného súdu prieči samotnej podstate práva a v širších súvislostiach aj podstate právneho štátu.

Ústavný súd si je vedomý, že žiaden právny predpis neupravuje lehotu, dokedy môže poslanec vziať späť svoje vyhlásenie (prejav vôle) o vzdaní sa funkcie poslanca, resp. nahradiť ho iným neskorším. Rovnako však v žiadnom právnom predpise nie je upravená podmienka, ktorá by bránila ktorémukoľvek poslancovi Národnej rady vziať späť svoj predchádzajúci prejav vôle v spojení s uplatňovaním ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy, z čoho možno logicky odvodiť záver, že vzatie späť predtým deklarovaného prejavu vôle sa môže vykonať dovtedy, kým Národná rada nevezme uznesením vzdanie sa funkcie poslanca na vedomie. (...) [A]k by aj písomné vyjadrenie č. 2 bolo skutočným vyjadrením vôle navrhovateľa (za také ho 4. decembra 1996 považovala Národná rada), potom je logicky nespochybniteľné, že toto vyjadrenie (prejav vôle) bolo právne relevantným spôsobom vzaté späť (...). (...)

[Nasledovná časť rozhodnutia sa týka špecifikám inštitútu podnetu podľa čl. 130 ods. 3 vo vzťahu ku sťažnosti podľa čl. 127 ako bola písaná pred júnom 2001. Má teda skôr takú povahu, že pochopíte, prečo bolo dobré podnet zrušiť a zároveň novelizovať sťažnosť podľa čl. 127. pozn. katedry]

Z petitu podnetu ústavný súd zistil, že navrhovateľ ho žiadal, aby okrem vyslovenia toho, že uznesením Národnej rady č. 482 zo 4. decembra 1996 bolo porušené jeho ústavné právo upravené v čl. 81 ods. 1 ústavy, toto uznesenie aj zrušil a ďalej, aby v prijatom náleze rozhodol, že je i naďalej poslancom Národnej rady. V predchádzajúcej časti odôvodnenia tohto rozhodnutia ústavný súd uviedol viacero argumentov, ktoré podľa jeho právneho názoru tvoria právne relevantný základ pre prijatie rozhodnutia o vyhovení prvej časti petitu podnetu. S ohľadom na túto časť petitu to teda znamená zistenie a konštatovanie, že uznesením Národnej rady č. 482 zo 4. decembra 1996 bolo porušené ústavné právo navrhovateľa spočívajúce v možnosti vzdať sa funkcie poslanca právne relevantným spôsobom, upravené v čl. 81 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd, z dôvodov uvedených v ďalšom texte odôvodnenia, nemohol však vyhovieť petitu podnetu v celom rozsahu. (...) [N]a konanie a rozhodovanie o prijatom podnete sa primerane použijú ustanovenia (...) [o] ústavných sťažnostiach. Obsah týchto ustanovení (...) priamo vylučuje možnosť vyhovieť tej časti petitu podnetu, v ktorej navrhovateľ žiadal, aby ústavný súd zrušil uznesenie Národnej rady (...). Je tomu tak preto, lebo v danom prípade nejde o rozhodnutie orgánu uvedeného v čl. 127.

Rovnako nebolo možné vyhovieť ani tej časti petitu, v ktorej navrhovateľ žiadal, aby ústavný súd rozhodol o tom, že „je naďalej poslancom Národnej rady“. Ústavný súd, ktorý je podľa čl. 130 ods. 3 ústavy oprávnený preskúmavať konanie každého subjektu, ktorý svojím konaním môže porušiť ústavné právo iného subjektu, a v tom smere ho aj posúdiť, nemôže však jeho protiprávne konanie napraviť svojím konaním, resp. rozhodnutím. Povinnosť napraviť svoje protiprávne konanie má ten subjekt, ktorý takto konal (...). (...)

Ústavný súd na základe zistených a vyhodnotených skutočností týkajúcich sa tak konania a postupu Národnej rady, ako aj navrhovateľa v súvislosti so sporom o zánik jeho mandátu poslanca Národnej rady, deduktívne odvodil nasledujúce právne závery, resp. konštatovania.

1. Jedným zo základných znakov a predpokladov právneho štátu a zároveň i právnej istoty ako jeho základného atribútu, je také usporiadanie štátu, v ktorom každý, t. j. fyzická i právnická osoba môže mať dôveru v právo. Podstata právnej istoty v jej najvšeobecnejšom vyjadrení spočíva v tom, že ktokoľvek sa môže spoliehať na to, že mu štát (predovšetkým nezávislé súdy) poskytne efektívnu ochranu jeho práv, že mu štátna moc dopomôže realizovať jeho subjektívne právo, ak mu v tom bude niekto neoprávnene brániť, ako aj v tom, že ho nepostihne sankcia alebo iný neodôvodnený dôsledok v prípade, ak všeobecne záväzný právny predpis neporušil. Takéto konanie sa celkom oprávnene a predovšetkým očakáva od ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany (...)

2. Ústavný súd je podľa čl. 124 ústavy nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Do rámca tejto ochrany nesporne patrí aj ochrana ústavného práva poslanca Národnej rady upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy, ktorého porušenie v podnete namietal navrhovateľ konaním Národnej rady (...).

3. Cieľom, ale samozrejme aj podstatou konania pred ústavným súdom o predmetnom podnete bola ochrana ústavnosti s ohľadom na zachovanie dovtedajšieho stavu, t.j. trvania mandátu poslanca Národnej rady, resp. vyslovenie záveru o jeho nezamknutí prijatím uznesenia č. 482 zo 4. decembra 1996. Ustanovenie čl. 81 ods. 1 ústavy o práve poslanca Národnej rady vzdať sa tejto funkcie, s následkami spojenými s trvaním, resp. zánikom právneho vzťahu medzi ním a Národnou radou je nepochybne ústavným základom existencie tohto práva. Preto je logicky možné namietať porušenie ústavného práva upraveného v čl. 81 ods. 1 ústavy v spojení s konkrétnymi prejavmi vôle navrhovateľa (...)

4. Vzhľadom na závažné ústavnoprávne dôsledky, ktoré má vzdanie sa funkcie poslanca Národnej rady (...), musí ísť o jeho jednoznačný a nepochybný (nespochybniteľný) prejav vôle vzdať sa funkcie poslanca v zmysle čl. 81 ods. 1 ústavy. (...) V prípade, ak poslanec Národnej rady však jednoznačne popiera, resp. spochybňuje, že v konkrétnom prípade nejde o jeho slobodne, vážne a zrozumiteľne prejavenú vôľu, táto potom nie je prejavená jednoznačným a nespochybniteľným spôsobom. Z takto prejavenej vôle nemôžu preto vzniknúť ústavou predvídané účinky, upravené v čl. 81 ods. 1. (...)

5. Rozhodujúcou skutočnosťou pre prijatie rozhodnutia ústavného súdu o podnete navrhovateľa bolo uznanie opodstatnenosti iba takých prejavov vôle, ktoré sú uskutočnené slobodne, vážne, určite a zákonom upravenou formou, ktoré svojím obsahom neodporujú alebo neobchádzajú zákon a ktoré sa nepriečia dobrým mravom. Rozhodnutie o vzdaní sa funkcie poslanca Národnej rady je jeho jednostranným, verejnoprávnym a výlučným ústavným právom, v ktorom ho nemôže nikto nahradiť, pretože každý poslanec podľa ústavy vykonáva mandát osobne, bez viazania sa príkazmi, a preto sa ho môže iba osobne vzdať, a to na základe jeho právne nespochybiteľného písomného prejavu vôle. (...)

7. Nad rámec už predtým uvedeného, považuje ústavný súd uviesť svoj názor na existenciu a uplatňovanie osobitných zmlúv (záväzkov), tzv. reverzov (reverzných zmlúv) v súvislosti so zaraďovaním vybraných kandidátov na kandidátnu listinu príslušného politického subjektu kandidujúceho vo voľbách do Národnej rady. Reverz zabezpečovaný vo forme osobitných zmlúv (záväzkov) medzi politickým subjektom a ním navrhovanými kandidátmi vo voľbách je v rozpore s ústavou, pretože prostredníctvom neho môže príslušný politický subjekt trvale a účinne vyžadovať od bývalého kandidáta (po voľbách poslanca), ktorý s ním uzavrel tzv. reverznú zmluvu výkon mandátu výlučne podľa straníckych príkazov a na základe predchádzajúceho písomného vyjadrenia kandidáta o vzdaní sa funkcie poslanca v budúcnosti podľa čl. 81 ods. 1 ústavy. Zákaz reverzu vyplýva z čl. 75 ods. 2 ústavy, podľa ktorého sľub poslanca s výhradou má za následok stratu mandátu. Okrem toho reverz je neprípustný aj podľa čl. 73 ods. 2 ústavy, ktorý upravuje jedine reprezentatívny a nie imperatívny mandát a nie je ani v súlade s čl. 75 ods. 1 ústavy, t.j. s obsahom sľubu poslanca Národnej rady. Ústavný dôsledok sľubu ktoréhokoľvek poslanca Národnej rady uskutočneného s výhradou nachádzajúcou sa v tzv. reverze pred zložením sľubu by mal mať nevyhnutne za následok stratu jeho mandátu. (...)

**Vec „Slovenský Melčák“, predčasné voľby a ústavnosť ústavných zákonov**

**II. ÚS 153/2013 zo dňa 28. februára 2013**

**Spisová značka rozhodnutia:** II. ÚS 153/2013

**Dátum vydania rozhodnutia:** 28. február 2013

**Typ rozhodnutia:** uznesenieústavného súdu

**Typ konania:** konanie o sťažnosti (čl. 127 Ústavy SR)

**Sťažovateľ:** M.M. (volič vo voľbách do NR SR, študent práva)

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** právo na účasť na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 Ústavy)

**Výroková časť (kompletná)**

Sťažnosť M. M. odmieta.

**Odôvodnenie (skrátené)**

**I.**

[Na ústavný súd sa obrátil M.M., ktorý v sťažnosti tvrdil, že bolo porušené jeho právo na účasť na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy, a to ústavným zákonom č. 330/2011 Z.z., ktorým sa skrátilo volebné obdobie Národnej rady. K porušenie jeho práva malo prísť aj aktmi vlády a predsedu NR SR, ktoré smerovali k organizácii volieb. M.M. napádal aj proces prijatia ústavného zákona. pozn. katedry].

1. (...) Podstatou veci je tvrdenie sťažovateľa, že Národná rada Slovenskej republiky (...) ústavným zákonom o skrátení volebného obdobia národnej rady porušila základné právo sťažovateľa, občana a voliča zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov.

2. Zo sťažnosti sťažovateľa, ktorú označil ako *„Ústavná sťažnosť proti zásahu Národnej rady Slovenskej republiky a Vlády Slovenskej republiky smerujúcemu ku konaniu volieb do NRSR v roku 2012“*, vyplýva, že sťažovateľ sa v roku 2010 zúčastnil volieb do národnej rady, čím uplatnil svoje právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných voľbou svojich zástupcov. (...)

3. Sťažovateľ sa domnieva, že vyššie identifikovanými zásahmi (...) došlo k porušeniu jeho základného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných predovšetkým z nasledujúcich dôvodov (...): *Ak* sa sťažovateľ zúčastnil správy vecí verejných účasťou vo voľbách do národnej rady a odovzdaním svojho hlasu v nich a zároveň ústava normuje v čl. 73 dĺžku volebného obdobia národnej rady práve na štyri roky, a teda existuje pravidlo, že volebné obdobie národnej rady je práve štvorročné a výnimkami uvedenými explicitne v ústave, medzi ktoré nepatrí „samorozpustenie“ národnej rady [čl. 102 ods. 1 písm. e)], *potom* prijatie ústavného zákona o skrátení funkčného obdobia a všetky akty smerujúce k takýmto voľbám sú porušením pravidla zakotveného v ústave, a tak aj porušením (subjektívneho) práva sťažovateľa na účasť na správe vecí verejných. (...)

6. (...)Sťažovateľ uvádza, že sa v dobrej viere v právny poriadok Slovenskej republiky a záväzok neporušiť základné právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy zúčastnil volieb do národnej rady. Národná rada však napadnutým ústavným zákonom obmedzila, resp. znehodnotila účinok jeho hlasovania skrátením volebného obdobia národnej rady a zasiahla tak do jeho práva na účasť na správe vecí verejných, konkrétnej do jeho materiálnej podstaty. [Sťažovateľ argumentoval aj rozhodnutím vo veci Melčák, ktorého závery sú podľa neho použiteľné aj pre jeho prípad.] (...)

10. Sťažovateľ poukazuje na nebezpečenstvo zavedenia praxe ad hoc ústavných zákonov, ktoré nie sú dostatočne generálne. Podľa jeho názoru by potom mohla vzniknúť taká situácia, že test účinnej ústavy by sa rozišiel s politickou praxou, ústava by sa nerešpektovala a aj princípy zakotvené v ústave, ako princíp právneho štátu, by mohli byť zvrátené rozhodnutím 90 poslancov. Podľa sťažovateľa by potom vyvstala otázka, kto chráni občanov proti ústavnému zákonu, ktorý po procedurálnej stránke spĺňa náležitosti, ale narušuje hodnoty demokratického a právneho štátu. Ako istý odstrašujúci príklad sťažovateľ uvádza Weimarskú republiku. (...)

14. Sťažovateľ sa z už uvedených dôvodov domáha toho, aby ústavný súd v prípade, ak posúdi napadnutý ústavný zákon ako individuálny právny akt, vydal tento nález:

*„I. Základné právo sťažovateľa podieľať sa na správe vecí verejných vyplývajúce z čl. 30 ods. 1 Ústavy SR zásahom špecifikovaným v tejto sťažnosti porušené bolo.*

*II. Ústavný zákon číslo 330/2011 sa zrušuje.*

*III. Národná rada Slovenskej republiky je povinná uhradiť sťažovateľovi trovy konania do 15 dní od doručenia tohto nálezu na účet jeho právneho zástupcu.“*

15. Alternatívne sa sťažovateľ domáha toho, aby ústavný súd v prípade, ak posúdi napadnutý ústavný zákon ako normatívny právny akt, vydal tento nález:

*„IV. Základné právo sťažovateľa podieľať sa na správe vecí verejných vyplývajúce z čl. 30 ods. 1 Ústavy SR zásahom špecifikovaným v tejto sťažnosti porušené bolo.*

*V. Národná rada Slovenskej republiky je povinná do dvoch mesiacov od právoplatnosti toho nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zaplatiť sťažovateľovi finančné zadosťučinenie vo výške 3.000,- eur na účet sťažovateľa.*

*VI. Národná rada Slovenskej republiky je povinná uhradiť sťažovateľovi trovy konania do 15 dní od doručenia tohto nálezu na účet jeho právneho zástupcu.“*

(...)

**II.**

(...) 18. Podstatou veci je tvrdenie sťažovateľa, že národná rada ústavným zákonom o skrátení volebného obdobia národnej rady porušila základné právo sťažovateľa, občana a voliča, zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov. Sťažovateľ vlastne tvrdí, že súčasťou jeho základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy je subjektívne právo na riadnu dĺžku volebného obdobia parlamentu, ak tento nie je rozpustený v ústavou explicitne predvídaných, resp. normovaných situáciách.

19. Ústavný súd v prvom rade vníma, že sťažovateľ nie je ľahostajný k veciam verejným, a snaží sa cestou judicializácie kultivovať verejný priestor v Slovenskej republike (II. ÚS 514/2012, II. ÚS 348/09). Z tohto pohľadu sa prerokúvaná ústavná sťažnosť prelína s nástrojmi strategickej litigácie či actio popularis. Sťažovateľ je totiž študentom práva a nemožno tiež opomenúť, že aj odmietnutie sťažnosti je zmysluplné pre ústavnoprávny diskurz, o to viac v tranzitívnych či post-tranzitívnych demokraciách, kde sa diskurz k fundamentálnym právnym otázkam buduje takmer od základov.

20. V predmetnej veci možno nájsť viacero citlivých ústavnoprávnym tém, viacero vrstiev, ktoré možno transformovať do nasledovných navzájom súvisiacich otázok:

1. Má ústavný súd *právomoc* rozhodovať o ústavnej sťažnosti proti aktu, ktorý má formu normatívneho právneho aktu vrátane ústavného zákona?

2. Ako je v ústave vymedzený *nositeľ* subjektívneho práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov?

3. Ako je v ústave vymedzený *rozsah* subjektívneho práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov?

**Ustálenie právomoci, obeť porušenia práva, nositeľ subjektívneho práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov a rozsah tohto práva**

21. V prvom rade musí ústavný súd ustáliť svoju právomoc v konaní o ústavnej sťažnosti. (...) Ústavný súd konštatuje, že prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti v zásade nemožno napadať normatívne právne akty a vychádza z pozície, že v zásade má ctiť formu aktov (...).

22. Ústavný súd už na začiatku svojej činnosti uviedol (...), že konanie o podnete právnických alebo fyzických osôb (predchodca ústavnej sťažnosti, pozn.), ak namietajú porušenie svojich práv podľa čl. 130 ods. 3 ústavy, nemožno začať a vysloviť v ňom porušenie ústavného práva, ak takému konaniu musí predchádzať konanie o súlade a podnecovateľ pritom nemá procesnú legitimáciu na začatie takého konania (...). Uvedená judikatúra je konštantná (...) Prijatie zákona národnou radou, resp. jeho novelizáciu, nemožno kvalifikovať ako rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah orgánu verejnej moci do základných práv a slobôd fyzickej osoby alebo právnickej osoby tak, ako to požaduje dikcia čl. 127 ods. 1 ústavy, pretože takéto rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah musí spĺňať atribúty individuálneho aktu aplikácie práva alebo iného individuálneho zásahu do základných práv a slobôd sťažovateľa (...). Ústavný súd preto ani na základe argumentácie sťažovateľa obsiahnutej v jeho podaní nevidí dôvod na odklonenie sa od svojej stabilizovanej judikatúry, pretože tomu bráni koncepcia platnej ústavnej a zákonnej úpravy jeho kompetencií. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. (...) Za tohto stavu sa ústavný súd nemohol zaoberať meritórnymi argumentmi sťažovateľa obsiahnutými v jeho sťažnosti, hoci nevylučuje, že by za určitých okolností mohli mať ústavnoprávnu relevanciu (...) Ústavný súd po predbežnom prerokovaní podania konštatoval, že podanie sťažovateľa, ktorým sa v rámci konania o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy domáha rozhodnutia, ktoré je ústavný súd oprávnený vydať len v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, nemožno vzhľadom na uvedené dôvody prijať na ďalšie konanie, a preto ho v súlade so svojou stabilizovanou judikatúrou odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.

Nad rámec odôvodnenia tohto rozhodnutia ústavný súd považoval za vhodné dodať, že fyzické osoby, ako aj právnické osoby môžu mať vo viacerých prípadoch odôvodnený záujem na podaní návrhu na začatie konanie o súlade právnych predpisov osobitne v prípadoch, ak ide o zákon, prípadne iný právny predpis, ktorý zasahuje do ich základných práv a slobôd. Subjektom oprávneným na podanie návrhu na vyslovenie nesúladu právneho predpisu s ústavou podľa čl. 125 ústavy je podľa § 37 ods. 1 v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) až f) zákona o ústavnom súde najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, súd, v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou, generálny prokurátor Slovenskej republiky alebo verejný ochranca práv (...). Tento výpočet je taxatívny a neumožňuje žiaden rozširujúci výklad. Nedostatok aktívnej procesnej legitimácie fyzickej osoby na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov možno za takejto situácie v praxi preklenúť iniciovaním podania takéhoto návrhu u subjektov, ktoré sú oprávnené ho podať. (...)

23. V praxi ústavného súdu už nastali prípady, keď mala právna úprava bezprostrednejší dopad na sťažovateľa, ale ústavný súd vtedy konštatoval, že sťažovateľovi ešte ostávajú iné procesné nástroje (...).

24. Ústavný súd Slovenskej republiky je azda jediným ústavným súdom, ktorý nemá explicitne previazané konanie o ústavnej sťažnosti a konanie o súlade (...) Avšak ani ústavné súdy, ktoré síce majú dané konania previazané, nepreskúmavajú zásahy priamo spôsobené normatívnymi aktami [, zvyčajne má existovať ešte iné rozhodnutie, ktoré daný zákon aplikovalo na sťažovateľovu pozíciu a tak došlo k porušeniu jeho práv] (...).

25. Rakúsko má uvedenú právomoc založenú explicitnou právnou úpravou (Ústavný súdny dvor rozhoduje ďalej o protiústavnosti zákonov na návrh osoby, ktorá tvrdí, že touto protiústavnosťou boli priamo porušené jej práva, ak bol tento zákon účinný voči tejto osobe, bez toho, aby došlo k vydaniu súdneho rozhodnutia alebo správneho rozhodnutia voči nej. (...) Každopádne, ústavný súd v zásade nemôže v konaní o ústavnej sťažnosti preskúmavať akty, ktoré majú formu normatívnych právnych aktov.

26. Ústavný súd ďalej konštatuje, že do právnej pozície sťažovateľa nebolo zasiahnuté spôsobom, ktorý by bol dostatočne individuálny (...) [Ú]stavný zákon neznamenal pre sťažovateľa bezprostredný a priamy zásah do jeho právnej pozície tak, aby bolo možné uvažovať, že je obeťou zásahu do subjektívnych práv podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a to i ak by prichádzali do úvahy v takom rozsahu, v akom sa ich domáha sťažovateľ. (...)

28. Zároveň, aby ústavný súd mohol v rozhodnutí vysloviť porušenie sťažovateľovho práva, muselo by okrem iného existovať (subjektívne) ústavné právo, ktoré malo byť porušené, a sťažovateľ by musel byť jeho nositeľom. Špecifikom predmetnej veci je značné prelínanie sa kritéria obete a rozsahu namietaného základného práva.

29. Ústavný súd konštatuje, že sťažovateľ v bežných okolnostiach v zásade nie je nositeľom subjektívneho práva na ústavou stanovenú dĺžku volebného obdobia parlamentu (...)

31. V českom prípade M[elčák] (...) ktorého argumentácia sťažovateľa pravdepodobne inšpirovala, bol nositeľom subjektívneho práva podľa čl. 21 Listiny nie volič, ale priamo poslanec. Disentéri (...) spochybnili dokonca aj subjektívne právo poslanca M.. (...)

35. Na strane druhej možno poukázať na názor z českého ústavnoprávneho diskurzu z konca deväťdesiatych rokov minulého storočia. Profesor F., v súčasnosti sudca Ústavného súdu Českej republiky, problém skracovania funkčného obdobia parlamentu rozdelil do troch rovín. Prvou je rovina vzťahu voličov a ich reprezentantov v parlamente, druhou vzťah parlamentu a iných orgánov a treťou je postavenie občanov, ktorí boli do parlamentu zvolení. F. konštatuje, že v rámci prvej (a ani druhej roviny) nenastáva ústavnoprávny problém, nedochádza totiž k obmedzeniu či porušeniu práv voličov, keďže tí nijako neutrpia ako zdroj moci v štáte (Filip, J. Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj, 12/97-98, s. 132; Filip, J. Rozpuštění poslanecké sněmovny. Komentář k čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 1/1998, s. 48). (...)

36. Túto časť možno uzavrieť konštatovaním, že v ústavnom práve nastávajú situácie, že isté právne nedokonalosti v objektívnom ústavnom práve nemožno artikulovať ako porušenie subjektívnych ústavných práv (...)

**Rozsah článku 127 ústavy**

37. V prvej alternatíve petitu sťažovateľ navrhuje zrušenie ústavného zákona ako individuálneho právneho aktu (akoby prezlečeného do normatívneho právneho aktu). (...)

38. Každopádne sťažovateľ nastoľuje v sťažnosti nielen otázku preskúmavania súladu predpisov s ústavou prostredníctvom čl. 127 ústavy, ale špecificky aj otázku preskúmateľnosti súladu ústavného zákona s ústavou ústavným súdom. V stredoeurópskom priestore ide v súčasnosti o veľmi živú tému (Procházka, R. Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň, Aleš Čeněk: 2011. ISBN 978-80-7380-328-5), zvlášť po toľko diskutovanom rozhodnutí českého ústavného súdu Pl. ÚS 27/09 (...) Spolkový ústavný súd deklaroval možnosť rušiť ústavné zákony, pričom túto možnosť nikdy nevyužil. Rakúsky ústavný dvor ruší ústavné zákony formálne len z procedurálnych, formálnych dôvodov, rozlišujúc medzi novelou a revíziou ústavy, a túto možnosť dvakrát využil. Na druhej strane maďarský (rozhodnutie č. 1260/B/1997, 2/1998) a slovinský ústavný súd (rozhodnutie U-I-332/94) zamietli možnosť preskúmavať ústavné zákony (...). V tejto súvislosti možno uviesť, že ústavný súd sleduje diskurz, v ktorom Radoslav Procházka navrhuje ako východisko medzi nezrušiteľnosťou ústavných zákonov ústavným súdom a nutnosťou chrániť individuálne slobody použiť v slovenskom ústavnom prostredí paralelu tzv. Plaumannovho testu, ktorý bol artikulovaný Súdnym dvorom Európskej únie (pozri Procházka, Radoslav. Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň, Aleš Čeněk: 2011, s. 43 – 47. ISBN 978-80-7380-328-5). (...) [ide o doktrínu Súdneho dvora EÚ, v ktorej od žalobcu, ak je FO vyžaduje preukázanie toho, že sa jej napadnutý ak týkal priamo a individuálne a teda ovplyvňuje pozíciu žalobcu a tomuto ovplyvneniu sa nedá vyhnúť, pozn. katedry].

40. (...) Ústavný súd musí upozorniť, že uvedené úvahy neznamenajú ani jeho pripravenosť, ani jeho nepripravenosť aplikovať Plaumannov test. Predmetná vec totiž nemá taký skutkový a právny základ, aby umožňovala relevantné úvahy v tomto smere (pozri body 27 a 29).

**Obiter dictum k ústavnej koncepcii rozpustenia parlamentu**

41. (...) [Ú]stavný súd nemôže neuviesť, v miere a tóne, aký mu umožňuje rozhodnutie formou odmietacieho uznesenia, že vníma nedokonalosť či diskutabilnosť spôsobu samorozpúšťania parlamentu ad hoc ústavným zákonom a problematickosť ad hoc ústavných zákonov vôbec. Ústavný súd sleduje, že súčasťou konštitucionalistického diskurzu sú rozpaky z obchádzania ústavou stanovených procedúr, ktoré majú viesť k skráteniu volebného obdobia.

42. Rozpustenie parlamentu je vo všeobecnosti jedným z najdelikátnejších bodov vzťahu legislatívy a exekutívy, ale aj vzťahu moci ustanovujúcej a moci ustanovenej. (...) Slovenský parlament (...) a český parlament (...) vytvorili akúsi tendenciu ich samorozpúšťania ústavným zákonom ad hoc ako jednorazovou, ihneď skonzumovanou, nepriamou novelou ústavy, pričom pozadie tejto tendencie možno siaha až do čias ústavného konceptu jednoty moci v dobe neslobody (...).

43. Z tohto pohľadu by možno istým spôsobom stálo za zváženie (ústavodarcu), či je naozaj vhodná tendencia neinscenovaného samorozpúšťania (avšak) ad hoc ústavnými zákonmi alebo prípadne zinscenované rozpustenie na základe čl. 102 písm. e) ústavy, alebo nové všeobecné riešenie, pričom jediným, samozrejme, nie je len samorozpustenie 3/5 väčšinou. (...)

44. Ústavný súd síce z už uvedených argumentov sťažnosť odmietol z dôvodu nedostatku právomoci a z dôvodu, že sťažovateľ je zjavne neoprávnenou osobou v kombinácii so zjavnou neopodstatnenosťou, ale je zároveň presvedčený, že sťažnosť prispeje k ústavnoprávnemu diskurzu, čo bolo zaiste jedným z cieľov sťažovateľa.

**Referendum o tzv. ochrane rodiny – limity referendovej diskusie**

**PL. ÚS 24/2014 zo dňa 28. októbra 2014**

**Spisová značka rozhodnutia:** PL. ÚS 24/2014

**Dátum vydania rozhodnutia:** 28. október 2014

**Typ rozhodnutia:** nálezústavného súdu

**Typ konania:** konanie o súlade predmetu referenda s Ústavou a ústavnými zákonmi (čl. 125b Ústavy SR)

**Navrhovateľ:** Prezident Slovenskej republiky

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** Ústavné limity predmetu referenda (čl. 93 ods. 3 Ústavy) v spojení s princípom rovnosti vo verzii zákazu diskriminácie pri distribúcii základných práv (čl. 12 ods. 2 Ústavy), s právom na súkromný a rodinný život (čl. 19 ods. 2 Ústavy), s právom na manželstvo, ochranou rodičovstva a rodiny a právom detí na rodičovskú výchovu (čl. 41 ods. 1 a 4 Ústavy), s právom na vzdelanie (čl. 42 ods. 1 prvá veta Ústavy), s princípom dodržiavania medzinárodných záväzkov a prednosti MZ pred zákonmi (čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 5 Ústavy) a definíciou referenda (čl. 93 ods. 2 Ústavy)

**Výroková časť (kompletná)**

1. Predmet referenda v znení otázok

1. Súhlasíte s tým, aby sa manželstvom nemohlo nazývať žiadne iné spolužitie osôb okrem zväzku medzi jedným mužom a jednou ženou?

2. Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?

4. Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti samy nesúhlasia s obsahom vyučovania?“

je v súlade s čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 2, čl. 19 ods. 2, čl. 41 ods. 1 a 4, čl. 42 ods. 1 prvou vetou a s čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Predmet referenda v znení otázky

3. Súhlasíte s tým, aby žiadnemu inému spolužitiu osôb okrem manželstva neboli priznané osobitná ochrana, práva a povinnosti, ktoré sú právnymi normami k 1. 3. 2014 priznané iba manželstvu a manželom (najmä uznanie, registrácia či evidovanie ako životného spoločenstva pred verejnou autoritou, možnosť osvojenia dieťaťa druhým manželom rodiča)?

nie je v súlade s čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

**Odôvodnenie (skrátené)**

**I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (...) bol 4. septembra 2014 doručený návrh prezidenta Slovenskej republiky (...) na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade predmetu referenda tvoreného otázkami:

*„1. Súhlasíte s tým, aby sa manželstvom nemohlo nazývať žiadne iné spolužitie osôb okrem zväzku medzi jedným mužom a jednou ženou?*

*2. Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?*

*3. Súhlasíte s tým, aby žiadnemu inému spolužitiu osôb okrem manželstva neboli priznané osobitná ochrana, práva a povinnosti, ktoré sú právnymi normami k 1. 3. 2014 priznané iba manželstvu a manželom (najmä uznanie, registrácia či evidovanie ako životného spoločenstva pred verejnou autoritou, možnosť osvojenia dieťaťa druhým manželom rodiča)?*

*4. Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti samy nesúhlasia s obsahom vyučovania?“*

s čl. 93 ods. 3 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 2, čl. 7 ods. 5, čl. 12 ods. 2, čl. 19 ods. 2, čl. 41 ods. 1 a 4, čl. 42 ods. 1 prvou vetou a s čl. 93 ods. 2 ústavy.

2. Navrhovateľ v odôvodnení svojho návrhu uvádza, že petičný výbor (...) mu 27. augusta 2014 doručil petíciu občanov so žiadosťou o vyhlásenie referenda s otázkami citovanými v záhlaví tohto rozhodnutia. (...)

3.Navrhovateľ má *„pochybnosti, či predmetom referenda nie sú základné práva a slobody a či teda predmet referenda je v súlade s Ústavou“*. V tejto súvislosti navrhovateľ formuluje názor, podľa ktorého pojem „základné práva a slobody“ použitý v čl. 93 ods. 3 ústavy *„nie je možné stotožniť... len so základnými právami a slobodami garantovanými Ústavou“*, ale je potrebné vykladať ho *«aj v zmysle medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky. (...)»*.

4. Obsah referendových otázok by sa ďalej podľa navrhovateľa *„mohol týkať:*

*- definície manželstva uvedenej v čl. 41 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého manželstvo je jedinečný zväzok medzi mužom a ženou;*

*- základného práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (čl. 19 ods. 2 Ústavy), resp. práva na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života (čl. 8 ods. 1 Dohovoru, čl. 7 Charty);*

*- zákazu diskriminácie (čl. 12 ods. 2 Ústavy, čl. 14 Dohovoru, čl. 21 ods. 1 Charty);*

*- základného práva rodičov a detí podľa čl. 41 ods. 4 Ústavy, podľa ktorého starostlivosť o deti a ich výchova je právom rodičov; deti majú právo na rodičovskú výchovu a starostlivosť;* *základného práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy.“*.

5. K prvej otázke (...) uvádza (...): *Prvý problém sa vzťahuje na to, či sa možno pýtať na otázku, na ktorú kladnú odpoveď dala posledná novela Ústavy; druhý problém sa vzťahuje na obsah otázky, ktorý vyvoláva pochybnosti, či je alebo nie súčasťou základných práv a slobôd. K prvému problému treba najprv uviesť, že podľa čl. 41 ods. 1 prvej vety Ústavy (...). Podľa čl. 93 ods. 2 Ústavy referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. Prvá otázka preto otvára problém, či ide o inú dôležitú otázku verejného záujmu. (...)* [*P*]*rijatím poslednej novely Ústavy táto otázka prestala byť dôležitou otázkou verejného záujmu. (...) Druhý problém súvisí s tým, že mám pochybnosti či prvá otázka by sa nemohla týkať základného práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života, tak ako je definované v čl. 19 ods. 2 Ústavy. (...).».*

6. K druhej a tretej referendovej otázke prezident dôvodí, že v nich *«petičný výbor používa viacero pojmov a slovných spojení, ktoré tvoria súčasť obsahu základného práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života, tak ako ho definuje čl. 19 ods. 2 Ústavy alebo základného práva podľa čl. 41 ods. 4 Ústavy. K týmto pojmom a slovným spojeniam patria: osvojenie, následná výchova detí, iné spolužitie osôb, manželstvo a manželia, možnosť osvojenia dieťaťa druhým manželom rodiča, registrácia či evidovanie životného spoločenstva. Moje pochybnosti o obsahu týchto otázok potvrdzujú tieto náhodne vybrané rozhodnutia ESĽP a Súdneho dvora Európskej únie, ktoré majú význam pre posúdenie ústavnosti predmetu tohto referenda z hľadiska druhej a tretej otázky. Podľa rozsudku ESĽP z 19. februára 2013 (č. 19010/07) vo veci X a ďalší proti Rakúskej republike, zákony v Rakúskej republike ako aj v iných štátoch, ktoré sú zmluvnými stranami Dohovoru, ktoré vylučujú páry rovnakého pohlavia z osvojenia detí druhého partnera, zatiaľ čo také osvojenie umožňujú heterosexuálnym párom, predstavujú rozdielne zaobchádzanie, ktoré je v rozpore s Dohovorom. (...) Podľa rozsudku z 2. marca 2010, Kozak v. Poľsko, Európsky súd pre ľudské práva v bodoch 98 a 99 tohto rozsudku pripúšťa, že ochrana rodiny založenej na spojení muža a ženy, tak ako ju ustanovuje poľská ústava, v zásade predstavuje oprávnený dôvod umožňujúci odôvodniť rozdielne zaobchádzanie. Dodáva však, že štát pri hľadaní rovnováhy medzi ochranou rodiny a ochranou práv, ktoré ústava priznáva sexuálnym menšinám, musí prihliadať na vývoj spoločnosti, najmä na skutočnosť, že neexistuje iba jeden spôsob, akým môže jednotlivec viesť svoj súkromný život. (...) Podľa rozsudku Súdneho dvora Európskej únie z 1. apríla 2008, C-267/06, Maruko a nadväzujúcej judikatúry (podobne aj C-147/08) súdny dvor trvá na tom, aby osoby žijúce v registrovanom partnerstve požívali rovnaké dávky, ako patria manželom a aby teda nedochádzalo k diskriminácii na základe sexuálnej orientácie. (...) Táto judikatúra súčasne ukazuje, že tieto najvyššie medzinárodné súdy majú otázky diskriminácie na základe sexuálnej orientácie značne prepracované a takúto diskrimináciu v zásade nepripúšťajú. V tejto spojitosti je potrebné tiež pripomenúť, že podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie.(...) Všeobecne sa uznáva, že pod pojmom: „iné postavenie“ sa rozumie aj odlišná sexuálna orientácia a otázky s tým súvisiace.(...) K tretej otázke pre úplnosť považujem za potrebné ešte uviesť, že (...) je nezrozumiteľná.(...)*

7. K štvrtej otázke navrhovateľ poukazuje na čl. 42 ods. 1 ústavy zakotvujúci *«právo každej osoby vzdelávať sa, nadobúdať poznatky a zručnosti, ktoré sú predmetom vzdelávania na území Slovenskej republiky. Dosiahnutie účelu tohto základného práva sa zabezpečuje, v podmienkach Slovenskej republiky, aj uložením povinnej školskej dochádzky do dovŕšenia zákonom ustanoveného veku.* *(...)[*Z rozhodnutia PL. ÚS 3/08*] vyplýva, že niet iného ústavne súladného riešenia na obmedzenie základného práva na vzdelanie než zákonná úprava. Mám preto v tomto prípade pochybnosť o tom, či zúženie predmetu vzdelávania len na základe právneho úkonu rodiča alebo dieťaťa by nemohlo (...) zasahovať do podstaty a zmyslu základného práva na vzdelanie.(...)*

[Následne prezident navrhol petit alternatívne, v štýle otázka 1., 2., 3., 4 sa netýkajú/týkajú základných práv a slobôd a preto referendum nemožno/možno vyhlásiť. pozn. katedry]

9. Ústavný súd (...) požiadal zástupcu petičného výboru o zaujatie stanoviska petičného výboru k návrhu prezidenta. (...) V úvode stanoviska petičný výbor spochybnil aktívnu procesnú legitimáciu prezidenta na podanie návrhu (...), [lebo, podľa Drgonca z]  *koncepčného hľadiska ide zároveň o vstup súdnej moci do uplatňovania priamej demokracie. Súhlas s kontrolou súdnej moci nad ľudom, ktorý sa rozhodol vykonať svoju moc priamo, sa v ústavnom práve nevyslovuje bez váhania. (...)* [Potom petičný výbor konštatuje, že pochybnosti prezidenta nie sú dostatočne zdôvodnené na podanie návrhu. Tiež kritizoval argumentačné použitie medzinárodného štandardu ochrany základných práv podľa prezidenta, lebo štandardom prieskumu predmetu referenda má byť iba národný štandard a to aj z dôvodu suverenity v kultúrno-etických otázkach. K prvej otázke petičný výbor uviedol, že argumentácia prezidenta je rozporná, lebo argumentuje, vyriešením otázky v referende alebo zároveň poukazuje na medzinárodný štandard, ktorý má byť iný ako ústavná odpoveď. Preto má byť otázka naďalej otázkou verejného záujmu. Nejde o definíciu manželstva, ale o rozsah pojmu manželstva, ktorá ale v spoločnosti pretrváva. pozn. katedry] *Ide o horúcu prebiehajúcu diskusiu, ktorá neprestala po schválení Ústavy SR, čoho dôkazom sú aj diskusie a lobbing skupín podporujúcich manželstvá osôb rovnakého pohlavia, a má priestor aj v kauzách na Európskom súde pre ľudské práva (ďalej aj „ESĽP“). K citovanému rozhodnutiu Kozák v. Poľsko je potrebné povedať, že toto rozhodnutie sa netýka predmetnej otázky, ale otázky prechodu nájmu bytu. Prvá otázka nezasahuje do práva na súkromný život a neobmedzuje sexuálne menšiny na vedenie súkromného života. Vo vzťahu k tomu, či pod právo na súkromie definované v Dohovore je možné priradiť právo na manželstvo, existujú konkrétne rozhodnutia ESĽP: napr. Schalk v. Rakúsko, či v poslednej dobe Hämäläinen v. Finland, ktoré potvrdili, že právo na manželstvo nespadá pod právo na súkromie, ani pod ochranu článku 12 Dohovoru. Citujeme z rozhodnutia Hämäläinen v. Finland: „71. Súd pripomína svoju judikatúru, podľa ktorej článok 8 Dohovoru nemožno vykladať tak, že tento ukladá povinnosť zmluvným štátom poskytovať rovnakopohlavným párom prístup k manželstvu, (viď Schalk a Kopf proti Rakúsku, číslo 30141/04, § 101, ECHR 2010).“„96. Súd pripomína, že článok 12 Dohovoru je lex specialis pre právo vstúpiť do manželstva. Toto zaisťuje základné právo muža a ženy uzavrieť manželstvo a založiť rodinu. Článok 12 výslovne stanovuje, že manželstvo spadá pod reguláciu vnútroštátnych právnych predpisov. (...) Aj keď je pravda, že niektoré zmluvné štáty rozšírili manželstvo aj na partnerov rovnakého pohlavia, článok 12 nemožno vykladať tak, že ukladá povinnosť zmluvných štátov umožniť prístup k manželstvu rovnakopohlavným párom (viď Schalk a Kopf proti Rakúsku, citovaný vyššie, § 63).“»*

[K druhej a tretej otázke petičný výbor uviedol, že] [*s*]*amotné používanie pojmov nemôže zakladať dôvod na prijatie názoru o tom, že predmetné otázky obsahujú predmet základných práv a slobôd. (...) Podstatou je položenie otázky na oblasť, v ktorej neexistuje právna úprava a do oblasti, kde nie sú definované žiadne práva či slobody. (...) Každá z otázok sa pýta občanov na to, či chcú alebo nechcú zaviesť nové práva v oblasti adopcií, t. j. či chcú, alebo nechcú rozšíriť osvojenie aj na iné páry alebo skupiny. Či chcú alebo nechcú priznať práva, ktoré doposiaľ výlučne patrili iba manželom a manželstvu aj iným párom, alebo skupinám. V žiadnom prípade nie je možné druhú a tretiu otázku pochopiť tak, akoby zasahovala do práv manželov, či osvojenia manželmi. Súčasný právny stav neumožňuje ani registrované partnerstvá, ani adopcie detí pármi, či skupinami rovnakého pohlavia.»*

[Ďalej výbor argumentuje, že rozhodnutie X. v. Rakúsko sa SR netýka, lebo sa v ňom konštatuje len to, že ak štát má zavedený inštitút registrovaného partnerstva a neuvedie vážne dôvody, prečo neumožniť adopcie aj týmto párom, ak ich umožňuje nezosobášeným párom opačného pohlavia, potom ide o diskrimináciu v práve na súkromný a rodinný život. Keďže však v SR registrované partnerstvo nie je, potom nevzniká problém s absenciou adopcie. Zároveň podľa výboru odlišuje ESĽP manželstva a registrované partnerstvá. Štátom je ponechaná možnosť určiť rozsah pojmu manželstvo. Následne výbor argumentuje rôznymi rozhodnutiami SD EÚ, ktorými sa snaží dokázať, že neexistuje právo na manželstvo ani adopciu pre páry rovnakého pohlavia pozn. katedry] *Tretia otázka neobsahuje žiadnu zmienku o sexuálnej orientácii akejkoľvek osoby. Táto otázka sa pýta všeobecne na spolužitie mimo manželstva a kladie otázku, či práva, ktoré má k 1.3.2014 iba manželstvo a manželia majú mať aj iné spolužitia. Argumentácia diskrimináciou je irelevantná. (...)* *Zo samotnej formulácie tretej otázky vyplýva, že sa vzťahuje iba k možnosti rozšírenia práv, ktoré v súčasnosti patria výlučne iba manželstvu na iné zväzky. (...) Zo samotnej dikcie otázky je zrejmé, že uvedenými právami doposiaľ iné zväzky nedisponujú preto predmetom referenda nie je základné právo či sloboda definovaná v Ústave SR. (...)* [K štvrtej otázke výbor uvádza:] *Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 03/08 citovaný v návrhu je dôkazom toho, že predmetom otázky nie sú základné práva a slobody. Základné práva a slobody sú zaručené v limitoch ustanovených v čl. 51 ústavy, podľa ktorého domáhať sa práv, možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Predmetom referenda nie je základné právo rodičov na výchovu, ani základné právo na vzdelanie, ale otázka odstránenia limitu na opačnej strane - práva školy na sankcie a donucovanie. (...)*

**II.**

[Ústavný súd popisuje najprv právomoc vec rozhodnúť a potom sumarizuje ústavnú úpravu referenda] (...)

21. Predložený návrh prezidenta je v histórii existencie ústavného súdu po roku 1993, resp. po tzv. veľkej novele ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (...) prvým návrhom na rozhodnutie podľa čl. 125b ústavy. Špecifickosť tohto rozhodovacieho procesu je zvýraznená aj tým, že ide o prvok preventívnej kontroly ústavnosti v systéme slovenského ústavného súdnictva dominantne orientovaného na oblasť následnej kontroly ústavnosti. Ústavný súd neopomína (...), že jeho úlohou nie je akademické hodnotenie ústavnej úpravy inštitútu referenda v Slovenskej republike, ale výlučne odstránenie pochybností prezidenta o súlade predmetu referenda (...) s ústavou a ústavnými zákonmi. Pri plnení uvedenej ústavnej kompetencie však ústavný súd nemôže obísť bez povšimnutia celkový koncept referenda v ústavnej úprave Slovenskej republiky (...). (...)

22. Podľa názoru ústavného súdu nie je potrebné zoširoka obhajovať názor o povahe referenda ako ústavnoprávneho inštitútu priamej demokracie. (...). Inou otázkou je už z ústavy sa črtajúca konkurencia referenda s výkonom zákonodarnej moci parlamentom – národnou radou. Systematickú rovnocennosť oboch oddielov piatej hlavy ústavy už ústavný súd konštatoval v (...) II. ÚS 31/97, keď zdôraznil, že piata hlava ústavy sa člení na dva rovnocenné oddiely ustanovujúce zákonodarnú moc v Slovenskej republike. Súčasne uviedol, že účelom referenda je zabezpečiť občanom štátu – ako nositeľom primárnej (originárnej) moci, aby bezprostredne spolupôsobili pri tvorbe štátnej vôle (...). Občania v referende uplatňujú toto svoje oprávnenie hlasovaním, ktoré má právne účinky. V skoršom náleze sp. zn. PL. ÚS 42/95 ústavný súd vyslovil, že v teoretickej polohe je referendum určitou poistkou občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach „nechal poradiť“ od občanov alebo aby občania v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť. Z uvedenej rekapitulácie dosiaľ vyslovených záverov ústavného súdu v prvom rade vyplýva, že referendum je v pomeriavaní s výkonom zákonodarnej moci parlamentom rovnocenným nástrojom presadenia vôle občana ako originárneho nositeľa štátnej moci. Súčasne je zreteľný postoj ústavného súdu uznávajúci právne účinky referenda (...).

23. Ku vzťahu referenda ako inštitútu priamej demokracie k zastupiteľskej demokracii ústavný súd uvádza, že skutočnosť, že v čl. 2 ods. 1 ústavy sa najprv spomína vykonávanie štátnej moci občanmi prostredníctvom volených zástupcov a až potom priamy výkon štátnej moci, nemožno podľa názoru ústavného súdu hodnotiť ako materiálno-právne priorizovanie nepriamej (zastupiteľskej) demokracie. (...)

24. Za problémovejší okruh možno podľa názoru ústavného súdu považovať právne účinky referenda. Ústavná koncepcia referenda podporuje ich existenciu. Ústavou predpísané podmienky, ktoré je nevyhnutné splniť na to, aby konkrétne referendum bolo možné vyhlásiť (...) a aby potom bolo aj platné a úspešné (...), sú prísne. Z toho vyplýva vysoký stupeň legitimity výsledku platného referenda (...) (výsledok referenda môže národná rada zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti a referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania). Materiálne pozadie výsledku referenda tak svedčí jednoznačne v prospech jeho právnych účinkov, veď návrhy prijaté v referende vyhlási národná rada rovnako ako zákon (...). Pokiaľ by sa v tejto súvislosti nastolila možná kolízia medzi právnymi účinkami referenda a čl. 72 ústavy, podľa ktorého je národná rada jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky, treba povedať, že z tohto článku ústavy nepochybne vyplýva, že národná rada je v sústave všetkých ostatných štátnych orgánov vykonávajúcich normotvorbu jediným ústavodarcom a zákonodarcom. To však nevylučuje iný spôsob prijímania všeobecne záväzných pravidiel správania s právnou silou zákona, prípadne ústavného zákona, konkrétne občanmi v referende.

25. Ústavný súd však neopomína napätie medzi výsledkom fakultatívneho referenda, ktorý si môže (ale nemusí) v závislosti od konkrétnej použitej formulácie vyžadovať ďalšie právne konanie národnej rady, a reprezentatívnym charakterom mandátu poslanca národnej rady (čl. 73 ods. 2 druhá veta ústavy). Z ústavy teda nemožno vyvodiť povinnosť poslanca národnej rady prispieť hlasovaním k tomu, aby sa návrh prijatý v referende pretvoril do adekvátnej podoby textu právneho predpisu. Niet žiadnej právom regulovanej sankcie, ktorá by sa proti poslancovi národnej rady uplatnila, ak by hlasoval proti vôli prejavenej občanmi v platnom referende. Akékoľvek konzekvencie, ktoré by bolo možné v takejto situácii vyvodiť, sú redukované do roviny politickej zodpovednosti.

26. Do popísaného a analyzovaného ústavno-právneho prostredia má oprávnenie vstúpiť ústavný súd svojou rozhodovacou právomocou zakotvenou v čl. 125b ods. 1 ústavy. Otázku aktívnej legitimácie prezidenta podať návrh v tejto veci ústavný súd vyriešil prijatím návrhu na ďalšie konanie. (...) Ústavný súd nemá právomoc preskúmavať súlad iných právne významných aspektov konkrétneho referenda, ktoré sa má vyhlásiť, s ústavou a ústavnými zákonmi (...). (...)

28. Ústavný súd (...) zastáva názor, že požiadavka, aby predmet referenda bol v súlade s ústavou a ústavnými zákonmi, znamená nevyhnutnosť jeho súladu s tými ustanoveniami ústavy, prípadne ústavných zákonov, ktoré ustanovujú kogentné požiadavky týkajúce sa samotného predmetu referenda, nie iných stránok referenda. K takým ustanoveniam v súčasnom ústavnom poriadku Slovenskej republiky patria čl. 93, ako aj čl. 99 ods. 2 ústavy. (...)

30. Pre rozhodovanie ústavného súdu o návrhu prezidenta sa javia zásadnými dva okruhy. Prvý sa týka interpretácie čl. 93 ods. 2 ústavy [že predmetom referenda je otázka dôležitého verejného záujmu] a druhý výkladu čl. 93 ods. 3 ústavy [že predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody] (...).

31. Pokiaľ ide o otázku dôležitého verejného záujmu, ústavný súd zastáva stanovisko, že splnenie predmetnej podmienky je potrebné skúmať aj vo svetle právneho základu referenda, ktoré má byť vyhlásené. Slovné spojenie „verejný záujem“ predstavuje neurčitý právny pojem (...). [B]ez potreby viac či menej presnej definície tohto pojmu ústavný súd zdôrazňuje, že pri skúmaní jeho naplnenia v konaní podľa čl. 125b ústavy je potrebné významne prihliadať na skutočnosť, že referendum sa má vyhlásiť na podklade petície aspoň 350 000 občanov. (...)

32. Zložitejším problémom, ktorý vyvoláva i predložený návrh prezidenta, je potreba skúmania, či navrhovaným predmetom referenda sú základné práva a slobody. Príliš široký výklad tejto ústavnej normy by mohol viesť k znefunkčneniu inštitútu fakultatívneho referenda, pretože je málo takých otázok, ktoré by sa aspoň čiastočne nedotýkali základných práv a slobôd. Na druhej strane je zreteľné, že ústavodarca nechcel podriadiť problematiku základných práv a slobôd v zmysle a rozsahu uvedených v bodoch 36 a 37 („jadro ústavy“) výlučne vôli väčšiny. V tejto súvislosti si treba opätovne pripomenúť, že výsledok referenda nemôže ústavodarca zmeniť tri roky a po ich uplynutí je to možné len ústavným zákonom. Súčasne tu prípadná následná korekcia zo strany ústavného súdu (prostredníctvom konania podľa čl. 125 ústavy) sa javí ako problematická.

33. Ústavný súd akceptuje interpretáciu preferovanú i prezidentom, podľa ktorej *«pojem „základné práva a slobody“ použitý v čl. 93 ods. 3 Ústavy v súvislosti s negatívnym vymedzením predmetu referenda je potrebné vykladať aj v zmysle medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky»*. Niet žiadneho rozumného dôvodu odlišovať z pohľadu aplikácie čl. 93 ods. 3 ústavy základné práva a slobody katalogizované ústavou od základných práv a slobôd garantovaných medzinárodnými zmluvami o ľudských právach. (...).

34. Metodológia výkladu čl. 93 ods. 3 ústavy v časti o základných právach a slobodách musí podľa názoru ústavného súdu vychádzať z požiadavky dosiahnutia rovnováhy v štrukturálne vybudovanom ústavnom systéme, pre ktorý je typické uplatňovanie vzájomných bŕzd a protiváh medzi jednotlivými zložkami štátnej moci. Kompetencia ústavného súdu ako orgánu súdnej moci zakotvená v čl. 125b ústavy predstavuje brzdu v relácii k vôli oprávnených zúčastniť sa referenda, ktoré predstavuje súčasť výkonu zákonodarstva. (...) Referendum je priamy výkon štátnej moci občanmi, ktorý navyše s ohľadom na požiadavky pre jeho platnosť disponuje v ústavnom systéme Slovenskej republiky mimoriadne vysokou mierou demokratickej legitimity (čl. 98 ods. 1 ústavy). Preventívny (a jediný možný) vstup ústavného súdu do tohto inštitútu odôvodňuje iba snaha zabrániť ohrozeniu základných hodnôt, na ktorých súčasný moderný demokratický právny štát stojí (základné práva a slobody), ako aj ohrozeniu základných nástrojov zabezpečujúcich v prostredí trhového mechanizmu fungovanie takého štátu (dane, odvody, štátny rozpočet).

35. V konaní podľa čl. 125 ústavy je ústavný súd oprávnený eliminovať podústavné, nie ústavné zásahy zákonodarcu (prostredníctvom ktorého občania vykonávajú štátnu moc) do základných práv a slobôd. V konaní podľa čl. 125b ústavy však je ústavný súd oprávnený preventívne vylúčiť zásah do základných práv a slobôd, ktorý v prípade, že by sa realizoval, nadobudne povahu všeobecne záväzného právneho predpisu požívajúceho po dobu troch rokov kvalitu absolútnej nezmeniteľnosti. Ústavný súd ako orgán, ktorý sa nevytvára (na rozdiel od parlamentu) priamo z vôle občanov, má teda oprávnenie ex ante zabrániť jej vyjadreniu v konkrétnom prípade.

36. Ústavný súd vo vzťahu k základným právam a slobodám podľa čl. 93 ods. 3 ústavy dodáva, že tieto charakterizujú pohľad demokratického a právneho štátu na jednotlivca, v ktorom sa zračí úcta k hodnote ľudskej bytosti a pripravenosť na poskytnutie ochrany. Eliminácia katalógu základných práv a slobôd v jeho štandardnej podobe by mohla znamenať postupnú eróziu demokracie a pluralizmu smerom k totalitarizmu a diktatúre. Podoba demokratického štátu v európskom priestore sa po druhej svetovej vojne zakladá na rešpektovaní základných práv a slobôd, pričom európske ústavné systémy na účel garancie tohto záväzku využívajú rôzne ústavné nástroje. Typickým príkladom je tzv. klauzula večnosti (...).

37. V podmienkach Slovenskej republiky chráni nezmeniteľnosť ústavných článkov garantujúcich základné práva a slobody predovšetkým čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy, ale k ustanoveniam s uvedeným účelom nepochybne patrí aj čl. 93 ods. 3 ústavy. Ústavný súd sa preto aj vo vzťahu k svojmu rozhodovaniu o návrhu prezidenta (...) prikláňa k východisku, podľa ktorého sa prostredníctvom čl. 93 ods. 3 ústavy kladie zábrana referendám s takými otázkami, ktorých úspech by znamenal narušenie konceptu základných práv a slobôd v podobe znižovania ich štandardu vyplývajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu. Nemožno však odmietnuť každú otázku, ktorá sa čo len minimálne obsahovo dotýka niektorého zo základných práv a slobôd. Inak by totiž skutočne došlo k popretiu zmyslu a účelu inštitútu referenda (...). Uvedenú všeobecnú formuláciu musí ústavný súd pretaviť do rozhodovania o konkrétnom spochybnenom predmete referenda aj tak, že bude skúmať dopad návrhov prípadne prijatých v očakávanom referende na adresátov právnych noriem, ktoré z úspešného referenda prostredníctvom čl. 98 ods. 2 ústavy vzídu.

38. V prípade, že by prijatie návrhu obsiahnutého v referendovej otázke predloženej ústavnému súdu na preskúmanie viedlo k rozšíreniu štandardu konkrétneho základného práva a slobody v porovnaní s úrovňou vyplývajúcou z medzinárodno-právnej i vnútroštátnej ústavnej regulácie a z na ne nadväzujúcej rozhodovacej praxe medzinárodných súdnych orgánov i samotného ústavného súdu, potom je priestor pre zásah zo strany ústavného súdu značne limitovaný (...). Ústavný súd však vždy musí dbať, aby prípadné rozšírenie štandardu konkrétneho základného práva alebo slobody neviedlo paralelne k zníženiu štandardu iného základného práva alebo slobody.

39. Pri znížení štandardu určitého základného práva a slobody prostredníctvom referenda sa od ústavného súdu žiada byť ostražitým z dôvodu už konštatovaného potenciálneho nebezpečenstva narušenia podstaty a zmyslu základného práva a slobody (...)

40. Za špecifický prípad podoby prieskumu podľa čl. 125b ústavy treba podľa názoru ústavného súdu považovať situácie, keď sa prijatím navrhovanej referendovej otázky štandard dotknutého základného práva a slobody oproti právnemu stavu de constitutione lata alebo de lege lata nezmení a prijatím návrhu obsiahnutého v referendovej otázke dôjde „iba“ k posilneniu právnej sily aktuálnej právnej regulácie a jej stabilizácii. V takýchto situáciách existuje nebezpečenstvo, že ústavný súd v konaní podľa čl. 125b ústavy materiálne skĺzne do pozície preskúmavania ústavnosti platnej a účinnej právnej úpravy, čo však je cieľom konania vedeného podľa čl. 125 ústavy. (...) Išlo by (...) o prvok súdneho aktivizmu, a to dokonca v konkurencii k priamej forme demokracie uplatňovanej originárnym pôvodcom všetkej štátnej moci. (...)

**III.**

(...) [V tejto časti aplikoval ústavný súd predošlé východiská na 4 otázky. K prvej otázke konštatuje, že existencia odpovede na ňu už v ústave neznamená, že nejde o dôležitú otázku verejného záujmu. Ďalej súd uviedol:]

50. Ústava pojem „súkromný a rodinný život“ bližšie nedefinuje. Keďže základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (...), ústavný súd pri vymedzení obsahu uvedených pojmov prihliada aj na príslušnú judikatúru týkajúcu sa predovšetkým čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských a základných slobôd (...)

54. V tejto súvislosti ústavný súd už uviedol, že pojem „súkromný život“ je pojem široký, ktorý nemožno vyčerpávajúcim spôsobom definovať, najmä ho nemožno obmedziť na „intímnu sféru“ a úplne z neho vylúčiť vonkajší svet tejto sféry. Ochrana súkromného života musí teda do istej miery zahŕňať právo jednotlivca nadväzovať a rozvíjať vzťahy so svojimi blížnymi a vonkajším svetom, z ktorého nemožno vylúčiť ani profesijnú a pracovnú činnosť. Ochrana „rodinného života“ sa týka súkromia jednotlivca v jeho rodinných vzťahoch voči iným fyzickým osobám, čo v sebe zahŕňa vzťahy sociálne, kultúrne, ale aj morálne či materiálne (...)

[Súd následne cituje vybrané časti judikatúry ESĽP a uzatvára, že] neopomína trend posunu právnych názorov ESĽP na okruh nositeľov práva na uzavretie manželstva predstavujúceho jednu z obsahových súčastí práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života (...) z citovanej neskoršej judikatúry však podľa názoru ústavného súdu nevyplýva kategorický postoj ESĽP k možnosti osôb rovnakého pohlavia uzavrieť manželstvo, a to ani z hľadiska práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ani z hľadiska práva uzavrieť manželstvo (čl. 12 dohovoru). Rezonuje hlavne akcent na široký priestor pre voľnú úvahu členských štátov.

58. (...) Prvá posudzovaná referendová otázka teda pre prípad prijatia (čl. 98 ods. 2 ústavy) nemá ambíciu zmeniť právny stav de constitutione lata ani de lege lata, ale naopak, potvrdiť ho. Prijatie návrhu obsiahnutého v prvej navrhovanej otázke by tak neznížilo existujúci štandard základného práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (...). (...)

61. Druhá otázka tvoriaca predmet referenda, ktorej prieskum má na základe návrhu prezidenta za úlohu ústavný súd, znie: *„Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?“*

62. Aj v tomto prípade pochybnosti prezidenta pramenia z vecnej súvislosti druhej otázky so základným právom na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života. (...)

64. Ústavný súd sa tu v nadväznosti na argumentáciu prezidenta v jeho návrhu opätovne odvoláva na judikatúru ESĽP, ktorá uvádza, že čl. 8 dohovoru negarantuje právo na adopciu (...), no rozhodovanie o žiadosti uchádzačov o osvojenie nesmie byť diskriminačné. Odmietnutie adopcie nezasahuje do práva na rešpektovanie rodinného života (...), vecne však súvisí s právom na rešpektovanie súkromného života, ktoré zahŕňa aj právo na vytvorenie a rozvoj vzťahov s inými ľudskými bytosťami (...). [Súd následne sumarizuje judikatúru ESĽP]

68. Európsky súd pre ľudské práva teda vychádza zo záveru, že je v právomoci štátov upraviť, či budú mať nezosobášené páry (opačného alebo rovnakého pohlavia), resp. registrovaní partneri právo na adopciu biologického dieťaťa druhého partnera. Pokiaľ však štáty takúto adopciu umožnia nezosobášeným heterosexuálnym párom, je absolútne vylúčenie homosexuálnych párov z takejto adopcie diskrimináciou na základe sexuálnej orientácie a porušením dohovoru. (...)

71. V poradí druhá referendová otázka predovšetkým s ohľadom na skutočnosť, že v Slovenskej republike nie je adopcia nezosobášeným párom osôb opačného pohlavia prístupná, obdobne ako prvá otázka nemá za cieľ ani spôsobilosť meniť štandard základného práva podľa čl. 19 ods. 2 ústavy oproti právnemu stavu de lege lata. (...)

73. Z týchto dôvodov ústavný súd konštatuje, že predmetom druhej referendovej otázky nie je základné právo nebyť diskriminovaný podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, základné právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života podľa čl. 19 ods. 2 ústavy ani základné právo rodičov na starostlivosť a výchovu detí a právo detí na rodičovskú starostlivosť a výchovu podľa čl. 41 ods. 4 ústavy.

74. Tretia otázka predložená na účel posúdenia referenda, ktoré sa má vyhlásiť, znie: *„Súhlasíte s tým, aby žiadnemu inému spolužitiu osôb okrem manželstva nebola priznaná osobitná ochrana, práva a povinnosti, ktoré sú právnymi normami k 1. 3. 2014 priznané iba manželstvu a manželom (najmä uznanie, registrácia či evidovanie ako životného spoločenstva pred verejnou autoritou, možnosť osvojenia dieťaťa druhým manželom rodiča)?“*

75. K citovanej otázke v prvom rade považuje ústavný súd za potrebné uviesť, že z jej obsahu nie je zrejmá žiadna konotácia kategorizácie osôb na podklade ich sexuálnej orientácie. Prijatie takto formulovaného návrhu v referende, ktoré sa má vyhlásiť, by totiž znamenalo, že tak spolu žijúce osoby rovnakého pohlavia, ako aj koexistujúce osoby opačného pohlavia v prípade, že nie sú manželmi, sú vylúčené z požívania práv vyhradených právnym poriadkom manželom a manželstvu. (...)

77. Tretia otázka vecne spadá do kategórie základného práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (...) a aj práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života (...).

79. Prieskum tretej predloženej otázky vyvoláva zásadné pochybnosti o konzistentnosti jej formulácie. V prvom rade slovné spojenie „žiadnemu (inému) spolužitiu osôb“ predstavuje taký široký záber vzťahov, že k ich právnej definícii by bolo možné dospieť len s veľkými ťažkosťami. Oproti tomu záver základnej časti otázky (pred zátvorkou) tento široký pojem dáva do súvislosti (do pomeru) s manželstvom (manželmi), ktoré je jedinečným právnym vzťahom veľmi presne právne zadefinovaným. Ďalej je v tejto otázke zjavná konceptuálna disharmónia medzi časťou otázky pred zátvorkou a obsahom textu v zátvorke. Iniciátori referenda sa zjavne pokúsili demonštratívne (príkladmo) uviesť formálno-právne podoby, v ktorých sa v súčasnom právnom poriadku prejavuje uznanie exkluzívneho postavenia manželského zväzku. Okrem nárokov na dôkladnú, a nie celkom jednoznačnú interpretáciu nesie v sebe tento spôsob formulácie otázky (...) opomenutie zjavného faktu, že slovenský právny poriadok pozná kategórie spolužitia osôb požívajúce určitú mieru formálno-právneho uznania, a tak nadobúdajúce podobu právneho inštitútu s konkretizovaným obsahom.

80. K takýmto právnym inštitútom nepochybne treba zaradiť kategóriu blízkych osôb podľa § 116 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (...). [je ňou: príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu.] Kategória blízkych osôb teda konzumuje manželský vzťah, jej personálne vymedzenie je však širšie (...). [Súd potom popisuje špecifiká postavenia blízkych osôb, napr. možnosť nahliadnuť do zdravotnej dokumentácie ak neexistuje manžel...]

83. Z popísaných špecifík postavenia blízkych osôb je teda zrejmé, že uznanie, ktoré majú na mysli iniciátori referenda v časti textu položenej tretej otázky nachádzajúcej sa v zátvorke, necharakterizuje manželstvo ako neopakovateľný zväzok, pokiaľ ide o jeho právny obsah. Uznaním totiž štát už v súčasnosti privileguje aj iné typy sociálnej koexistencie osôb. Ak potom prvá časť textu tretej otázky (pred zátvorkou) hovorí o právach a povinnostiach prináležiacich *„iba manželstvu a manželom“*, nemožno (v texte v zátvorke) ako príklad takéhoto práva uvádzať uznanie verejnou autoritou, keďže ono de lege lata patrí aj iným skupinám osôb.

84. Pravdaže, niet pochýb, že výkladom celkového kontextu položenej tretej otázky by bolo možné dospieť k záveru, že smeruje výlučne k právnym pomerom vyhradeným manželstvu (dosvedčujú to aj ďalšie príklady použité v texte v zátvorke), ústavný súd však na tomto mieste musí zdôrazniť, že návrh prijatý v referende vyhlási národná rada ako zákon, čím sa text referendovej otázky pretavený do konštatačnej formulácie zodpovedajúcej prijatej odpovedi na položenú otázku stane súčasťou systému všeobecne záväzných právnych noriem. V systéme písaného práva sa v štádiu tvorby všeobecne záväzného normatívneho textu pri úvahách o jeho praktickej aplikácii nemožno spoliehať na výklad, ktorý navyše často môže byť ovplyvnený interpretom.

85. Práve v tomto bode argumentačnej línie sa názory ústavného súdu dostávajú do kontaktu s požiadavkou jednoznačnosti a zrozumiteľnosti práva, ktorá je spätá s právnou istotou (...)

88. Predloženú tretiu otázku podľa názoru ústavného súdu možno pri komplexnom pohľade na jej dikciu interpretovať dvojakým spôsobom, buď tak, že sa vzťahuje na okruh práv a povinností garantovaných v súčasnosti slovenským právnym poriadkom iba manželom a žiadnemu inému spolužitiu osôb (párom), alebo aj tak, že ide o práva a povinnosti, ktoré charakterizujú nielen manželstvo, ale sú typické aj pre iné právnym poriadkom v aktuálnom právnom prostredí uznané formy spolužitia osôb. Takto sa spolu s predchádzajúcimi argumentmi tretia referendová otázka s ohľadom na rôznosť možného výkladu dostáva do konfliktu s aspektom právnej istoty. (...).

89. Ústavný súd zo všetkých už uvedených dôvodov uprednostňuje v tomto prípade druhý (možno povedať doslovný) výklad tejto referendovej otázky a konštatuje, že prijatie návrhu obsiahnutého v tretej referendovej otázke prináša so sebou zníženie štandardu základného práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do rodinného života určitej skupiny adresátov pôsobenia práva (...) preto uzatvára, že predmetom posudzovanej tretej otázky referenda, ktoré má byť vyhlásené, je základné právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (...)

90. Štvrtá, posledná otázka tvoriaca obsah referenda, ktoré sa má vyhlásiť, znie: *„Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti samy nesúhlasia s obsahom vyučovania?“ (...)*

92. Pokiaľ ide o namietanú neurčitosť znenia položenej otázky, ústavný súd uznáva, že výklad založený na špekulatívnom využití zákonitostí vetnej skladby v prostredí slovenského jazyka by za určitých okolností skutočne mohol viesť k záveru o práve rodičov, resp. detí samých vyjadriť nesúhlas s obsahom vyučovania v akejkoľvek oblasti vzdelávania. (...) Podľa názoru ústavného súdu je v položenej otázke potrebné dvakrát použitý pojem „vyučovanie“ chápať ako zakaždým vyjadrujúci ten istý obsah, teda obsah zameraný na sexuálne správanie a eutanáziu. Ústavný súd zastáva stanovisko, že takto naznačený výklad je, na rozdiel od formulácie tretej otázky, prirodzený a vlastný „priemernému občanovi“. (...)

94. (...) Pokiaľ ide o charakter a obsah základného práva na vzdelanie, v judikatúre ústavného súdu je častejšie sa vyskytujúci (už) doktrinálny názor ústavného súdu, že v súvislosti s garanciou základného práva na vzdelanie ide o pozitívny záväzok štátu (...). V tomto chápaní možno hneď v úvode konštatovať, že štvrtá referendová otázka do takto charakterizovaného základného práva na vzdelanie nijako nezasahuje ani sa ho nedotýka. (...)

100. Na základe analýzy štvrtej otázky (...) nie je možné dospieť k záveru, že by v rozpore s konceptom vyjadreným v judikatúre ESĽP priorizovala právo rodičov namietať určité tematické časti inštitucionalizovaného vzdelávania, a tým neakceptovateľne upierala ich deťom právo na vzdelanie. (...)

101. Ústavný súd podčiarkuje, že zo štvrtej otázky nemožno zistiť podobu záruk spočívajúcich v požiadavke objektívneho, kritického a pluralitného spôsobu vzdelávania v oblasti sexuálnej výchovy či eutanázie. (...) Prípadné prijatie návrhu vyjadreného predloženou štvrtou otázkou v budúcom referende nastoľuje totiž očakávanie ďalšej právnej regulácie na zákonnej, ba azda aj na podzákonnej úrovni. (...)

103. S ohľadom na význam referenda (...) nemožno podľa názoru ústavného súdu štvrtú referendovú otázku v jej podobe označiť ako stelesňujúcu základné právo na vzdelanie v podobe, akú čl. 93 ods. 3 ústavy zakazuje. (...)

**IV.**

**Závery**

104. Zo všetkých podstatných právnych aspektov preventívnej kontroly ústavnosti predmetu referenda (...) vyplýva jednoznačná potreba (...) zdržanlivosti a prirodzeného sudcovského sebaobmedzenia pri prípadnom autoritatívnom zásahu do procesu vyhlasovania referenda. (...)

106. V konaní ústavného súdu podľa čl. 125b ústavy je kľúčový prístup k výkladu čl. 93 ods. 2 ústavy v úzkej súvislosti s čl. 93 ods. 3. Pri extenzívnom výklade obmedzenia predmetu referenda vo vzťahu k základným právam a slobodám hrozí eliminovanie právneho inštitútu referenda zo spoločenského života, pretože je zjavné, že každá dôležitá otázka verejného záujmu má nejaký vzťah k niektorému základnému právu, a contrario, ak ho nemá, potom nesplní podmienku určenú v čl. 93 ods. 2 ústavy.

107. Pri opačnom prístupe, ako je naznačený, sa ústavný súd ako orgán súdnej moci môže dostať do neželanej pozície polarizátora spoločenského napätia plynúceho z kategoricky nezlučiteľných názorov vo vnútri širších spoločenských vrstiev na určitú otázku verejného záujmu. Ústavný súd však v systéme ústavných orgánov nie je predurčený na normatívne a do budúcnosti určené riešenie takýchto spoločenských tenzií. K tomu sú skôr povolané subjekty disponujúce mocou zákonodarnou, keďže ona je nadaná kompetenciou regulovať hoci aj konfliktné spoločenské vzťahy všeobecne záväzným spôsobom. Úlohou ústavného súdu je iba dohliadať nad ústavnou súladnosťou takejto regulácie, čo znamená, že jeho pozornosť sa má zamerať na postavenie účinných zábran takej všeobecne záväznej právnej úprave (prijatej hoci aj v referende), ktorá by Slovenskú republiku vychyľovala z „kurzu“ demokratického a právneho štátu založeného na rešpekte k základným právam a slobodám ako fundamentálnym prejavom úcty verejnej moci k jednotlivcovi i úcty medzi jednotlivcami navzájom. Využitie kompetencie podľa čl. 125b ústavy so sebou prináša zásadný právny následok – originárny nositeľ štátnej moci, ktorému je v konečnom dôsledku táto moc (aj v jej jurisdikčnej podobe) daná do služieb, definitívne nebude môcť vyriešiť spoločensky naliehavú tému, ktorá takto zostáva na bedrách orgánov zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci, ktoré síce disponujú kvalitným odborným zázemím, avšak sú oprostené od puncu priameho rozhodovania o vlastných právnych pomeroch. Pôvodcov štátnej moci tak ústavný súd nepripustí k právne záväznému spôsobu vyjadrenia sa k pálčivej otázke, a to ešte pred tým, ako možno spoznať, akú podobu by konečný výsledok referenda mal. Pritom riešenie celospoločensky problémových tém je najprijateľnejšie práve vtedy, keď disponuje vysokou mierou legitimity. Túto podmienku podľa názoru ústavného súdu referendum v slovenskom ústavnom systéme spĺňa, a tak postoj ústavného súdu k využívaniu kompetencie podľa čl. 125b ústavy musí byť veľmi opatrný. (...)

**Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa**

1. Vzhľadom na to, že v prevažnom rozsahu nesúhlasím s rozhodnutím väčšiny pléna (...) využívajúc právo ustanovené v § 32 ods. 1 zákona [o ústavnom súde], aj keď, samozrejme, plne rešpektujem rozhodnutie väčšiny pléna a vážim si prácu sudcu spravodajcu, ktorý v časovej tiesni vykonal v tejto spoločensky veľmi citlivej záležitosti nesmierne náročnú prácu, avšak ani čo sa týka danej veci, „nemôžem mlčať”, predkladám svoje odlišné stanovisko.

2. Nemôžem mlčať, lebo znovu ide o charakter štátu (tiež napr. PL. ÚS 4/2012 – menovanie generálneho prokurátora prezidentom), ktorý podľa môjho chápania je určovaný základnými pravidlami ústavného zriadenia, primárne jeho ústavou a ústavným systémom, a najmä tým, ako garantuje štát uplatnenie základných práv a slobôd, ktorých podstatou je zabezpečenie slobody jednotlivca predovšetkým pred zásahmi štátu. V „hre” sú teda ľudské práva a základné slobody, ktorých ochrana je určujúcim znakom charakteru štátu. Ochrana základných práv a slobôd je pritom najprioritnejším poslaním sudcov ústavného súdu, ktorí skladajú možno jeden z najkrajších sľubov, keď podľa čl. 134 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava”) okrem iného sľubujú, že budú chrániť aj „neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a občana”. Mojou službou je teda ochraňovať ľudské práva a základné slobody, a to nie selektívne, ale bez ohľadu na ich povahu, teda či ide o právo na život, osobnú či náboženskú slobodu, slobodu prejavu, ochranu vlastníctva či ľudskej dôstojnosti.

*- Súhlasíte s tým, aby predmetom referenda neboli ľudské práva? Áno.*

3. Ľudské práva súvisia s vierou. Ľudskými právami nie sú všetky práva ľudí, ale sú to tie práva (či skôr slobody), bez ktorých by z pohľadu moci ľudia už nemuseli byť ľuďmi, ale predmetmi alebo číslami. Veríme, že človek zo svojej „človečenskosti“ od Prozreteľnosti, z prírody či rozumu je slobodný. A ak v to veríme, tak je to dané a nemožno o tom hlasovať. A ak v to veríme, tak verejná moc, ale ani ľud, ktorý je suverénom, ktorý je pôvodcom moci, nemôže všetko. Preto ústava obmedzuje aj suverénny ľud, a teda neumožňuje referendum, ktorého predmetom sú základné práva a slobody. Ústavodarca mal podľa môjho názoru pri tejto výluke tiež asi na mysli aj reprezentatívnejšiu, deliberatívnejšiu legitimitu parlamentu, ktorý v ústavných limitoch (napr. čl. 12 ods. 1 ústavy) o ľudských právach diskutovať a rozhodovať môže.

4. V pléne som argumentoval a hlasoval za ľudské práva, a nie za to, či som za alebo proti jednotlivým otázkam, alebo za alebo proti jednotlivým komunitám, názorom. Denne počúvame tisíckrát o ľudských právach. To i ono je ľudským právom, mohlo by sa zdať. Táto obyčajnosť a každodennosť však nerobia ľudské práva tie‒ ozajstné, už spomenuté ľudské práva profánnymi, menej prirodzenoprávnymi (...). Preto bolo moje rozhodovanie ľudsky aj právnicky také náročné.

5. Bez toho, aby som musel vedieť, či registrované partnerstvo ako také je protiústavné alebo ústavné, viem, že referendum o týchto otázkach protiústavné byť môže. A nepovolenie takejto otázky nehovorí nič o tom, či jestvuje z nej vyplývajúce subjektívne základné právo. Niektoré slobody majú tú povahu, že nevyžadujú určité inštitúty, nové štandardy, ale ak už sú uzákonené, tak tým získavajú ústavnú ochranu. Právo na súdnu ochranu nevyžaduje odvolacie konanie, ale ak už je uzákonené, tak už je pod ochranou práva na spravodlivý proces. Pri niektorých takýchto inštitútoch vopred nevieme, či by ich prijatie bolo v súlade s ústavou alebo nie. Ale inštitút samotný môže mať súvis s ľudskými právami, a tak môže byť vylúčený z referenda. Právo na súkromie je zvlášť takou slobodou, ktorá podlieha vývoju a zákonnej konkretizácii. Registrované partnerstvo alebo výhrada svedomia, či zákaz nosenia nejakých symbolov môžu byť v jeho (konkrétnej) zákonnej podobe ústavné alebo protiústavné, to nevieme. Ale referendová otázka môže byť o nich neprípustná, aj keby sa neskôr ukázalo, že ich ústava nezakazuje. Preto je také špecifické rozhodovanie o predmete referenda. (...).

6. Konanie PL. ÚS 24/2014 som považoval nielen za konanie o citlivých otázkach, ale hlavne za príležitosť, ako nastaviť povahu tohto konania do budúcnosti, a to až tým spôsobom, ako uvažovať, aby nemohol byť referendami prekresľovaný ústavou daný charakter štátu, a tým myslím nielen otázky kultúrne, ale aj otázky podoby demokracie. (...)

*- Súhlasíte s tým, aby bol ústavný súd viazaný iba referenčnými normami podľa návrhu prezidenta? Nie.*

7. Vychádzajúc z textu čl. 93 ods. 3 ústavy v spojení s čl. 125b ods. 1 ústavy a hlavne zo zmyslu preventívnej ochrany ústavnosti, na rozdiel od väčšiny pléna som presvedčený, že referenčnými normami pre ústavný súd nemali byť iba tie námatkovo (v neutrálnom zmysle) vybrané a označené prezidentom, ale v podstate celá ústavnosť ako taká, resp. jej ľudskoprávna podstata. (...)

*- Súhlasíte s tým, aby ústavný súd vychádzal pri prieskume predmetu referenda z úvah o ne/zúžení súčasného ústavného štandardu a prípadnej protiústavnosti výsledku referenda? Nie.*

8. Moderná slobodná spoločnosť, teda aj naša spoločnosť, je spoločnosťou žánrov. Iný žáner je akademické bádanie a iný žáner je rozhodovacia činnosť, iný žáner je morálka a iný právo, iný žáner je cirkev a iný žáner je štát (preto je podľa niektorých názorov pôvodným základným právom náboženská sloboda), iný žáner sú veľké ideológie a iný žáner je denný praktický život, iný žáner je osobná viera a iný žáner je byť sudcom, iný žáner je, čo si želáme, aby bolo právom, a iný žáner je platné právo, iný žáner je reprezentatívna demokracia a iný žáner je demokracia priama, iný žáner je judikatúra ESĽP a iný žáner je vlastná – domáca ústavnosť. Tieto žánre majú prieniky, ale neprekrývajú sa a nenahrádzajú. (...) A napokon iný žáner je prieskum, či predmet referenda je v súlade s ústavou (čl. 125b ústavy), iný žáner je rozhodovanie o súlade zákonov s ústavou (čl. 125 ústavy) (...).

9. Ústavný súd, žiaľ, podľa môjho názoru neodlíšil svoje dve kompetencie, teda nemohol som sa stotožniť s celou metodikou rozhodovania, ktorá tak mohla viesť k chybným výsledkom. Väčšina pléna v podstate vychádzala z konceptu VÝSLEDKU a ZÚŽENIA a zaviedla svojím spôsobom *ex ante* prieskum súladu možných výsledkov referenda s ústavou, aj keď na viacerých miestach hovorí o dotýkaní sa (pozri vývoj od bodu 32, cez body 34 a 35 až po bod 37 nálezu). Článok 125b našej ústavy však takto postavený nie je. Podľa môjho názoru text ústavy vyžaduje koncept TÝKANIA SA ľudských práv, teda neprípustnosť referenda o základných právach a slobodách ako takých, bez ohľadu na to, či ich rozširuje a či by ich zákonná realizácia bola súladná s ústavou (...) [Opak] neobstojí jednak vzhľadom na uvádzanú *ľudskosť* ľudských práv, ale aj vzhľadom na takpovediac amorfnosť ľudských slobôd a aj vzhľadom na praktické dôsledky. Väčší rozsah práv jedných môže zúžiť slobody ostatných a, povedzme, zníženie ústavnej lehoty zadržania na 1 hodinu by mohlo znemožniť ochranu verejného poriadku. Taktiež, ako som uviedol, jedným z dôvodov výluky základných práv a slobôd z referenda by mohol byť právny názor, podľa ktorého NÁVRH (nie otázka) prijatý v referende sa stáva ústavným zákonom, ktorý je, prirodzene, ústavným súdom nepreskúmateľný, a takýto ústavný zákon by mohol byť v napätí s ústavnou úpravou základných práv. Myslím, že výluka základných práv a slobôd z referenda je významným štýlotvorným prvkom našej ústavy. (...)

10. Zmyslom ústavného vylúčenia referenda o základných právach a slobodách (čl. 93 ods. 3 ústavy) je teda tiež idea, že vzhľadom na skutočnosť, že slobodu máme z ľudskej podstaty, tak o slobode sa nediskutuje formou oficiálneho hlasovania v referende (...) Ústavodarný ľud bráni ľudu aktuálnemu, aby hlasoval o slobode aktuálneho ľudu. Ústava nehovorí o zákaze zužovania slobôd, ale o zákaze „referendového“ diskutovania o slobode. (...)

11. Ešte raz, ak ústavodarca predmet referenda obmedzil, mal na to dôvod (koncept racionálneho zákonodarcu/ústavodarcu). A ten bolo potrebné pri rozhodovaní hľadať a následne rešpektovať. To sa však, žiaľ, podľa môjho názoru nestalo. Väčšina ústavného súdu, ako som už naznačil, de facto koncipovala ústavné obmedzenie referenda na základe vlastnej úvahy o tom, ako by to bolo dobré. A medzi hľadaním dobrého (angl. good) a hľadaním správneho (angl. right) podľa práva býva rozdiel. (...)

12. Nález poukazuje na možnú škálu, v akej sa otázky referenda dotýkajú základných práv a slobôd. (...) S východiskom škály, teda miery týkania sa (referendovej) otázky základných práv a slobôd, ktoré väčšina v rozhodnutí načrtla, ale nepoužila, sa podľa môjho názoru dá pracovať. Ústavný súd tak mohol vykonať test vzťahu otázky referenda k esencii, k podstate základných práv a slobôd. Podľa blízkosti alebo vzdialenosti od podstaty, esencie, konkrétneho práva mohol buď otázku „odobriť“, alebo nie. (...) Teda ústavný súd mohol posudzovať mieru, v akej sa otázka referenda týka podstaty základných práv a slobôd. Ak by išlo o (i) otázku, pri ktorej by v hre bolo explicitne ústavne stanovené právo či podstata práva, je zrejmé, že otázka by nemohla byť predmetom referenda. Pri (ii) nižšej vzdialenosti od podstaty konkrétneho práva by sme otázku taktiež „neodobrili“, avšak pri (iii) väčšej vzdialenosti od podstaty základného práva a slobody by otázka spĺňala požiadavky čl. 93 ods. 3 ústavy (napríklad zákaz klasických žiaroviek, zákaz reštauračného fajčenia). Takýto „test“ by ešte podľa môjho názoru mohol a mal byť doplnený ďalšou premennou, a to povahou práva, ktorého by sa referendová otázka týkala (...).

14. Miera dotýkania sa referendovej otázky základných práv a slobôd je len prvou kontúrou referenčného kritéria. Ďalej treba uvažovať o povahe práva, či ide o klasické právo alebo o právo inej generácie. Či je explicitne vyjadrené v ústave, alebo je odvodené judikatúrou či teóriou.

15. Zároveň ústavný súd mohol ísť takou cestou, a tá je oproti tej väčšinovej opäť vernejšia účelu obmedzenia predmetu referenda, že by „akceptoval“ otázky, v ktorých sa nespúšťa jeden z prvkov zmyslu obmedzenia predmetu referenda – ochrana slobody, a to slobody zraniteľných (menšín). Ústavný súd preto mohol právnu otázku (test) postaviť aj tak, že by sa pýtal, či sa referendum netýka zraniteľných menšín v otázkach súvisiacich s identitou a s podstatou jednotlivých základných práv a slobôd. Nie nepodobne postupuje ESĽP, keď rozhoduje akú širokú mieru úvahy má dať jednotlivým štátom v rámci realizácie práv z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Miera úvahy (*margin of appreciation*) sa zužuje, ak ide o zraniteľné menšiny alebo ak ide o práva, ktoré chránia ľudskú identitu, a predmetom regulácie či zásahu sú tak otázky ľudskej identity.

16. Argument záväznosti výsledkov referenda (bod 24 väčšinového rozhodnutia) je argumentom v prospech rozširujúceho výkladu obmedzenia predmetu referenda. Nie naopak, ako tvrdí väčšina. Totiž, ak sú výsledky referenda záväzné a majú vysokú (ústavnú) právnu silu, potom je potrebné veľmi starostlivo hľadať a rešpektovať *ratio* obmedzenia referenda. (...)

*- Súhlasíte s prípustnosťou jednotlivých otázok? Nie, nie, nie, áno.*

17. Asi by nebolo poctivé a úplné nepovedať, aký mám názor na prípustnosť jednotlivých otázok, hoci opakujem, že viac ma znepokojuje celkové koncepčné uchopenie veci. Aby nedošlo k nedorozumeniu, tu nehovorím, ako by som odpovedal v referende samotnom, ale ktoré otázky považujem za prípustné z hľadiska metodiky, konceptu – „do-týkania sa“ základných práv a slobôd. [Pri prvej otázke sudca hovorí, že jej do-týkanie sa ľudských práv je viditeľné už z toho, že manželstvo je otázkou regulovanou ústavou, pozn. katedry] Pri druhej referendovej otázke je zrejmé, že žiadne explicitné základné právo na adopciu neexistuje. Nevieme, či by prípadná zákonná úprava bola ústavná alebo nie. Ale vieme, že podľa teórie je otázka adopcie v rozsahu (scope), jedným aspektom práva na súkromie (to vlastne tvrdí aj väčšina pléna v bode 65 nálezu, aby potom v bode 73 konštatovala, že sa práva na súkromie nedotýka.). Z tohto pohľadu sa tak druhá otázka dotýka práva na súkromie, a preto by nemala byť prípustná. Pri tretej otázke ústavný súd vo väčšine tiež konštatuje vecný súvis s právom na súkromie (bod 78). Toto je pre mňa dôvod jej neprípustnosti. Nie je ním možné zníženie doterajšieho štandardu spolu s nejasnosťou formulácie samotnej tretej otázky. Pri štvrtej referendovej otázke som uvažoval tak, že vzhľadom na možnosť rodičov dať deti na neštátne školy je tu dotyk s klasickými slobodami už značne vzdialený, a preto som dal otázke zelenú.

**Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza**

(...) [P]ovažujem za potrebné zdôrazniť, že rozhodovanie o návrhu prezidenta bolo z právno-teoretického hľadiska mimoriadne zložité, keďže bolo nevyhnutné, aby sa ústavný súd vyjadril nielen k ústavnosti štyroch otázok (...), ale aj (a hlavne) sformuloval základné východiská k výkonu svojej právomoci ustanovenej v čl. 125b ústavy (...)

**I. K právnym účinkom referenda**

[Sudca krátko opisuje vývoj judikatúry ÚS – PL. ÚS 42/95 a II. ÚS 31/97, pričom z toho druhého vyplýva, že v referende nemožno priamo meniť ústavu, ale dáva sa tým príkaz NRSR ústavu novelizovať. Podľa neho sa vo verejnej diskusii dezinterpretoval, lebo sa akcentovalo to, že poslanecký mandát je voľný, a teda poslancov nemožno prinútiť výsledky referenda do ústavy premietnuť. Tak sa v diskusii ponížilo referendum na prieskum verejnej mienky. Uznesenie PL. ÚS 24/2014, ale ukazuje smer jasnejšie, lebo interpretuje legislatívny monopol Národnej rady. pozn. katedry] (...) V bode 24 tohto uznesenia je (...) obsiahnutá právna veta zásadného významu, v ktorej sa uvádza, že „**čl. 72 ústavy... nevylučuje iný spôsob prijímania všeobecne záväzných pravidiel správania sa s právnou silou zákona, prípadne ústavného zákona, konkrétne občanmi v referende**“. Možno bolo žiaduce, aby plénum ústavného súdu v záujme väčšej zrozumiteľnosti túto vetu v odôvodnení predmetného uznesenia viac rozvinulo, keďže to však neurobilo, pokúšam sa o to v tejto časti môjho „odlišného“ stanoviska, a to predovšetkým vzhľadom na význam, ktorý jej pripisujem. Citovanou právnou vetou, ktorú považujem za najvýznamnejší prínos uznesenia sp. zn. PL. ÚS 24/2014 (...). Z citovanej právnej vety vyplýva, že **výsledok referenda, ktorý má spravidla formu zákazu, príkazu alebo dovolenia, má bezprostredné a pritom všeobecne záväzné právne účinky**, ktoré nastanú hneď potom, ako je návrh prijatý v referende vyhlásený rovnako ako zákon v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (čl. 98 ods. 2 ústavy), a to bez ohľadu na to, či národná rada následne ešte príjme zákon (zmení ústavu) v súlade s príkazom vyvoditeľným z platného výsledku referenda. V kontexte s uvedeným dávam do pozornosti minimálne tú skutočnosť, že výsledok referenda, ktorý národná rada nepremietne do zákonov, príp. ústavnej zmeny po uverejnení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, nadobudne charakter referenčného kritéria, ktoré bude musieť ústavný súd zohľadňovať a aplikovať pri svojom rozhodovaní, zvlášť v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

**II. K výkladu čl. 93 ods. 3 ústavy v časti slov „Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody“**

(...) V súvislosti s riešením tohto problému sa ústavnému súdu nepochybne ponúkalo viacero možných prístupov k výkladu, a to v mantineloch od doslovného a pritom rigorózneho výkladu citovanej právnej vety (...) po maximálne extenzívnu interpretáciu (...), ktorá by v podstate ignorovala jej text, odôvodňujúc tento záver „vôľou ľudu“, ktorá stojí nad ústavou. (...)

Podstata prístupu ústavného súdu k interpretácii citovanej časti čl. 93 ods. 3 ústavy je vyjadrená najmä v bode 36 uznesenia o referendových otázkach, v ktorom sa okrem iného uvádza „Ústavný súd sa... prikláňa k východisku, podľa ktorého sa prostredníctvom čl. 93 ods. 3 ústavy kladie zábrana referendám s takými otázkami, ktorých úspech by znamenal narušenie konceptu základných práv a slobôd v podobe znižovania ich štandardu vyplývajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu.“ (...) S týmto základným východiskom k interpretácii príslušnej časti čl. 93 ods. 3 ústavy sa viem v zásade stotožniť. (...) Napriek tomu sa domnievam, že **interpretácia príslušnej časti čl. 93 ods. 3 ústavy uplatnená väčšinou pléna ústavného súdu nie je dostatočne široká, pretože implicitne nezahŕňa kľúčové východiská, na ktorých je ústavná úprava základných práv a slobôd v Slovenskej republike konštruovaná.** V tejto súvislosti mám na mysli najmä ústavné princípy vyvoditeľné z čl. 12 ústavy, a to jednak zákaz diskriminácie (čl. 12 ods. 2 ústavy), ale predovšetkým prirodzeno-právne poňatie základných práv a slobôd spočívajúce v uznaní, úcte a rešpekte k prirodzeným právam človeka ako právam, ktoré „sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné“ (čl. 12 ods. 1 ústavy). V tejto súvislosti len podotýkam, že ústavný sľub sudcu ústavného súdu začína slovami „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana...“ (čl. 134 ods. 4 ústavy).

Rovnako musia byť podľa môjho názoru súčasťou interpretačného prístupu ústavného súdu k príslušnej časti čl. 93 ods. 3 ústavy aj ďalšie ústavné princípy, ktoré tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky (...) K ústavným princípom, ktoré tvoria materiálne jadro slovenskej ústavy, nepochybne patrí nielen generálny princíp právneho štátu so všetkými svojimi súčasťami, ale aj princíp demokratického štátu (čl. 1 ods. ústavy). Aj keď princíp demokratického štátu nie je dosiaľ v judikatúre ústavného súdu dostatočne rozpracovaný, panuje zrejme zhoda minimálne v tom, že jeho kľúčovou súčasťou je uplatňovanie princípu väčšiny pri výkone verejnej moci, ale v organickom spojení s ochranou práv (akýchkoľvek) menšín.

**III. K ústavnosti otázky „Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?“**

Z toho, čo som uviedol v časti II môjho odlišného stanoviska, vyplýva, že pri rozhodovaní o návrhu prezidenta som uplatnil širší prístup [k interpretácii ústavného nastavenia obmedzenia predmetu referenda]. (...) Konkrétne som vzhľadom na uvedený prístup nemohol súhlasiť s názorom, že Ústava Slovenskej republiky nebráni tomu, aby sa predmetom referenda stala otázka „Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?“. Táto otázka je totiž podľa môjho názoru minimálne v nepriehľadnuteľnom napätí s takými ústavnými princípmi, ako sú ochrana prirodzených práv človeka, zákaz diskriminácie, ako aj princíp demokratického štátu. (...) [P]okus smerujúci k zakotveniu ústavného zákazu takýchto adopcií prostredníctvom referenda nekorešponduje podľa môjho názoru demokratickej podstate našej ústavy ani primeranej úcte a rešpektu k právam človeka. Navyše, často sa opomína, že pri adopcii nejde len o (prirodzené) právo fyzických osôb (potenciálnych osvojiteľov) uchádzať sa o osvojenie dieťaťa, ale aj (a predovšetkým) o práva dieťaťa (potenciálneho osvojenca) a ochranu jeho najlepších záujmov, ktoré hoci len v zanedbateľnom počte prípadov môžu spočívať v uprednostnení výchovy v prostredí, na ktoré je zvyknuté, pred jeho umiestnením v detskom domove (!).

**Zrušenie Mečiarových amnestií**

**PL. ÚS 7/2017 zo dňa 31. mája 2017**

**Spisová značka rozhodnutia:** PL. ÚS 7/2017

**Dátum vydania rozhodnutia:** 31. mája 2017

**Typ rozhodnutia:** nálezústavného súdu

**Typ konania:** Konanie o súlade uznesenia Národnej rady SR o zrušení individuálnej milosti alebo amnestie (čl. 129a Ústavy SR)

**Navrhovateľ:** Ústavný súd koná *ex constitutione*

**Výroková časť (kompletná)**

Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 570 z 5. apríla 2017 o zrušení článku V a článku VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417 je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.

**Odôvodnenie (skrátené)**

Dňa 5. apríla Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) prijala na základe čl. 86 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) uznesenie č. 570 z 5. apríla 2017 o zrušení článku V a článku VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417 (ďalej aj „uznesenie národnej rady č. 570 z 5. apríla 2017“ alebo „preskúmavané uznesenie národnej rady“). (…)

Z citovaného textu preskúmavaného uznesenia národnej rady vyplýva, že sa na jeho základe zrušujú rozhodnutia predsedu vlády o amnestii z 3. marca 1998 a zo 7. júla 1998 (resp. v prípade rozhodnutia o amnestii z 3. marca 1998 len jeho časti – články V a VI, pozn.) a rozhodnutie prezidenta Michala Kováča o udelení milosti Michalovi Kováčovi ml. z 12. decembra 1997. Obe označené rozhodnutia o amnestii boli vydané Vladimírom Mečiarom, ktorý v čase ich vydania vykonával funkciu predsedu vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) a v zmysle v tom čase platného a účinného znenia čl. 105 ods. 1 ústavy mu patril aj výkon funkcie prezidenta (vrátane právomoci vyhlásiť amnestiu a udeliť milosť), a to vzhľadom na skutočnosť, že po skončení funkčného obdobia prezidenta Michala Kováča sa úrad prezidenta uvoľnil a nový prezident ešte nebol zvolený [Ustanovenie čl. 105 ods. 1 ústavy v tom čase znelo: „Ak nie je prezident zvolený, alebo ak sa úrad prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody, výkon funkcie prezidenta patrí vláde Slovenskej republiky, okrem oprávnení prezidenta podľa čl. 102 písm. d) až g). V takomto prípade môže vláda poveriť svojho predsedu vykonávať niektoré právomoci prezidenta. Na predsedu vlády prechádza v tom čase aj hlavné velenie ozbrojených síl.“, pozn. katedry]. (…)

Derogované rozhodnutia predsedu vlády o amnestii, ako aj derogované rozhodnutie prezidenta o milosti boli vydané formou abolície, t. j. využitím právomoci nariadiť, aby sa trestné konanie nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo.

(…)

Rozhodnutie o amnestii zo 7. júla 1998 bolo vydané taktiež predsedom vlády Vladimírom Mečiarom na základe predchádzajúceho poverenia vlády a obsahuje dva články, ktoré znejú:

Článok I: „Nariaďujem, aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestne konanie pre podozrenie z trestných činov, ktoré mali byť spáchane v súvislosti s prípravou a vykonaním referenda z 23. mája a 24. mája 1997.“ Článok II: „Nariaďujem, aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestne konanie pre podozrenie z trestných činov, ktoré mali byť spáchane v súvislosti s oznámeným zavlečením Ing. Michala Kováča, narodeného , do cudziny, ku ktorému malo dôjsť 31. augusta 1995.“

(…)

Z citovaných častí derogovaných rozhodnutí predsedu vlády Vladimíra Mečiara o amnestii a rozhodnutia prezidenta Michala Kováča o udelení milosti vyplýva, že sa dotýkajú troch (relatívne) samostatných skutkov (resp. konaní), konkrétne:

1. skutkov súvisiacich s prípravou a vykonaním referenda z 23. a 24. mája 1997 (týchto skutkov sa dotýka čl. V rozhodnutia predsedu vlády o amnestii z 3. marca 1998 a čl. I rozhodnutia predsedu vlády o amnestii zo 7. júla 1998),

2. skutku zavlečenia Michala Kováča ml. do cudziny (tohto skutku sa týka čl. VI rozhodnutia predsedu vlády o amnestii z 3. marca 1998, ako aj čl. II rozhodnutia predsedu vlády o amnestii zo 7. júla 1998),

3. skutkových okolností udelenia milosti Michalovi Kováčovi ml., ktoré súviselo s jeho trestným stíhaním v kauze „Technopol“ (tohto trestného stíhania sa týka rozhodnutie prezidenta Michala Kováča o udelení milosti pre obvineného z 12. decembra 1997).

(…)

**[Ústavný súd sa v ďalšej časti popisuje skutkové okolnosti a spoločenský kontext, v ktorom došlo k vydaniu derogovaných rozhodnutí predsedu vlády o amnestiách a derogovaného rozhodnutia prezidenta o milosti]**

(...)

[Časť rozhodnutia uvádzajúca stanovisko Národnej rady SR] 2. Závery dosiaľ sformulovane v rámci tejto odbornej, politickej, či spoločenskej diskusie a rovnako závery, ku ktorým v súvislosti so zrušením a (ne)zrušiteľnosťou prezidentskej amnestie a milosti dosiaľ dospeli súdy, však vychádzajú z právneho stavu existujúceho pred prijatím ústavného zákona č. 71/2017 z 30. marca 2017, ktorým bola do Ústavy zavedená kompetencia NR SR uznesením zrušovať rozhodnutia prezidenta o amnestii alebo milosti, ak odporujú princípom demokratického a právneho štátu (ďalej len „Novela ústavy“).

Po nadobudnutí účinnosti Novely ústavy (t. j. od 4. apríla 2017) však existuje vo vzťahu k otázke zrušenia a (ne)zrušiteľnosti prezidentskej amnestie a milosti nový právny stav, keď priamo Ústava ako základný a najvyšší zákon štátu vo svojom texte (a) dáva kompetenciu NR SR, aby za splnenia Ústavou stanovených podmienok svojim uznesením zrušila prezidentskú amnestiu alebo milosť [čl. 86 písm. i) Ústavy]; a (b) explicitne stanovuje, že tato kompetencia NR SR sa vzťahuje aj na článok V a článok VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejnene pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417, ktoré boli zrušene Preskúmavaným uznesením (čl. 154f ods. 1 Ústavy)

Podmienky ustanovene Ústavou, za ktorých môže NR SR zrušiť prezidentskú amnestiu alebo milosť, možno rozdeliť do dvoch skupín: (a) materiálna podmienka - rozhodnutie prezidenta o amnestii alebo milosti musí byť v rozpore s princípmi demokratického a právneho štátu, čiže s čl. 1 ods. 1 Ústavy [čl. 86 písm. i) Ústavy]; a (b) formálne podmienky - prijatie uznesenia o zrušení amnestie alebo milosti musí navrhnúť najmenej patina (30) poslancov NR SR (čl. 88a Ústavy), schváliť ho musí ústavodarná moc, čiže aspoň trojpätinová väčšina (90) poslancov NR SR (čl. 84 ods. 4 Ústavy) a musí byť vyhlásené rovnakou formou ako zákon [čl. 86 písm. i) Ústavy].

Ústavný súd ma podľa čl. 129a Ústavy právomoc preskúmať súlad Preskúmavaného uznesenia s Ústavou, keďže Ústava vo vzťahu k Preskúmavanému uzneseniu nestanovuje žiadne iné podmienky alebo kritéria okrem tých, ktoré sú uvedené v odseku 4 vyššie, preskúmanie súladu Preskúmavaného uznesenia s Ústavou vyžaduje práve a len preskúmanie splnenia týchto podmienok.

Ústavodarná moc ako najvyššia a moc v štáte (pouvoir constituant), ktorej sú podriadene všetky ostatne ňou ustanovene a vytvorené zložky štátnej moci (pouvoir constitue), je najvyšším reprezentantom suveréna (ľudu) a ma právomoc meniť Ústavu. Rozhodnutie ústavodarnej moci o zmene Ústavy sa tvorí politicky. Zmenou textu Ústavy zároveň automaticky dochádza k prekonaniu všetkých záverov právnej vedy (doktríny) a judikatúry, ktoré sú založene na predchádzajúcom texte Ústavy, ktorý v dôsledku zmeny už neplatí alebo bol doplnený spôsobom nezlučiteľným s doterajšou doktrínou či judikatúrou.

Keďže ústavodarná moc prijatím Novely ústavy zaviedla úplne nové podmienky pre zrušovanie prezidentskej amnestie a milosti, prekonala tým všetku doktrínu a judikatúru vychádzajúcu z doterajšieho právneho stavu. Za dnešného právneho stavu teda už neobstojí žiaden zaver o absolútnej ústavnej neprípustnosti zrušenia amnestie alebo milosti, nakoľko Ústava zrušenie amnestie alebo milosti výslovne pripúšťa. Príslušne ustanovenia upravujúce podmienky, za akých sa tak môže stať, sú súčasťou ústavného textu, sú záväzne pre každého, vrátane Ústavného súdu (čl. 2 ods. 2 Ústavy) a nemôže ich zrušiť nik iný okrem samotného ústavodarcu. To znamená, že tieto ustanovenia nepodliehajú ani prieskumnej právomoci Ústavného súdu (čl. 127 Ústavy), a už vôbec nie ex offo alebo ako predbežná otázka v inom konaní (porovnaj čl. 130 Ústavy).

(...)

Pokladáme za potrebné zvýrazniť, že prijatím Preskúmavaného uznesenia došlo (v časti bodov 1 a 2 Preskúmavaného uznesenia) aj k vytvoreniu predpokladov na naplnenie pozitívneho záväzku štátu vytvoriť podmienky na umožnenie efektívneho stíhania podozrení z porušenia práva nebyť podrobený mučeniu a inému krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu [čl. 16 ods. 2 Ústavy a čl. 3 v spojení s čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“)], ako aj k splneniu medzinárodného záväzku Slovenskej republiky prevzatého ratifikáciou Medzinárodného dohovoru o ochrane všetkých osôb pred nedobrovoľným zmiznutím (oznámenie Ministerstva zahraničných veci č. 12/2014) (ďalej len „Dohovor o ochrane pred nedobrovoľným zmiznutím“).

(...)

Inštitút amnestie a milosti je súčasťou mechanizmu bŕzd a protiváh, ktorou jedna zložka moci (prezident) ma možnosť vyvažovať a brzdiť iné zložky moci (najmä súdnu moc) v prospech tretieho subjektu nezávislého od štátnej moci (druhovo určeného okruhu osôb v prípade amnestie alebo konkrétnej osoby v prípade milosti). Ak sú však v pozícii amnestovaných alebo omilostených predstavitelia tej istej štátnej moci, ktorá amnestiu alebo milosť udeľuje (navyše v súvislosti so skutkami, ktoré mali spáchať pri výkone štátnej moci), ide o konflikt záujmov, ktorý zásadným spôsobom narušuje systém bŕzd a protiváh a ústavnú rovnováhu moci. Jedna zložka moci tak prostredníctvom amnestie alebo milosti chráni svojich predstaviteľov (teda samu seba) pred inou zložkou moci. Ak by bola prípustná možnosť udelenia amnestie predstaviteľom štátnej moci za činy spáchane pri výkone štátnej moci, tak by jedna zložka štátnej moci (výkonná) takto získala neoprávnenú výhodu pred inou zložkou moci (súdnou), čim dochádza k porušeniu princípu deľby moci.

(...)

Zastupujúci prezident však nedisponuje plnou demokratickou legitimitou na výkon prezidentských právomoci. Tu možno získať iba riadnym demokratickým zvolením v prezidentských voľbách. Zastupujúci prezident Vladimír Mečiar nebol zvolený v riadnych demokratických voľbách do funkcie prezidenta. Bol zvolený za poslanca NR SR, a ako predseda najúspešnejšej strany v parlamentných voľbách mal demokratickú legitimitu byť poverený zostavením vlády a stať sa jej predsedom. Nikdy však (ani v nepriamych voľbách v NR SR, kedy nekandidoval, ani v neskorších priamych voľbách, kedy kandidoval opakovane) nebol demokraticky zvolený za prezidenta.

Nedostatok plnej demokratickej legitimity na výkon prezidentských kompetencii vyžaduje v právnom štáte od dočasného vykonávateľa týchto kompetencii zdržanlivý a sebaobmedzujúci prístup k ich výkonu s vedomím, že vykonáva kompetencie, ktoré mu patria iba formálne a „z núdze“, pričom v skutočnosti (materiálne) patria niekomu inému. Rešpektujúc tento prístup by zastupujúci prezident mal vykonávať dočasne a mimoriadne zverene prezidentské právomoci len v rozsahu nevyhnutnom na zabezpečenie riadneho chodu ústavných organov alebo zaistenie bezpečnosti štátu a výkon tých ostatných by mal prenechať riadne zvolenému prezidentovi s plnou demokratickou legitimitou.

(...)

Udelenie amnestii zastupujúcim prezidentom Vladimírom Mečiarom bolo síce formálne v súlade s kompetenciami, ktoré dočasne vykonával, avšak z materiálneho hľadiska bolo úplne svojvoľne, nakoľko vôbec nebol pomenovaný (o to menej preukázaný) dôvod, pre ktorý boli tieto amnestie udelene v rozsahu, ktorý je v rozpore s podstatou materiálneho právneho štátu a rovnako aj s ústavným princípom deľby moci.

(...)

Dnes možno s odstupom času vysloviť dôvodne podozrenie, že vtedajšia vládna väčšina pod vedením HZDS a jeho predsedu Vladimíra Mečiara účelovo prostredníctvom svojej parlamentnej väčšiny bránila zvoleniu riadneho prezidenta (aj) preto, lebo vedela, že ak do uplynutia funkčného obdobia vtedajšieho prezidenta Michala Kováča nebude zvolený jeho riadny nástupca, tak všetky právomoci prezidenta prejdú do rúk vlády, resp. NRSR ovládanej HZDS a jeho predsedom Vladimírom Mečiarom, ktorý následne udelením amnestie zabezpečí beztrestnosť predstaviteľom vtedajšej štátnej moci podozrivým zo spáchania závažných trestných činov v mene štátu.

(...)

Ak vychádzame zo skutočnosti, že prezident bol v roku 1998 povinný pri výkone svojej ústavnej právomoci podľa čl. 102 písm. i) Ústavy plniť svoje záväzky obsiahnuté v jeho sľube podľa čl. 104 Ústavy, treba uviesť, že amnestie vydane zastupujúcim prezidentom Vladimírom Mečiarom a zrušene Preskúmavaným uznesením týmto kritériám nezodpovedajú, pretože:

(a) neboli vydane „v zaujme občanov“; a

(b) ani neviedli „k dosiahnutiu občianskeho zmieru v zaujme odstránenia možných zdrojov napätia v spoločnosti“, ako sa to v záhlaví prvej z týchto amnestii uvádza.

(...)

Inštitúcia amnestie alebo milosti ako žiadna iná norma právneho poriadku nemôže byť určená na to, aby slúžila bezpráviu. Právny poriadok slúži spravodlivosti a nie bezpráviu.

(...)

**[Východiská pre rozhodovanie Ústavného súdu SR]** Uznesenie národnej rady č. 570 z 5. apríla 2017 možno charakterizovať ako individuálny právny akt *sui generis*, ktorý bol vydaný na základe aplikácie ústavy, t. j. má nespochybniteľný ústavný základ obsiahnutý v čl. 86 písm. i) ústavy, ktorý mu garantuje vysokú legitimitu a právnu autoritu.

(...)

Vo vzťahu k takto nastolenému problému ústavný súd zdôrazňuje, že ústavodarcovi nič nebráni v tom, aby prijatie určitých mimoriadne závažných štátno-mocenských rozhodnutí národnej rady podmienil súhlasom rovnakej väčšiny poslancov, aká je potrebná *„Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona...“*, to však vonkoncom neznamená, že všetky akty, na ktorých prijatie je potrebný súhlas tzv. ústavnej väčšiny poslancov národnej rady, sú aktmi ústavodarnej moci. Vždy je totiž nevyhnutné posudzovať charakter (právnu povahu) a obsah rozhodnutí národnej rady, na ktorých prijatie je potrebný v zmysle čl. 84 ods. 4 ústavy súhlas aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov národnej rady. K aktom ústavodarnej moci z nich možno zahrnúť len také akty národnej rady, ktoré majú nespochybniteľne charakter normatívneho právneho aktu, ktorý je daný tým, že obsahuje právne normy vyznačujúce sa generalitou (všeobecnosťou). Pod všeobecnosťou (generalitou) právnej normy treba rozumieť jednak jej všeobecnosť vo vzťahu k predmetu právnej úpravy a jednak vo vzťahu k subjektu (adresátovi) právnej normy. Všeobecnosťou vo vzťahu k predmetu právnej úpravy sa rozumie to, že právna norma všeobecne vymedzuje svoju skutkovú podstatu, čo inak znamená, že nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Keby tak nejaký právny predpis urobil, nebolo by takéto jeho ustanovenie právnou normou, ale bol by právnym predpisom *per nefas* vydaný individuálny (napr.) správny akt. Aplikujúc uvedené východiská *a contrario* na právne akty vymenované v čl. 84 ods. 4 ústavy, nemožno podľa názoru ústavného súdu za akty ústavodarnej moci celkom nepochybne považovať uznesenie národnej rady o vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, uznesenie národnej rady o obžalobe na prezidenta a ani uznesenie národnej rady o vypovedaní vojny inému štátu.

(...)

Ústavný súd už v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 12/01 zdôraznil, že «Žiadna moderná ústava, Ústavu Slovenskej republiky nevynímajúc, nie je hodnotovo neutrálna, naopak, je založená na relatívne ucelenej sústave hodnôt, ktoré si štát váži, rešpektuje ich a prostredníctvom orgánov verejnej moci zabezpečuje ich ochranu. Tieto hodnoty majú objektívny charakter a sú vyjadrením spoločensky uznávaného všeobecného „dobra“ a majú spravidla nemateriálnu povahu...». Nositeľmi ústavných hodnôt sú ústavné princípy, ktoré možno charakterizovať ako regulatívne právne idey, ktoré svojím všeobecným normatívnym pôsobením vytvárajú normatívny základ nielen ústavy, ale aj celého právneho poriadku Na zásadný význam ústavných princípov pre Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát pravidelne poukazuje vo svojej ustálenej judikatúre aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Ilustratívne možno poukázať na jedno z prvých takýchto rozhodnutí – nález sp. zn. PL. ÚS 16/95 z 24. mája 1995, v ktorom ústavný súd zvýraznil nedotknuteľnosť ústavných princípov, ktorých „zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky“.

(...)

V domácej právnej teórii sa princípy demokratického a právneho štátu nie zriedka označujú aj ako materiálne jadro ústavy, ktoré je nezmeniteľné a nezrušiteľné, a to ani prostredníctvom aktu ústavodarnej moci.

(...)

Ústavný súd vychádzajúci vo svojej judikatúre v ostatnom období z koncepcie materiálneho demokratického a právneho štátu [ide o judikatúru uplatňovanú najmä v ostatných 15 rokoch – (PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 21/08, PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 2/2013 atď.)] a materiálneho prístupu k ochrane ústavnosti zdôrazňuje, že v podmienkach demokratického a právneho štátu nemôže v zásade žiadne rozhodnutie ústavného orgánu (vrátane rozhodnutia o amnestii alebo milosti) stáť mimo ústavného prieskumu z hľadiska toho, či zodpovedá (neodporuje) základným ústavným princípom ako konštitutívnym hodnotám, ktoré sú nedotknuteľné a ktoré demokratický a právny štát rešpektuje a chráni. Výkon verejnej moci v demokratickom a právnom štáte nemôže byť svojvoľný a ničím neobmedzený, čo sa v plnom rozsahu vzťahuje aj na výkon právomoci prezidenta udeľovať milosť a vyhlasovať amnestiu. (...)

Z judikatúry medzinárodných súdnych orgánov možno vyvodiť, že ku kľúčovým dôvodom, ktoré by mohli „ospravedlniť“ zrušenie amnestie (príp. milosti), patria predovšetkým a) závažnosť skutku, ktorý bol amnestovaný z hľadiska intenzity jeho dopadu na ľudské práva a základné slobody, príp. iné chránené hodnoty, b) osoba páchateľa, ktorého skutok bol amnestovaný, pričom najprísnejšie sa toto kritérium posudzuje v prípade, ak sa amnestia týka predstaviteľa štátu (ústavného činiteľa), resp. osôb konajúcich v mene štátu, t. j. vtedy, ak ide vo svojej podstate o tzv. samoamnestiu. nadväznosti na predchádzajúci bod ústavný súd berie na vedomie, že národná rada preskúmavané uznesenie založila na legitímnom hodnotovom úsudku, že *„amnestie* *nemožno udeliť predstaviteľom štátnej moci, ktoré konajú v ich mene alebo v súčinnosti* *s nimi a blízkym predstaviteľom štátnej moci.“*

(...)

[Ústavný súd deklaruje, že] nepovažuje za potrebné a ani vhodné podrobiť v tomto konaní preskúmavané uznesenie národnej rady testu proporcionality, a to vzhľadom na skutočnosť, že podstatou jeho ústavného prieskumu v tejto veci, ktorá je predurčená obsahom ostatej novelizácie ústavy, je preskúmanie, či rozhodnutiami predsedu vlády o amnestiách z 3. marca 1998 a 7. júla 1998 a rozhodnutím prezidenta o milosti z 12. decembra 1997 došlo, resp. mohlo dôjsť, k porušeniu niektorých ústavných princípov (princípov demokratického a právneho štátu), ako aj preskúmanie toho, či k porušeniu niektorých ústavných princípov došlo, resp. mohlo dôjsť, aj preskúmavaným uznesením národnej rady, a následne vyváženie (vyvažovanie) dotknutých ústavných princípov, ktorého výsledok bude predstavovať základné východisko pre rozhodnutie ústavného súdu v tejto veci. [Napokon neskôr v rozhodnutí presne to robí, že zisťuje, či zrušenie amnestií nebolo retroaktívne a ak áno, či ústavný benefit zo zrušenia prevyšuje negatíva zrušenia – zásahy do práv tých, na ktorých sa amnestie a milosť vzťahovali. Konštatuje, že zrušenie amnestií je retroaktívne (otvorenou necháva otázku, či má udelenie amnestie hmotné alebo procesné účinky smerom k trestnosti a trestateľnosti amnestovaného činu), ale benefit zo zrušenia prevažuje nad stratou na ústavných právach, pozn. katedry]. (...)

V súvislosti s preskúmavanými časťami rozhodnutí predsedu vlády o amnestiách týkajúcimi sa referenda je nespochybniteľné minimálne to, že predseda vlády amnestoval konanie verejného činiteľa – vláde podriadeného ministra vnútra, ktorý postupoval celkom zjavne a úmyselne nad rámec svojej pôsobnosti, keď svojvoľne (v rozpore s rozhodnutím prezidenta o vyhlásení referenda a v rozpore s uznesením ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997) vydal pokyn nedistribuovať obciam hlasovacie lístky so štyrmi referendovými otázkami a naopak, bez akejkoľvek právnej opory vydal pokyn na vytlačenie a distribúciu hlasovacích lístkov s troma referendovými otázkami. Z uvedeného zjavne vyplýva, že v posudzovanom prípade predseda vlády V. Mečiar vyhlásil tzv. samo-amnestiu (*selfamnesty*), ktorej účelom bolo vyňať, ak už nie seba, tak minimálne ministra vnútra ako vláde podriadeného ústavného činiteľa a svojho politického stúpenca z trestnoprávnej zodpovednosti. Už táto skutočnosť spolu s právnymi dôsledkami, ktoré vyvolal postup ministra vnútra (pozri ďalej), sama osebe postačuje na záver, že časti rozhodnutí predsedu vlády o amnestiách týkajúce sa referenda vyhláseného na 23. a 24 máj 1997 sú z ústavného hľadiska neakceptovateľné vzhľadom na ich zjavný rozpor s ústavným princípom zákazu svojvôle. Predseda vlády V. Mečiar si pri vyhlasovaní svojich rozhodnutí o amnestiách v častiach týkajúcich sa referenda z 23. a 24. mája 1997 podľa názoru ústavného súdu musel byť vedomý aj toho, že amnestuje konanie, ktoré predstavovalo neprípustný zásah do princípu suverenity ľudu, ktorý je neoddeliteľný od podstaty demokratického štátu, a zároveň musel vedieť aj o tom, že išlo o zásah, ktorý bol v rozpore s ústavným imperatívom ochrany ľudských práv a základných slobôd.

(...)

Predseda vlády si musel byť vedomý, že amnestuje postup ministra vnútra, ktorý nielen zjavne presahoval rámec jeho pôsobnosti, ale ktorý zároveň v konečnom dôsledku znemožnil vykonanie referenda o priamej voľbe prezidenta, ktorý iniciovalo prostredníctvom petície 521 580 občanov. Je totiž zjavné, že predseda vlády v čase rozhodovania o amnestii musel poznať obsah odôvodnenia uznesenia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997, z ktorého zjavne vyplývalo, že referendum musí prebehnúť tak, ako bolo prezidentom Michalom Kováčom vyhlásené. Ústavný súd zdôrazňuje, že v demokratickom a právnom štáte nemožno tolerovať taký výkon verejnej moci, ktorý protiprávne znemožní priamy výkon verejnej moci nositeľmi moci (občanmi) prostredníctvom referenda, ak sú splnené zákonom ustanovené podmienky na jeho vykonanie.

(...)

Zároveň je nepochybné, že najzávažnejší zásah do konceptu deľby moci predstavuje amnestia, resp. milosť udelená v podobe abolície, ktorá vo svojej podstate zbavuje vo vzťahu ku skutkom, ktoré sú amnestované, resp. omilostené, súdnu moc akejkoľvek ingerencie, t. j. v zásade popiera jej podstatu a zmysel.

(...)

Bez ohľadu na dosiaľ uvedené je nepochybné, že možno, poukazujúc na niektoré princípy demokratického a právneho štátu, argumentovať aj v prospech nezrušiteľnosti rozhodnutí predsedu vlády o amnestiách. Vo svojej podstate ide o argumenty, ktoré viedli prvý senát ústavného súdu pred takmer 18 rokmi v konaní o výklade ústavy vedenom pod sp. zn. I. ÚS 30/99 k záveru o nezrušiteľnosti rozhodnutia o amnestii a ktoré vo svojej podstate akceptoval neskôr aj ESĽP vo svojom rozsudku vo veci Lexa proti Slovenskej republike. Ide najmä o argumentáciu vychádzajúcu z princípu legality a princípu právnej istoty, ktorého integrálnou súčasťou je aj zákaz retroaktivity (zvlášť zvýrazňovaný v trestnoprávnej oblasti) v spojení s ochranou legálne nadobudnutých práv, resp. ochranou legitímnych očakávaní, ako aj ochranou dôvery občanov v právny poriadok. Argumentácia o nezrušiteľnosti inkriminovaných rozhodnutí predsedu vlády o amnestiách z dôvodu rešpektovania princípu legality je založená na tvrdení, že právomoc predsedu vlády vyhlásiť v zastúpení prezidenta amnestiu (aj formou abolície) nebola v čase ich vyhlásenia ústavou a ani iným platným a účinným právnym predpisom žiadnym spôsobom obmedzená, t. j. uplatňujúc prísne a výlučne formálno-právne hľadisko možno formulovať záver, že predseda vlády vyhlásil amnestie z 3. marca 1998 a zo 7. júla 1998 legálne ‒ v súlade s právom. Tento záver je pri formálno-právnom prístupe k ochrane ústavnosti v zásade nespochybniteľný, keďže vedie k záveru, že predseda vlády zastupujúci prezidenta je, resp. bol oprávnený vyhlásiť amnestiu podľa svojej ľubovôle (svojvoľne). Ak sa však uplatní materiálny prístup k ochrane ústavnosti, ktorý ústavný súd v ostatnom období výrazne preferuje, tak možno argumentáciu v prospech nezrušiteľnosti amnestií poukazom na princíp legality výrazne oslabiť až vylúčiť.

(...)

Vychádzajúc z už uvedeného, ústavný súd na základe konfrontácie a vzájomného vyvažovania argumentácie, ktorá by mohla svedčiť v prospech nezrušiteľnosti rozhodnutí predsedu vlády o amnestiách, s obsahom princípov demokratického a právneho štátu, ktoré aj podľa názoru ústavného súdu boli rozhodnutiami predsedu vlády o amnestiách z 3. marca 1998 a 7. júla 1998 v častiach týkajúceho sa referenda vyhláseného na 23. a 24. máj 1997 porušené, dospel k záveru, že časť uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 570 z 5. apríla 2017, ktorou sa zrušil článok V rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 a čl. I rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky o amnestii zo 7. júla 1998, je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.

(…)

Ústavný súd konštatuje, že občania majú ústavou garantované právo byť informovaní o závažnej trestnej činnosti predstaviteľov štátu, resp. zneužití štátneho orgánu (SIS), ktorý „plní úlohy vo veciach ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku a bezpečnosti štátu v rozsahu vymedzenom týmto zákonom“ (§ 1 ods. 2 zákona o SIS). Predseda vlády si musel byť vedomý, že ak bude formou abolície amnestovať skutky súvisiace so zavlečením Michala Kováča ml. do cudziny, z ktorých bola (a je) dôvodne podozrivá SIS, tak občanom zabráni dozvedieť sa pravdu o protiprávnych skutkoch predstaviteľov štátnej moci. Ak napriek tomu predseda vlády amnestie vyhlásil, tak si musel byť vedomý, že jeho konanie odporuje ústavnému princípu transparentnosti, resp. verejnej kontrolovateľnosti verejnej moci.

(...)

**[K rozhodnutiu prezidenta SR v konaní o milosť pre obvineného a jeho zrušeniu]** V súvislosti s národnou radou derogovaným rozhodnutím prezidenta Michala Kováča o udelení milosti svojmu synovi je z hľadiska ústavnej akceptovateľnosti príslušnej časti preskúmavaného uznesenia národnej rady podľa názoru ústavného súdu potrebné preskúmať, či ním mohlo dôjsť k porušeniu princípu zákazu svojvôle, princípu právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, ako aj ústavného princípu rovnosti.

(...)

Pokiaľ ide o porušenie princípu zákazu svojvôle, resp. zneužitia právomoci, ústavný súd konštatuje, že prezident Michal Kováč udelil v posudzovanom prípade milosť svojmu synovi, t. j. v zásade svojmu najbližšiemu rodinnému príslušníkovi, čo objektívne vyvoláva podozrenie, že uprednostnil subjektívne kritériá (osobný záujem, resp. záujem blízkej osoby) pred objektívnymi kritériami, ktoré vo svojej podstate predurčujú všeobecný verejný záujem na stíhaní páchateľov trestných činov. Takéto konanie nepochybne zakladá argumenty na to, aby ústavný súd vyhodnotil derogované rozhodnutie prezidenta Michala Kováča ako také, ktoré sa vyznačuje prvkami svojvôle, resp. zneužitia právomoci. Na druhej strane je očividné, že aj pri priklonení sa k záveru, že prezident Michal Kováč zneužil pri udelení milosti svojmu synovi svoju právomoc, nemožno intenzitu jeho zásahu do princípu zákazu svojvôle porovnávať s intenzitou, akou zneužil svoju právomoc predseda vlády v súvislosti s vyhlásením svojich rozhodnutí o amnestiách z 3. marca 1998 a 7. júla 1998. Potreba principiálne rozlišovať medzi inkriminovanými rozhodnutiami prezidenta a predsedu vlády spočíva podľa názoru ústavného súdu predovšetkým v tom, že milosť prezidenta Michala Kováča nemožno považovať za samo-amnestiu v pravom zmysle slova, keďže jej dôvodom a dôsledkom nemohlo byť a ani nebolo zabrániť trestnému stíhaniu prezidenta (seba samého) a ani iného predstaviteľa štátnej moci, resp. osoby konajúcej z poverenia štátnej moci. Rovnako nemožno tvrdiť, že išlo milosť udelenú prezidentom z politických dôvodov.

(...)

Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že medzi derogovanými rozhodnutiami o amnestiách a derogovaným rozhodnutím o milosti existuje z hľadiska závažnosti ich rozporu s princípmi demokratického a právneho štátu zásadný rozdiel, a aj preto je vyvažovanie princípov demokratického a právneho štátu, ktoré boli, resp. mohli byť dotknuté na jednej strane milosťou prezidenta Michala Kováča z 12. decembra 1997 a na druhej strane príslušnou časťou preskúmavaného uznesenia národnej rady, mimoriadne zložité a ústavný súd si s plnou vážnosťou uvedomuje, že výsledok tohto vyvažovania premietnutý do výroku tohto nálezu môže byť (nie bezvýznamnou časťou verejnosti) vnímaný rozporuplne. V konečnom dôsledku ústavný súd pri posudzovaní ústavnej akceptovateľnosti zrušenia milosti prezidenta Michala Kováča vzal na zreteľ, že spoločným menovateľom preskúmavaných rozhodnutí predsedu vlády o amnestiách, resp. milosti prezidenta bol politický zápas medzi vtedajším prezidentom Michalom Kováčom a predsedom vlády Vladimírom Mečiarom, a zároveň akceptoval aj argument národnej rady o potrebe uplatniť „rovnaký meter“ na rozhodnutia, ktoré boli vydané v kontroverznom období konca 90. rokov. Ústavný súd preto rozhodol aj o milosti prezidenta Michala Kováča z 12. decembra 1997 tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

**Odlišné stanoviská (skrátené)**

**[Odlišné stanovisko sudcov Milana Ľalíka a Petra Brňáka...]**

[Odlišné stanovisko sudcov Milana Ľalíka a Petra Brňáka (uvádzané ako prvé) smerovalo proti výroku rozhodnutia. Zvyšné tri odlišné stanoviská sudcov ústavného súdu sa s výrokom ústavného súdu v danej veci stotožňovali, no nesúhlasili s odôvodnením predmetného rozhodnutia, pozn. katedry]

(...)

Prvou formálnou a zároveň obsahovou chybou nálezu je, že rozhodnutie väčšiny ústavného sudu pôsobí ako široká moralizujúco-autoritatívna rozprava o hodnotách a morálke, ako aj posudzovaní historických súvislosti a udalosti na podklade informácií a domnienok, na ktoré ústavný súd nielenže nie je organizačne, odborne alebo inak kompetentný, ale ani oprávnený (a to ani v rovine *obiter dictum*). Úlohou ústavného sudu je posúdenie, či uznesenie národnej rady č. 570 z 5. apríla 2017 je alebo nie je v rozpore s ústavnými princípmi. Uvedene vyžaduje právnu analýzu prípadu, a nie historickú, žurnalistickú, doktrinálnu alebo politickú, ku ktorej väčšina ústavného sudu na viacerých miestach skĺzla.

(...)

Vo všeobecnosti možno väčšinovému odôvodneniu tohto nálezu vytknúť používanie rôzneho metra pri argumentácií formálnym pravom a formálnym prístupom na jednej strane a materiálnym pravom a materiálnym prístupom na strane druhej. Kým v prípade zrušených amnestii a milosti v argumentácií väčšiny materiálne právo doslova prevalcovalo formálne právo, tak v prípade interpretácie a aplikácie ústavného zákona č. 71/2017 Z. z., ale napríklad tiež v prípade skúmania procesných podmienok u zainteresovaných osôb, naopak, formálne právo prevalcovalo právo materiálne; pritom ide o dve strany tej istej mince.

(...)

Druhou, azda kardinálnejšou chybou nálezu je bezbrehá akceptácia nadústavného postavenia NR SR a schvaľovanie mechanizmu, ktorým si NR SR môže ústavným zákonom (novelizačným alebo iným) zriadiť akúkoľvek kompetenciu či právomoc smerom do budúcnosti. Uvedene ma viacero rovín. Prvou rovinou je otázka posilnenia alebo oslabenia princípu deľby moci ústavodarnou aktivitou NR SR. Z hľadiska novozavedeného mechanizmu ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z. by sa na prvý pohľad mohlo zdať, že ústavná zmena podporuje princíp deľby moci, pretože v mechanizme podľa čl. 86 pism. i) v spojení s čl. 129a ústavy sú zakomponovane skoro všetky ústavné organy vrátane ústavného sudu. Zdanie, ako to často býva, klame. Ústavodarná kompetencia, ktorú si NR SR nárokuje, vo svojej podstate vlastne znamená, že parlament môže ústavným zákonom zriadiť akúkoľvek kompetenciu, ktorú v súčasnosti nemá. Azda netreba zdôrazňovať, že to následne vedie k vymykaniu NR SR z úlohy ustanoveného organu verejnej moci, ktorý bol len zriadený ústavou, a jej premeny k nadústavnému postaveniu, v rámci ktorého môže na seba atrahovať kompetenciu iného organu verejnej moci, resp. vytvoriť kompetenciu novu a dnes nepoznaniu. Väčšina ústavného sudu si tento prerod nevšimla alebo všimnúť nechcela. Dokonca väčšina ústavného sudu zachádza tak ďaleko, že konštatuje, že v dôsledku novej ústavnej úpravy *de facto* strácajú právnu relevanciu právne názory (sú prekonane) vyslovene v doterajšej judikatúre ústavného sudu (s. 100), resp. že *„ústavodarcom vykonaná novelizácia základného zákona... sa vymyká jeho ústavnému* *prieskumu“* (s. 106). Vo svojich dôsledkoch to znamená akceptáciu stavu, že ak národná rada kedykoľvek v budúcnosti nebude spokojná s rozhodnutím ústavného sudu, prijme ústavný zákon, ktorým toto rozhodnutie prekoná explicitne alebo implicitne. Nejde o novu prax, veď národná rada sa tak zachovala v prípade nálezu sp. zn. PL. US 4/06 prijatím ústavného zákona č. 254/2006 Z. z.

(...)

Čo je však horšie, ústavný súd nedáva žiadne hranice ústavodarnej pôsobnosti NR SR. Tri patiny poslancov majú podľa argumentácie väčšiny dovedenej do dôsledkov právomoc prijať rozhodnutie, ktorým si zriadia právomoc napr. na preskúmavanie rozhodnutí všeobecných sudov, OČTK, ESĽP, dekanov právnických fakúlt, riaditeľov obchodných spoločnosti alebo inštitúcií EU.

(…)

Absolútne neprípustne pôsobí argumentácia na s. 144 a 145, kde väčšina ústavného sudu polemizuje, akých trestných činov vrátane konkrétnych skutkových podstát sa mohli predstavitelia SIS pri zavlečení M. Kováča ml. dopustiť. Podobne v prípade referenda na s. 127 väčšina ústavného sudu konštatuje úmyselne konanie ministra vnútra, *„ktoré zjavne presahovalo rámec jeho pôsobnosti a bolo zjavne* *v rozpore so zákonom“.* Ústavný súd nielenže nerešpektuje a zasahuje do prezumpcie neviny týchto osôb (čl. 50 ods. 2 ústavy), vyslovuje vlastne dohady a preberá „všeobecne dostupne informácie“ (bez možnosti ich verifikácie, pozn.), ale aj sám zasahuje do princípu deľby moci a koná *ultra vires*, pretože len miestne a vecne príslušnému trestnému sudu patri kompetencia kvalifikácie skutkovej podstaty možných trestných činov (čl. 50 ods. 1 v spojení s čl. 142 ods. 1 ústavy).

(…)

Veľmi zle ústavný súd pracuje aj s otázkou právnych účinkov aboličných rozhodnutí (s. 136). Privoláva obe koncepcie trestnoprávnej dogmatiky. Kým jedna chápe právny účinok ako hmotnoprávny (zánik trestnosti), druha chápe abolične rozhodnutie ako rozhodnutie procesnoprávnej povahy. Väčšina ústavného sudu k obidvom koncepciám nakoniec lakonicky konštatuje, že v aktuálnom zložení nie je ústavný súd *„spôsobilý prikloniť sa väčšinovo (nadpolovičnou väčšinou všetkých* *sudcov) ani k jednému z uvedených právnych názorov“* (s. 136). Väčšine ústavného súdu v tejto súvislosti treba pripomenúť pravidlo *in dubio pro libertate*, ktoré znamená, že keď je pravidlo či účinky právnej normy nejasne, musí sa súd prikloniť k tej verzii, ktorá je lepšia pre osobu, ktorej sa amnestia či milosť dotýka.

(…)

Čo mal ústavný súd v celej veci aj zohľadniť, bola skutočnosť následkov zrušenia amnestii a udelenej milosti. Konkrétne, ako budú aktéri udalosti spred viac ako 20 rokov potrestaní, ak vôbec k tomu príde. Uvedene nie je zložite predpokladať (pozri body 31 ‒ 33). Jednak všetci aktéri týchto udalosti, ak by sa aj preukázalo, že naozaj išlo o príslušníkov SIS pri zavlečení M. Kováča ml., resp. konanie bývalého ministra vnútra G. Krajčiho pri zmarení referenda, by mohli byť odsúdení zrejme len na symbolické tresty. Spoločne majú to, že všetci konali na príkaz – v jednom prípade priamo nadriadený pracovník SIS, v druhom prípade išlo o uznesenie vlády ako kolektívneho organu. Nemôže preto obstať ani argument väčšiny, že minister vnútra postupoval svojvoľne (s. 129), pretože je viazaný rozhodnutiami vlády, podobne ako je poslanec viazaný rozhodnutiami národnej rady. Okrem toho, pri trestnej zodpovednosti je konanie na príkaz vždy poľahčujúcou okolnosťou [por. § 33 pism. c) Trestného zákona č. 140/1961 Zb. účinného v čase spáchania skutkov]. Konajúce trestne sudy budú musieť zohľadniť v prospech týchto osôb aj skutočnosť zrušenia už raz udelených amnestii, ako aj uplynutie času od udalosti, čim sa závažnosť spáchaných trestných činov podstatným spôsobom znižuje. Osobitný je prípad bývalého riaditeľa SIS I. Lexu, voči ktorému trestne konanie ani nemôže byť vedene, pretože v jeho prípade došlo už raz k právoplatnému zastaveniu trestného stíhania. Ak by došlo k opätovnému vedeniu trestného stíhania voči nemu, išlo by o porušenie pravidla *ne bis in idem*, t. j. práva nebyť stíhaný dvakrát (čl. 50 ods. 5 ústavy, resp. čl. 4 Protokolu č. 7 k dohovoru), pretože uznesenie o zastavení trestného stíhania je bez pochybnosti *res iudicata*, teda rozhodnutím konečným. Pre otázku rešpektovania čl. 4 Protokolu č. 7 k dohovoru je v zásade nerozhodne, akým spôsobom bude skončene druhé konanie (porovnaj Sergey Zolotukhin c. Rusko, rozsudok Veľkého senátu ESĽP z 10. 2. 2009, č. 14939/03). Uvedenému predpokladu nízkeho a skôr symbolického potrestania činí zadosť aj európske komparatívne ústavné právo v krajinách geograficky blízkym Slovensku, ktoré sa so spáchanými trestnými činmi vyrovnávali v nedávnej minulosti. Zaujímavým spôsobom sa riešili prípady v Nemecku pri tzv. streľbe pri mure (*Mauerschützen*), kde pohranične jednotky bývalej NDR vo východnom Berlíne strieľali do ľudí, ktorí utekali do západného Berlína. Mnoho prechodov bolo fatálnych

a pohranične jednotky utekajúcich zastrelili či ťažko zranili. Krátko po zjednotení Nemecka sa pred nemecké sudy dostali rôzni príslušníci pohraničných jednotiek, ktorí priamo zastrelili utekajúcich, strieľali po nich, vydávali rozkazy na streľbu, inštalovali rôzne míny na hraniciach atď. V deviatich prípadoch, ktoré mapuje poľsky profesor Jerzy Zajadło a ktoré prerokúvali a rozhodovali nemecké vyššie sudy vrátane najvyššieho sudu, boli len niektoré z týchto osôb odsúdené aj to výlučne na podmienečne tresty odňatia slobody, pričom najtvrdší trest, ktorý osoba dostala, bol *dva roky podmienečného odsúdenia.*

(…)

Aj v súvislosti s už uvedenými poznatkami z komparatívneho práva nie je namieste očakávať akési demonštratívne či prísne odsúdenie aktérov udalosti spred 20 rokov. Závažnosť týchto činov je zanedbateľná oproti udalostiam, ktoré sa odohrali na nemecko-nemeckom pohraničí či počas občianskej vojny v Chorvátsku a ktoré viedli k smrti mnohých osôb či vojnových zločinov. Tu nejde o zľahčovanie udalosti, ktoré sa stali pred 20 rokmi, ale o reálne zhodnotenie zásahu do právneho štátu, porušenie zákazu retroaktivity právnej istoty a legitímnych očakávaní osôb, ktoré dostali amnestie a milosť, porušenie princípu deľby moci, opätovného posilnenia NR SR a reálnych dôsledkov pre aktérov, ktoré toto rozhodnutie väčšiny ústavného sudu prináša. Osobitne následný vývoj udalosti (aká je šanca na „potrestanie“ osôb, ktoré dostali amnestie a milosti) mal byť v analýze ústavného sudu určite prítomný a mal zohrať svoje miesto pri vyvažovaní a teste proporcionality. Nezohľadnenie tohto argumentu pri naplnení scenára, ktorý predpokladáme, vyvolá len obrovskú frustráciu politikov a verejnosti.

(…)

Prostredníctvom tohto rozhodnutia sa otvorila Pandorina skrinka spätného pôsobenia práva, narušenia princípu deľby moci a ešte väčšej frustrácii nespokojnej verejnosti. Paradoxne najviac získal sledom týchto udalosti parlament, ktorý sa už etabloval do pozície omnipotentného organu verejnej moci. V rovine individuálnej ochrany ľudských práv sme sa opäť raz dozvedeli, že existujú osoby, ktorým je možne odňať, resp. poprieť ich práva a slobody len preto, že súčasná parlamentná väčšina (podporená verejnou mienkou) si to tak želá. Koniec-koncov v záverečnej časti nálezu to väčšina aj priznáva, že v rozhodnutí išlo najmä o hodnotové závery, ktoré sú náchylnejšie na subjektívne faktory (s. 156). Ústavný súd sa tak vzoprel svojej

antidemokratickej povahe a nastúpil na vlak lacného populizmu, či dokonca poprel našu ústavnú identitu vyplývajúcu z čl. 1 ústavy.

**[Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa...]**

(...)

Zastávam názor, že zrušovať možno len takú amnestiu, ktorá bola prijatá v *nečasí* [Mészáros používa Havlovský pojem bezčasie na označenie totality, lebo tam sa nič nemení a nečasie na obdobie po páde bezčasia, po chvíľke slobodného nadýchnutia sa, je to časť 90-tych rokov. pozn. katedry]*.* V nečasí totiž právo prestáva byť právom a štát vlasťou. Amnestia už nie je odpustením, ale privilégiom mocných. Moc sa mení v násilie. V nečasí – a to chcem zvlášť zdôrazniť – nieto *princípov demokratického a právneho štátu* ako celku. Amnestie tak môžu byť zrušiteľné vtedy, ak boli prijaté ako súčasť a dôsledok odstraňovania demokratického a právneho štátu. Myšlienka za zrušením amnestií má byť obdobná ako myšlienka za predĺžením premlčacej doby pri „štátnych“ trestných činoch z doby komunizmu. Spoločne zdieľanú skúsenosť vo vzťahu k druhej polovici 90. rokov reflektoval parlament ústavným zákonom a „ústavným“ uznesením o zrušení amnestií a milosti. Ústavodarca vzal na seba túto zodpovednosť, aby pre/nastavil naše

spoločenské hodiny. Aby sme mali dnes a v budúcnosti pocit právneho bezpečia, parlament odblokoval v roku 1998 silou zastavený *čas*. Nejde tu však o posúvanie ručičiek späť na novo vymyslený štandard – toto pre/nastavenie spoločenského času je len zladením s časom, ktorý ukazovala ústava už od roku 1992. Už vtedy sa zakotvil princíp demokratického a právneho štátu, ktorého adresátmi sú predstavitelia štátnej moci (porov. tiež vtedajší čl. 106 ústavy). Parlament je tak oprávnený a z povahy veci v najlepšej pozícii z hľadiska ústavnosti posúdiť, či roky 1995 ‒ 1998 boli nečasom, a ústavný súd by mal zasiahnuť len vtedy, ak by parlament práve zrušovaním amnestií vytváral nový nečas. Vzhľadom na už spomínanú povahu nečasu teda ústavný súd musí posúdiť len a práve to, či národná rada uznesením, ktorým určila, že koncom 90. rokov bol ohrozený demokratický a právny štát a súčasťou tohto ohrozenia boli aj

vtedy udelené amnestie, výrazne sama nevybočila z medzí demokratického a právneho štátu. Ústavný súd teda musí posúdiť, či je hodnotenie zrušených amnestií a milosti ako *symbolu nečasu* rozumné, a nie svojvoľné.

(...)

Nález podľa môjho názoru nie je vytváraním materiálneho jadra ako referenčného kritéria pre zrušovanie ústavných zákonov. Ústavný súd dôsledne rešpektoval viazanosť ústavou. Pojem jadra používaný v náleze vnímam ako synonymum princípu demokratického a právneho štátu, a nie ako referenčné kritérium voči ústavným zákonom.

(...)

K neudržateľnému napätiu s právnym štátom dochádza vtedy, keď sa rešpekt jednotlivcov k zákonu a právu mení na strach z nečitateľnosti moci, a tým sa moc stáva účelom pre seba a spoločnosť jej objektom. Z judikatúry ústavného súdu, ako aj z iných formálnych dokumentov (nález I. ÚS 8/97 Gaulieder, ‒ Gaulieder v. Slovenská republika, sťažnosť č. 36909/97, správa EKĽP z 10. 9. 1999; vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky schválené uznesením z 10. októbra 1997 č. 763) je zrejmé, že v rokoch 1995 ‒ 1998 dochádzalo v našom štáte k dramatickému ohrozeniu princípov demokratického a právneho štátu. Inými slovami, dané obdobie možno rozumne vnímať ako dobu limitovanej slobody alebo zjavné tendencie k autoritatívnemu režimu.

(...)

Možno akcentovať, že princíp legality je pri posudzovaní ústavnosti amnestií naplnený tým, že ústavodarca vytvoril pre zrušenie veľmi jasný textuálny ústavný základ s robustnými poistkami (väčšina, viazanosť, ústavný súd). Toto priamočiare riešenie namiesto rôznych interpretačných riešení vracia právu symboliku súboru jasných pravidiel, namiesto vnímania práva ako fiškálstva či ohýbania ustanovení. Vychádza z toho, že amnestie boli formálne platné. Princíp legality je daný aj tým, že ústavodarca vytvoril len nový procesný rámec, pretože hmotnoprávna

povinnosť nezneužiť amnestiu bola v ústave prítomná už v roku 1998.

(...)

V ústavnej teórii (Holmes) sa niekedy hovorí o tzv. konštitucionalizme strachu, ktorého pojem má vyjadriť, že každá ústava je reakciou na minulé problémy (Kysela, J. Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, s. 224). Po sporných amnestiách prišiel prezident o abolíciu, milosť musí byť kontrasignovaná, a teraz prichádza možnosť zrušiť amnestiu či milosť. V tejto súvislosti sa hovorí o strachu, a to o strachu zrušiť terajšie zlé amnestie, aby sa neskôr nezrušili amnestie dobré. Pôsobí tu až tabu, že akt odpustenia s priam biblickým pozadím nemožno zrušiť. Rovnako však pôsobí strach, že ak sa amnestie nezrušia, tak by mohli byť aplikované opäť takým sporným spôsobom. Viera vo vlastné sebaobmedzenie, v zrelosť občianskej spoločnosti a vo vysvetlenie výnimočnosti uznesenia č. 570 z 5. apríla 2017 by mali urobiť z čl. 129a ústavy *driemajúcu* poistku.

**[Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej...]**

(...) Nazdávam sa, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán (podľa čl. 72 ústavy) prijatím ústavného zákona č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 71/2017 Z. z. alebo „novela ústavy“), účinného od 4. apríla 2017 aj ako „orgán verejnej/quasi súdnej moci sui generis“/„orgán verejnej súdnej moci osobitnej povahy“

- zvolila riešenia, ktoré nie sú v súlade so štandardnými riešeniami dosiaľ uplatňovanými v legislatívnom procese a v právnom poriadku Slovenskej republiky,

- zmenila (kvôli individuálne určeným veciam) paradigmu deľby moci zakotvenú v ústave samostatnej Slovenskej republiky prijatej pred 25 rokmi, čím vstúpila do dosiaľ všeobecne akceptovaného a zatiaľ nedotknutého priestoru a obsahu materiálneho jadra ústavy, ktoré síce nie je explicitne definované, avšak počas dvadsaťpäťročnej aplikácie ústavy sa postupne vykryštalizovalo.

(...)

Dôraz na časti „amnestie“ v článku V a článku VI v bode 1 uznesenia národnej rady „upozorňuje“ na to, že amnestia je vnímaná tak, že bola vyhlásená práve z dôvodov eliminácie trestnosti prípravy a vykonania referenda a zavlečenia syna prezidenta Michala Kováča ml. do cudziny, t. j. v prospech „samých seba“, čo už samo osebe podľa môjho názoru vylučuje, že mohla byť urobená v záujme zmierenia. Ostatné tradičné ustanovenia prijatej amnestie spravidla tvoriace súčasť amnestie len „zahmlievajú“ jej skutočnú podstatu a vyznievajú potom značne nepresvedčivo. Domnievam sa, že z tohto hľadiska sa vo vzťahu k posudzovanému uzneseniu národnej rady mohla stať relevantnou aj otázka zrušenia celého rozhodnutia o amnestii.

(...)

Opakovane dávam do pozornosti to, čo som uviedla na začiatku môjho stanoviska, že kľúčovou otázkou, na ktorú reaguje nová ústavnoprávna úprava a prijaté uznesenie národnej rady, ktorá sa premietla aj do odôvodnenia nálezu ústavného súdu, je, či išlo o zneužitie právomoci ústavného činiteľa v právnom štáte. Všetky už uvedené skutočnosti a aj tie, ktoré sú uvedené v odôvodnení nálezu ústavného súdu, nasvedčujú tomu, že to tak bolo. Nazdávam sa však, že opakovane používané formulácie v odôvodnení nálezu ústavného súdu *„na základe všeobecne známych* *skutočností“*, *„na základe všeobecne dostupných informácií“*, *„sa dá reálne* *predpokladať“* v súvislosti s formulovanými závermi v náleze ústavného súdu znižujú

presvedčivosť argumentácie. Rovnako zoslabuje účinky odôvodnenia nálezu ústavného súdu jedna z posledných viet v odôvodnení nálezu ústavného súdu, ktorá explicitne nevylučuje, že na otázky, ktoré boli predmetom tohto konania, môžu byť aj iné názory.

(...)

Podľa môjho názoru sa argumentačná línia o zneužití právomoci dala ďalej využiť a rozvinúť a mohla byť zvýraznená v odôvodnení nálezu ústavného súdu, využijúc princíp, ktorý sa v ňom uvádza *Ex iniuria ius non obitur* (z bezprávia nemôže vzniknúť právo), ktorý sa uplatňuje v medzinárodnom práve verejnom. Podľa môjho názoru v súvislosti s definičnými znakmi právneho (ústavného) štátu sa uplatňuje aj v ústavnom práve. Z bezprávia, zo zneužitia právomoci nemôže vzniknúť právo, to, čo z neho „vzniká“, je neprávo. Dôsledne postupujúc ďalej, akt nepráva normatívne neexistuje a nie je spôsobilý pôsobiť (mať účinky) na práva a povinnosti jeho adresátov (quod nullam est nullam producit effectum), a preto, sledujúc túto líniu, mohla byť pri rozhodovaní národnej rady, aj to len z dôvodu právnej istoty použitá len konštrukcia autoritatívneho vyslovenia bezprávnosti relevantných rozhodnutí s účinkami ex tunc, a nie ich zrušenie. Ústavodarca sa však s aktmi nepráva vyrovnal spôsobom, ktorý bol zavedený novelou ústavy [čl. 86 písm. i), čl. 154f a čl. 129a ústavy].

**[Odlišné stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej...]**

(...) Ustanovenie čl. 154f ústavy má totiž presne tento charakter. Treba mať na pamäti, že sporné amnestie, resp. milosť podľa vtedy platného Trestného poriadku, znamenali, že adresátov bolo možné stíhať len s ich súhlasom, avšak aj v prípade, ak by s trestným stíhaním súhlasili a ak by súd dospel k záveru o ich vine, *nebolo by im* *možné uložiť trest*. Preto možno konštatovať, že sporné amnestie a milosť mali v časti týkajúcej sa možnosti trestného stíhania povahu procesnoprávnej prekážky, ktorú však mohol odstrániť len samotný adresát, zatiaľ čo v časti udelenia trestu mali povahu *hmotnoprávnu*. Na základe čl. 154f ústavy však možno novú právnu úpravu použiť *spätne* na zrušenie *výlučne* Mečiarových amnestií, v dôsledkom čoho sa retroaktívne konštituuje právny stav, že ak by súdy rozhodli o vine, budú môcť uložiť aj predtým vylúčený trest. Vzhľadom na uvedené sa preto nestotožňujem s názorom, že rozhodnutia o zrušení amnestií/milosti tvoria len procesno-právnu prekážku trestného stíhania dotknutých osôb.

V súvislosti s týmito skutočnosťami poukazujem na judikatúru nášho ústavného súdu: *«V ústavnom poriadku Slovenskej republiky je výslovný zákaz retroaktivity pre* *oblasť trestného práva hmotného upravený v čl. 50 ods. 6 ústavy. Zákaz retroaktivity* *možno vyvodiť aj z čl. 1 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika je právnym štátom.* *Ústavný súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky pri tvorbe svojej doktríny* *formuloval názor, že „princípy právneho štátu a právnej istoty vyžadujú, aby bol* *každý ústavne možný prípad retroaktivity výslovne obsiahnutý v ústave, resp. v zákone* *a aby sa vyriešili s tým spojené prípady tak, aby nadobudnuté práva boli riadne* *chránené“ (sp. zn. PL. ÚS 78/92, Ústavný súd ČSFR, Zbierka uznesení a nálezov* *1992, č. 15).»* (z rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/00).

Predmetné rozhodnutie pritom treba chápať tak, že retroaktivita je možná aj v trestnom práve, zásadne však *len v prospech* dotknutej osoby, o čom svedčí aj samotný čl. 50 ods. 6 ústavy, v zmysle ktorého *„Trestnosť činu sa posudzuje a trest* *sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon* *sa použije, ak je to pre páchateľa priaznivejšie.“*

Právomoc národnej rady spätne (retroaktívne) bez časového obmedzenia zrušiť rozhodnutie o milosti alebo amnestii sa preto nevyhnutne dostáva do značného napätia s princípmi demokratického a právneho štátu, konkrétne princípom právnej istoty a zákazom retroaktivity v trestnom práve v neprospech dotknutej osoby, ktorého účelom je zase ochrana základných práv a slobôd tejto osoby pred zásahmi do nich uplatnením prostriedkov a inštitútov trestného práva v duchu vytvorenia účinných právnych garancií ochrany slobody jednotlivca pred štátnou mocou.

(...)

Z uvedeného vyplýva jednoznačný záver, že Mečiarove amnestie by nemali byť zrušené. Tu však treba upozorniť na skutočnosť, ktorá môže byť pre mnohých (a to predovšetkým pre ľudí s neprávnickým vzdelaním či zázemím) *nepochopiteľná*.

(...)

V rámci rozhodovania o ústavnej konformite uznesenia národnej rady, ktorým boli Mečiarove amnestie zrušené, som sa však po zvážení všetkých, veľmi silných, pochybností napokon priklonila k záveru o ústavnej akceptovateľnosti zrušenia označených amnestií a milosti. Hoci by som vzhľadom na už uvedené argumenty hlasovala proti ich zrušeniu (presnejšie za vyslovenie nesúladu ich zrušenia s ústavou), k opačnému rozhodnutiu ma popri dôvodoch uvedených vo väčšinovom stanovisku priviedla aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá sa týka práva na pravdu.

(...)

Nie je mojím cieľom na tomto mieste podrobne sa zaoberať miestom práva na pravdu v našom právnom systéme. Z okolností tohto prípadu je však zjavné, že v našich podmienkach neexistuje iný prípad, kde by bolo uplatnenie „práva na pravdu“ vhodnejšie. Činy, ktorých sa Mečiarove amnestie týkajú, totiž znepokojujú a traumatizujú našu spoločnosť už vyše dvadsať rokov a intenzita tohto nepokoja vôbec neutícha, o čom napokon svedčí aj rozhodnutie ústavodarcu. Ak bolo proklamovaným cieľom Mečiarových amnestií v roku 1998 prispenie *„k dosiahnutiu občianskeho zmieru“* a odstránenie *„možných zdrojov napätia* *v spoločnosti“*, k jeho naplneniu zjavne nedošlo, skôr naopak. Zmierniť toto napätie a doslova uzdraviť spoločnosť preto podľa môjho presvedčenia možno len tým, že urobíme všetko pre to, aby sa o týchto trestných činoch zistila pravda. Keďže Mečiarove amnestie zisteniu pravdy pre svoj *aboličný charakter* bránia, je právo verejnosti na pravdu závažným dôvodom na ich zrušenie.

Musím však jedným dychom dopovedať, že rozhodnutie ústavného súdu je v tomto prípade len prvým predpokladom pre objasnenie trestných činov, pričom, ak má byť naplnená požiadavka spravodlivosti, kľúčovou úlohou dotknutých štátnych orgánov (osobitne súdov), ktoré sa budú týmito činmi opäť zaoberať, bude, aby všetky ďalšie kroky rešpektovali ústavu, najmä aby boli dodržané zásady spravodlivého súdneho konania.

(...)

Vrátim sa ešte k téze, ktorú som uviedla hneď na začiatku, v zmysle ktorej sudca nemôže podliehať tlaku verejnosti. Napriek už uvedenému som sa však v danom prípade pri svojom rozhodovaní k prevládajúcemu názoru v spoločnosti priklonila. Mohla som tak však urobiť len preto, že názor prevládajúci v spoločnosti má právne základy a je možné ho argumentovať tak, aby bol stále v súlade s ústavou. Na tomto mieste parafrázujem úvahu sudcu Baraka, ktorá vo svojej podstate hovorí, že sudca v demokracii musí skúmať, či sa jeho vnímanie hierarchie hodnôt v konkrétnom prípade zhoduje s vnímaním väčšiny spoločnosti, a ak zistí rozpor, mal by uprednostniť vnímanie väčšiny spoločnosti21. To však, samozrejme, len vtedy, ak názor spoločnosti nie je popretím práva. Napriek môjmu vnútorne silnému presvedčeniu o principiálnej dôležitosti právnej istoty a nezrušiteľnosti amnestií som sa v tomto prípade preto priklonila k hľadaniu materiálnej spravodlivosti a pravdy.

**Právomoc prezidenta nevymenovať kandidáta na generálneho prokurátora**

**PL. ÚS 4/2012 zo dňa 24. októbra 2012**

**Spisová značka rozhodnutia:** PL. ÚS 4/2012

**Dátum vydania rozhodnutia:** 24. október 2012

**Typ rozhodnutia:** uznesenie ústavného súdu

**Typ konania:** výklad ústavy a ústavného zákona (čl. 128 Ústavy)

**Navrhovateľ:** skupina poslancov NRSR

**Vykladané články ústavy:** čl. 102 ods. 1 písm. t) Ústavy a čl. 150 Ústavy

**Výroková časť (kompletná)**

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.

**Odôvodnenie (skrátené)**

**I.**

**Zhrnutie návrhu**

2. Z obsahu návrhu vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky (...) svojím uznesením č. 499 (5. volebné obdobie, 2010 – 2012) zo 17. júna 2011 navrhla prezidentovi Slovenskej republiky (...) vymenovať za generálneho prokurátora Slovenskej republiky (...) 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 rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (...), na základe ktorých sa okrem iného zmenil spôsob voľby kandidáta na generálneho prokurátora z tajnej na verejnú (PL. ÚS 95/2011). (...)

K vymenovaniu však nepristúpil ani následne, hoci už bolo známe, že ústavný súd uvedenému návrhu nevyhovel. 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. (...)

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 akejkoľvek politickej zodpovednosti. by 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 doktrinálne 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. (...)

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. (...)

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. (...) 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. (...)

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. (...) Nie je pravda, že o návrhu na vymenovanie kandidáta J. Č. už rozhodol a že ho odmietol vymenovať z dôvodu, že mu nedôveruje.(...)

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), (...)

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.(...)

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. (...)

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. (...)

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. (...)

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 deľby moci chápať len abstraktne a izolovane, ale musí byť premietnutý do reálnych vzťahov medzi orgánmi (...).

[V rámci výkladového sporu sa za generálneho prokurátora vyjadril prvý námestník, ktorý tvrdil, že neexistuje právne relevantný spor o výklad a teda nie sú splnené podmienky na začatie konania.]

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. (...)

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) neprebieha pred ústavným súdom žiadne konanie, ktoré by mohlo spochybniť spôsob, akým bol J. Č. zvolený za kandidáta na generálneho prokurátora. (...)

III.B

**Výklad predmetných ustanovení**

(...)

33. Z citovaných ustanovení [tých, ktoré sú predmetom výkladu, pozn. katedry] 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. (...)

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. (...)

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. (...)

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. (...) Ústavný súd pod deľbou 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 pojatie nie je v rozpore s charakteristikou ústavného systému Slovenskej republike 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. (...)

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 (...)

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. (...) 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. (...)

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. (...) 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). (...)

39. (...) 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.(...)

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. (...) Oba orgány tak museli dospieť k zhode, že určitá osoba je vhodným kandidátom na túto funkciu.

42. (...) 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).(...)

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.(...) Takýto záver pochopiteľne nie je možné odvodzovať ani zo zmeny spôsobu voľby prezidenta na voľbu priamu, pretože tou došlo k posilneniu jeho demokratickej legitimity. To síce samo osebe neznamená 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 splňujúcich 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 obstáť 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 autoritatívnym 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. 1ústavy). 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 predlžované obdobie, v ktorom nie je funkcia generálneho prokurátora obsadená. (...)

**Právomoc prezidenta nevymenovať polovicu z dvojnásobku**

**kandidátov na ústavných sudcov**

**I. ÚS 575/2016 zo dňa 6. decembra 2017**

**Spisová značka rozhodnutia:** I. ÚS 575/2016

**Dátum vydania rozhodnutia:** 6. december 2017

**Typ rozhodnutia:** nálezústavného súdu

**Typ konania:** konanie o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb (čl. 127 Ústavy SR)

**Navrhovateľ:** kandidáti na ústavných sudcov a sudkyne JUDr. Miroslav Duriš, PhD., JUDr. Eva Fulcová, JUDr. Juraj Sopoliga, JUDr. Jana Lašáková, JUDr. Ján Bernát

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** právo na rovný prístup k voleným a iným verejným funkciám (čl. 30 ods. 4 Ústavy) v spojení s princípom legality (čl. 2 ods. 2 Ústavy) a princípy demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy)

**Výroková časť (kompletná)**

1. Základné právo JUDr. Miroslava Duriša, PhD., JUDr. Evy Fulcovej a JUDr. Juraja Sopoligu na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky rozhodnutiami prezidenta Slovenskej republiky sp. zn. 636-2016-KPSR zo 6. júla 2016 o ich nevymenovaní za sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky p o r u š e n é b o l o .

2. Základné právo JUDr. Jany Laššákovej na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky sp. zn. 1107-2016-KPSR zo 6. júla 2016 o jej nevymenovaní za sudkyňu Ústavného súdu Slovenskej republiky p o r u š e n é b o l o .

3. Základné právo JUDr. Jána Bernáta na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky postupom prezidenta Slovenskej republiky, ktorým nerozhodol o menovanom ako o kandidátovi na sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky, p o r u š e n é b o l o .

4. Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky sp. zn. 636-2016 KPSR zo 6. júla 2016 o nevymenovaní JUDr. Miroslava Duriša, PhD., JUDr. Evy Fulcovej a JUDr. Juraja Sopoligu za sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky sp. zn. 1107-2016-KPSR zo 6. júla 2016 o nevymenovaní JUDr. Jany Laššákovej za sudkyňu Ústavného súdu Slovenskej republiky sa z r u š u j ú a vec sa v r a c i a prezidentovi Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

5. Prezidentovi Slovenskej republiky p r i k a z u j e , aby vo veci znova konal a rozhodol tak, že z dostatočne zvoleného počtu kandidátov navrhnutých mu Národnou radou Slovenskej republiky vymenuje troch za sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky.

6. Kancelária prezidenta Slovenskej republiky j e p o v i n n á uhradiť JUDr. Jurajovi Sopoligovi trovy konania v sume 1 107,87 € (slovom tisícstosedem eur a osemdesiatsedem centov) na účet jeho právneho zástupcu JUDr. Tibora Sásfaia do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu a JUDr. Jane Laššákovej trovy konania v sume 363,79 € (slovom tristošesťdesiattri eur a sedemdesiatdeväť centov) na účet spoločnosti AK H. I. F., spol. s r. o., v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Peter Filip, do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

**Odôvodnenie (skrátené)**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bola 5. septembra 2016 doručená sťažnosť JUDr. Jana Bernáta (ďalej aj „sťažovateľ v 1. rade“) vo veci namietaného porušenia základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok zaručeného čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy postupom prezidenta Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident“), ktorým nerozhodol o menovanom ako o kandidátovi na sudcu ústavného súdu, ako aj sťažnosť JUDr. Miroslava Duriša, PhD. (ďalej aj ,,sťažovateľ v 2. rade“), JUDr. Evy Fulcovej (ďalej aj ,,sťažovateľka v 3. rade“) a JUDr. Juraja Sopoligu (ďalej aj „sťažovateľ vo 4. rade“, spolu ďalej len ,,sťažovatelia“) vo veci namietaného porušenia ich základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok zaručeného čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy rozhodnutiami prezidenta sp. zn. 636-2016-KPSR zo 6. júla 2016 o ich nevymenovaní za sudcov ústavného súdu. Sťažnosti sťažovateľov v 1. až vo 4. rade boli prijate na ďalšie konanie uznesením ústavného súdu č. k. I. US 575/2016-47 zo 14. septembra 2016. 2. Z obsahu sťažnosti vyplýva, že sťažovatelia boli 3. apríla 2014 a 15. mája 2014 zvolení Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej aj ,,národná rada“) za kandidátov na sudcov ústavného sudu, prezident však rozhodnutiami sp. zn. 1112-2014-BA z 2. júla 2014 rozhodol o ich nevymenovaní za sudcov ústavného súdu (z celkovo šiestich navrhnutých kandidátov vymenoval prezident do funkcie sudkyne ústavného súdu len jednu kandidátku).

(...)

*Sťažovatelia svoju sťažnosť odôvodnili takto: «Prezident rozhodnutiami zo dňa 06. júla 2016, č. 636-2016-KPSR, sťažovateľov 2/ až 4/ nevymenoval za sudcov ústavného súdu, čo u všetkých sťažovateľov 2/ až 4/ odôvodnil rovnako tým, že nespĺňajú nároky na vynikajúcu odbornú úroveň, presvedčivosť a spoločenskú akceptovateľnosť, pretože žiadnym spôsobom sa neprejavili ako významné a všeobecne uznávané osobnosti právnickej obce, a nikdy neprejavili objektívne poznateľný záujem o ochranu ústavnosti a základných práv a slobôd. Naopak, už tá prostá skutočnosť, že sťažovatelia sa za uvedených okolností vôbec uchádzajú o post sudcu ústavného súdu podľa prezidenta signalizuje nedostatok ich zodpovednosti za konanie a rozhodovanie na najvýznamnejšom súdnom orgáne štátu. O sťažovateľovi 1/, ako o jednom z kandidátov na sudcu ústavného súdu, prezident vôbec nekonal ani nerozhodol...*

(...)

*... je nepochybné, že rozhodnutie prezidenta o nevymenovaní žiadneho z kandidátov za sudcu ústavného súdu je uplatnením jeho právomoci na základe vlastnej úvahy, ktorá prekročila limity vymedzené čl. 134 ods. 2 ústavy a čl. 139 ústavy, a preto je uvedené rozhodnutie prezidenta svojvôľou - „selektívnym uplatňovaním spravodlivosti“, ktorá je popretím právnej istoty ako základu materiálneho právneho štátu. Vychádzajúc z právneho názoru ústavného súdu, ktorý vyplýva z nálezu ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo dňa 17. marca 2015, z uznesenia ústavného súdu PL. ÚS 45/2015 z októbra 2015, ktoré bolo schválené kvalifikovanou väčšinou pléna ústavného súdu, ako aj judikátov PL. ÚS 4/2012, PL. ÚS 14/06, I. ÚS 397/2014, tak možno bez akýchkoľvek pochybností konštatovať, že prezident konal opakovane rozpore s čl. 2*

*ods. 2 ústavy, čl. 101 ods. 1 druhou vetou ústavy a súčasne s čl. 1 ods. 1 ústavy, keď v rozpore s úplne jednoznačným právnym názorom ústavného súdu vyjadreným v označených rozhodnutiach opätovne rozhodol o nevymenovaní kandidátov za sudcov ústavného súdu Miroslava Duriša, Evy Fulcovej, Juraja Sopoligu, resp. vôbec nerozhodol o dvoch kandidátoch na sudcu ústavného súdu Jána Bernáta a Imricha Volkaia, čím opätovne porušil základné právo sťažovateľov garantované im čl. 30 ods. 4 ústavy, v dôsledku čoho ostali naďalej neobsadené dve miesta sudcov ústavného súdu, ktoré sú neobsadené už od 4. júla 2014.*

(...)

**[Sťažnosť JUDr. Jany Laššákovej]** *- prezident Slovenskej republiky na vymenovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky účelovo uplatnil nehodiaci sa výklad Ústavného súdu Slovenskej republiky týkajúci sa menovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky (uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012), hoci ide o skutkovo a právne odlišný prípad, navyše popretý aktuálnejšou judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky, - v porovnaní s minulými kandidátmi na funkciu sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky neboli prezidentom Slovenskej republiky vo vzťahu k sťažovateľke ako kandidátke na funkciu sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky uplatnené rovnaké podmienky na prístup k verejnej funkcii, - prezident Slovenskej republiky arbitrárne a svojvoľne spochybnil schopnosť*

*sťažovateľky vykonávať funkciu sudkyne Ústavného súdu Slovenskej republiky, - prezident Slovenskej republiky v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky kladie nové podmienky na prístup k funkcii sudcu Ústavného súdu SR, ktoré Ústava Slovenskej republiky nepredpokladá...*

(...)

*Pokiaľ prezident vyčíta zvolenému kandidátovi určitý nedostatok, z povahy veci vyplýva, že kandidát nespĺňa podmienku, ktorú si prezident pri svojom výbere stanovil. Vyžadovať splnenie akýchkoľvek ďalších kritérií na sudcu ústavného súdu nad rámec ústavy zo strany prezidenta, je však porušením základných princípov vyjadrených v čl. 2 ods. 2 ústavy... Akokoľvek prezidentom nanovo a svojvoľne zadefinované podmienky výkonu funkcie sudcu ústavného súdu sú preto prejavom svojvôle prezidenta. Právomoc orgánov verejnej moci je vymedzená ústavou a zákonom, a nie želaniami osôb, ktoré ju v mene orgánov vykonávajú.*

(...)

**[Vyjadrenie prezidenta SR]** *Navrhujem, aby po vykonaní verejného ústneho pojednávania ústavný súd nevyhovel sťažnosti z nasledovných dôvodov... Základom ústavného sporu medzi mnou a sťažovateľkou je jej tvrdenie, že mojim postupom a rozhodnutím o jej nevymenovaní bolo porušené jej základné právo mať za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy. Preskúmať, či došlo k porušeniu tohto základného práva vyžaduje zistiť, aké podmienky na prístup k tejto funkcii mali ostatní kandidáti, o ktorých som rozhodoval vo funkcii prezidenta... Tvrdím a vyplýva to aj z mojich postupov a rozhodnutí o nevymenovaní kandidátov na sudcov ústavného súdu, že všetci kandidáti mali úplne rovnaké podmienky na prístup k funkcii sudcu ústavného súdu, navyše sťažovateľka bola len na pohovore so mnou, bez účasti môjho poradného výboru... Nešlo o žiadne preskúšanie, len o otázky, ktoré som kládol s cieľom zistiť elementárnu orientáciu kandidátky v problematike ústavného súdnictva, ústavného práva, ako aj práva všeobecne. Na opačný záver nestačí tvrdenie sťažovateľky, že v minulosti nedochádzalo k ,,preskúšavaniu“ kandidátov a prezident vždy vymenoval jedného z dvoch kandidátov. Po prvé, nie som viazaný praxou bývalých prezidentov pri výbere kandidátov vhodných na sudcov ústavného súdu, po druhé, za predchádzajúcich hláv štátu neexistoval výklad ústavy vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2012 a nakoniec nie je pravdou, že sa nekonali pohovory s kandidátmi na sudcov ústavného súdu... Z mojej ústavnej praxe vyplýva, že som z právoplatne a s konečnou platnosťou nevymenoval z rovnakých dôvodov ako sťažovateľku už troch kandidátov, aj z tohto dôvodu nemôže sťažovateľka tvrdiť, že jej nevymenovanie je výnimočné, diskriminačné a porušujúce jej základné právo podľa čl. 30 ods. 4 ústavy.*

(…)

*Ján Bernát už nie je kandidátom na sudcu ústavného súdu, a preto nebolo možné porušiť jeho základné právo mať za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy. Sťažovateľ tvrdí, že som o ňom nerozhodol. K takému nepravdivému tvrdeniu stačí poukázať na spisovú dokumentáciu ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 718/2014, v ktorom sa nachádza moje rozhodnutie o jeho nevymenovaní... Ján Bernát nebol účastníkom konania vo veci sp. zn. III. ÚS 571/2014, a preto sa na neho tento nález nemôže vzťahovať... Ján Bernát už nie je kandidátom na sudcu ústavného súdu, toto jeho právne postavenie zaniklo doručením uznesenia o zastavení konania o jeho pôvodnej sťažnosti sp. zn. II. ÚS 718/2014... Tento sťažovateľ namieta, na rozdiel od ostatných sťažovateľov, porušenie jeho základného práva mojim nekonaním a nerozhodnutím v jeho veci. Toto tvrdenie sa však nezakladá na pravde a odporuje tomu, čo vyslovil ústavný súd v uznesení o odmietnutí môjho návrhu na výklad ústavy v konaní sp. zn. PL. ÚS 45/2015... Rozhodnutie o nevymenovaní Jána Bernáta som nikdy nezrušil. Takúto povinnosť som nemal a nemohol mať, pretože moje rozhodnutie o jeho nevymenovaní sa stalo jeho doručením Jánovi Bernátovi právoplatným, a tak autoremedúra by sa ani teoreticky nemohla uplatniť.“*

(…)

*V súlade s výkladom 4/2012 a ústne vyhlásenými dôvodmi vo veci sp. zn. III. ÚS 571/2014 som nevymenoval Evu Fulcovú, Juraja Sopoligu a Miroslava Duriša za sudcov ústavného súdu, pričom som uviedol podrobné a relevantné dôvody svojich rozhodnutí... Osobitne navrhujem, aby sa konajúci senát ústavného súdu sústredil na obsahové preverenie jednej z ústavných podmienok na voľbu kandidáta na sudcu ústavného súdu, ktorou je najmenej 15 rokov činnosti v právnickom povolaní... Bolo by v rozpore s účelom, na ktorý bol ustanovený ústavný súd (čl. 124 ústavy), ak by sa predpoklad najmenej 15 rokov činnosti v právnickom povolaní vykladal čisto formálne a bez ohľadu na to, že obsah tejto činnosti v právnickom povolaní musí mať, na účely voľby kandidáta na sudcu ústavného súdu, nielen kvantitu, ale aj potrebné kvalitatívne ukazovatele, vrátane výsledkov tejto činnosti. Preto som sa zameral na preskúmanie vhodnosti a spôsobilosti kandidátov s osobitným zreteľom na ich odbornosť, predchádzajúcu profesionálnu prax, doterajšie publikačné výstupy, prednáškovú činnosť, prípadne či má uchádzač vedeckú hodnosť a ak je praktik, či je významný praktik a ako výrazne sa presadil v tej oblasti práva, ktorú reprezentuje a na jazykové schopnosti. Preveril som aj základné znalosti kandidátov z teórie a praxe ústavného súdnictva v spojení s ochranou základných práv a slobôd v Európskej únii a na úrovni Rady Európy. Výsledky, ktoré sú uvedené v napadnutých rozhodnutiach ukázali, že ani u jedného z kandidátov nebolo 15 rokov činnosti v právnickom povolaní vyplnených takou odbornou prípravou a profesionálnou praxou, ktoré by dovolili záver o ich pripravenosti, spôsobilosti a teda aj vhodnosti zastávať funkciu sudcu ústavného súdu so zreteľom na sľub sudcu ústavného súdu a na okolnosť, že ústavný súd je najvýznamnejším vnútroštátnym súdom.“*

(...)

**[Ústavný súd rekapituluje doterajší vývoj procesu menovania sudcov ústavného súdu]** Z obsahu sťažnosti a vyjadrení účastníkov konania je zrejme, že počiatky prejednávanej ústavnoprávnej otázky v otázke realizácie kreačných právomoci prezidenta vo vzťahu k sudcom ústavného súdu siahajú do apríla, resp. mája 2014, keď národná rada zvolila šiestich kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktorých navrhla prezidentovi na vymenovanie. Národná rada predložila prezidentovi dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých ma prezident Slovenskej republiky vymenovať. Zo šiestich navrhnutých kandidátov na sudcov prezident vymenoval za sudkyňu ústavného súdu len JUDr. Janu Baricovu. Z ďalších piatich navrhnutých kandidátov na sudcov ústavného súdu prezident nevymenoval žiadneho. Dotknutí nevymenovaní kandidáti sa následne domáhali ústavno-súdnej ochrany svojich základných práv porušených rozhodnutím prezidenta o ich nevymenovaní. O sťažnostiach JUDr. Miroslava Duriša, PhD., JUDr. Evy Fulcovej a JUDr. Juraja Sopoligu rozhodol ústavný súd nálezom č. k. III. US 571/2016-266 zo 17. marca 2015 tak, že ich základné právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy rozhodnutiami prezidenta sp. zn. 1112-2014-BA z 2. júla 2014 o ich nevymenovaní za sudcov ústavného súdu porušene bolo. Zároveň ústavný súd tieto rozhodnutia prezidenta zrušil a prikázal, aby prezident vo veci znovu konal a rozhodol. Na odôvodnenie tohto nálezu ústavný súd v podstatnom uviedol: *Prezident v písomnom vyjadrení a prostredníctvom svojho právneho zástupcu* *na verejnom ústnom pojednávaní označil za kľúčové rozhodnutie ústavného súdu* *dotýkajúce sa výkladu právomoci prezidenta nevymenovať generálneho prokurátora...* *Táto argumentácia však opomína zásadné skutočnosti, a to že základným limitom* *pre postup prezidenta v takej dôležitej oblasti týkajúcej sa aj trojdelenia štátnej moci, ako je* *tvorba orgánov ústavného súdu, je text ústavy.* *Právna úprava o prokuratúre obsiahnutá v ústave má tri články, z toho iba jeden sa* *týka vymenovania generálneho prokurátora. Oproti tomu ústavný text týkajúci sa* *menovania sudcov ústavného súdu obsahuje podstatne podrobnejšiu právnu úpravu [čl. 102* *ods. 1 písm. s), čl. 134 ods. 2, 3 a 4, čl. 138 a čl. 139 ústavy].* *Ústavný súd svojou rozhodovacou činnosťou zabezpečuje ústavnú ochranu ústavných* *hodnôt a popri parlamente, vláde a prezidentovi predstavuje ústavne významnú inštitúciu* *so špecifickým zameraním na kontrolu ústavnosti (čl. 124 ústavy).* *Vzhľadom na uvedené možno teda konštatovať, že ústavný súd z hľadiska svojej* *funkcie slúži na nepretržitú kontrolu výkonu moci. Práve ústavná kontrola zákonodarnej* *a výkonnej moci je tým, čo ústavné súdnictvo odlišuje od všeobecného súdnictva.* *Zároveň je potrebné zdôrazniť, že prostredníctvom ústavného súdnictva sa neustále* *aktualizuje výklad ústavy, čo z hľadiska trojdelenia moci v štáte významne ovplyvňuje aj* *činnosť výkonnej a zákonodarnej moci ...* *Zaistenie kontinuity činnosti ústavného súdu sleduje aj súčasná právna úprava.* *V záujme zabezpečovania nepretržitej kontroly ústavnosti musí národná rada prezidentovi* *predložiť dostatočný počet kandidátov (dvoch na jedno uvoľnené miesto) na členov* *ústavného súdu, z ktorých má prezident vybrať a následne vymenovať sudcov ústavného* *súdu. V danom prípade ak je zrejmé, kedy uplynie volebné obdobie stávajúcich sudcov,* *predseda národnej rady je povinný zabezpečiť voľbu nových kandidátov tak, aby z nich* *mohol prezident vymenovať nových sudcov...* *V celom ústavnom systéme je zrejmá povinnosť pre prezidenta zaistiť riadny chod* *ústavných orgánov vyplývajúca z čl. 101 ods. 1 ústavy. Ak je ohrozený riadny chod* *ústavných orgánov, musí prezident republiky konať. V tejto súvislosti je potrebné vykladať* *aj právomoc prezidenta vymenúvať sudcov ústavného súdu vyplývajúcu z čl. 102 ods. 1* *písm. s) ústavy v spojení s čl. 134 ods. 2 ústavy.*

(…)

*V tejto súvislosti je zároveň potrebné osobitne zdôrazniť, že pri aplikácii čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy v spojení s čl. 134 ods. 2 ústavy postupoval prezident dosiaľ vždy tak, že z kandidátov na sudcov ústavného súdu vymenoval ústavou požadovaný počet sudcov ústavného súdu, t. j. vymenoval polovičný počet sudcov ústavného súdu. A teda i ústavnoprávna prax dosiaľ vždy v plnej miere rešpektovala, resp. akceptovala, že prezident je povinný vymenovať z dvojnásobného počtu kandidátov presne polovicu za sudcov ústavného súdu.*

(…)

*Otázku riadneho chodu ostatných ústavných orgánov, pokiaľ ide o zachovanie základných princípov fungovania materiálneho právneho štátu, možno považovať za súčasť „materiálneho jadra“ ústavy.*

(…)

Prezident následne 11. augusta 2015 doručil ústavnému súdu návrh na výklad čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 128 ústavy a čl. 134 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy. Návrh na výklad ústavy prezident odôvodnil tvrdenou existenciou reálneho a faktického sporu medzi nim a národnou radou a poukázal na závery vyslovene v nálezoch ústavného súdu sp. zn. PL. US 4/2012 a sp. zn. III. US 571/2014 a v uzneseniach sp. zn. II. US 718/2014 a sp. zn. II. US 719/2014.

(…)

*Pokiaľ ide o navrhovateľom tvrdenú existenciu sporu medzi ním a národnou radou v súvislosti s otázkou, či pri rozhodovaní o vymenovaní sudcov ústavného súdu prezident môže/musí prihliadať aj na to, či neexistuje „žiaden dôvod závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá relevantne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky spôsobom neznižujúcim vážnosť funkcie sudcu tohto súdu a Ústavného súdu Slovenskej republiky“, ústavný súd konštatuje, že v okolnostiach danej veci neexistuje právne relevantný spor medzi národnou radou a navrhovateľom, a teda návrh navrhovateľa v tejto časti nespĺňa zásadnú náležitosť predpísanú zákonom na začatie konania o výklad ústavy a ústavných zákonov. Ústavný súd v tejto súvislosti v prvom rade poukazuje na to, že otázka, s ktorou sa navrhovateľ obrátil na ústavný súd, už bola ústavným súdom právoplatne vyriešená, a to v rámci konania vedeného pod sp. zn. III. ÚS 571/2014, v ktorom ústavný súd jednoznačne konštatoval, že výklad navrhovateľom označených ustanovení ústavy nie je ústavne konformný, ale práve naopak, navrhovateľ aplikáciou presadzovaného výkladu porušil práva sťažovateľov. Ak teda aj v minulosti existoval spor medzi navrhovateľom a národnou radou... tento spor už ústavný súd právoplatne vyriešil nálezom sp. zn. III. ÚS 571/2014, v rámci odôvodnenia ktorého ústavný súd o. i. výslovne konštatoval, že z čl. 134 ods. 2 ústavy a čl. 139 ústavy jednoznačne vyplýva povinnosť prezidenta, aby z dvojnásobného počtu*

*kandidátov vymenoval presne polovicu za sudcov ústavného súdu, pričom v odôvodnení tohto rozhodnutia ústavný súd zároveň osobitne zdôraznil, že právomoc podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy je prezident povinný uplatniť v súlade s podmienkami vymedzenými ústavou, ktorá mu poskytuje možnosť voľnej úvahy v dimenziách čl. 134 ods. 2 a čl. 139 ústavy, na rozdiel od menovania (resp. nemenovania jediného) kandidáta na funkciu generálneho prokurátora Slovenskej republiky, teda výber medzi dvomi kandidátmi navrhnutými národnou radou na jedno uvoľnené miesto. Ústavný súd v odôvodnení nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 vo vzťahu k prezidentovi napokon taktiež úplne jednoznačne uviedol: „V prípade generálneho prokurátora dostáva na jednu funkciu návrh na jedného kandidáta. Jeho rozhodovacia právomoc tu zahŕňa aj možnosť za určitých, ústavným súdom konkretizovaných podmienok navrhnutého kandidáta odmietnuť. V prípade sudcov ústavného súdu dostáva prezident dvojnásobný počet kandidátov na ústavných sudcov, ako má vymenovať. Jeho rozhodovacia právomoc – hranice možného i povinného výberu – tu ustanovuje priamo ústava. Ústavná úprava právomocí prezidenta pri menovaní generálneho prokurátora a sudcov ústavného súdu sa zásadne líši. Tam, kde rozlišoval ústavodarca, treba rozlišovať i pri výklade a aplikácii ústavy.“ Z odôvodnenia nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 tak jednoznačne vyplýva, že na rozhodovanie prezidenta o vymenovaní sudcov ústavného súdu sa nevzťahuje výklad ústavy podaný ústavným súdom v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 4/2012, keďže tento sa vzťahuje výhradne na rozhodovanie prezidenta o (ne)vymenovaní generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Prezident je teda povinný z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcu ústavného súdu vymenovať presne polovicu za sudcov ústavného súdu, a teda prezident nie je oprávnený z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcu ústavného súdu vymenovať menej ako polovicu za sudcov ústavného súdu z dôvodu, že sa domnieva, že existujú dôvody závažnej skutočnosti vzťahujúce sa na osobu kandidátov, ktoré relevantne spochybňujú ich schopnosť vykonávať funkciu sudcu ústavného súdu spôsobom neznižujúcim vážnosť funkcie sudcu ústavného súdu...*

(...)

**[Stanovisko Benátskej komisie]** Prezident listom z 8. decembra 2016 požiadal Európsku komisiu pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) o stanovisko k trom otázkam týkajúcim sa menovania sudcov ústavného súdu: (i) prvou otázkou sa prezident pýtal, či za situácie, ak ústavný súd v roku 2012 rozhodol, že prezident za určitých okolnosti môže nevymenovať kandidáta na generálneho prokurátora, ktorého navrhla národná rada, ma prezident tu istú právomoc aj vo vzťahu ku kandidátom na sudcov ústavného súdu, ktorých taktiež navrhuje národná rada, (ii) druhou otázkou sa pýtal, akú rolu hra prezidentova povinnosť zaistiť svojim rozhodovaním riadny chod ústavných organov vo vzťahu k menovaniu sudcov ústavného súdu, a napokon (iii) treťou otázkou sa pýtal, aký je vzťah medzi neskorším rozhodnutím senátu ústavného súdu a skorším výkladom ústavy podaným plénom ústavného súdu.

(...)

*V prvom rade Benátska komisia zdôrazňuje, že nepretržité fungovanie ústavného súdu ako konečného arbitra v ústavnoprávnych otázkach je mimoriadne dôležité pre demokraciu, ochranu ľudských práv a právny štát. Nevymenovanie sudcov ústavného súdu je veľmi znepokojivým problémom... Jadrom celého sporu medzi slovenským prezidentom a parlamentom je otázka kvalifikácie kandidátov na sudcov ústavného súdu. Ústava vyžaduje, aby kandidáti mali aspoň 15 rokov praxe v právnickom povolaní (čl. 134 ods. 3 ústavy). Kým parlament je presvedčený, že všetci zvolení kandidáti túto požiadavku spĺňajú, prezident zastáva názor, že na to, aby kandidáti mohli vykonávať funkciu sudcu ústavného súdu, potrebujú mať záujem o ústavné právo a konkrétne znalosti z neho. Odvoláva sa pri tom na uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012, ktoré umožnilo prezidentovi odmietnuť kandidáta na generálneho prokurátora v prípade existencie „závažných*

*skutočností dôvodne spochybňujúcich kandidátovu schopnosť vykonávať ústavnú funkciu...“. Prezident vyjadril názor, že absencia konkrétnych znalostí z ústavného práva predstavuje takúto závažnú skutočnosť a že kandidáti, ktorých odmietol vymenovať, nespĺňajú túto požiadavku dostatočných znalostí a záujmu o ústavné právo. Napriek tomu vymenoval za sudkyňu ústavného súdu sudkyňu najvyššieho súdu pani Baricovú, expertku na občianske právo...*

(...)

*Ďalším typickým pôvodom členov ústavných súdov sú sudcovia iných súdov, ktorí sa z dôvodu povahy ich práce ako sudcu všeobecného súdu nešpecializujú na ústavné právo. Ústavné súdy si dokonca často cenia rôznorodosť zloženia, vďaka ktorej sa na súd dostanú skúsenosti z rôznych odvetví práva, napr. trestného, ktoré je jednou z hlavných oblastí, kde do hry prichádzajú ľudské práva...*

(…)

*V závere vo svojom uznesení sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015 plénum ústavného súdu rozhodlo, že odmietnutie kandidátov prezidentom predstavovalo porušenie ústavy a že menovanie generálneho prokurátora a menovanie sudcov ústavného súdu sa líšia, a preto uznesenie sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 týkajúce sa generálneho prokurátora sa na tento prípad nevzťahuje. Je to ústavný súd, ktorý s konečnou platnosťou rozhoduje o význame ústavy a táto jeho právomoc sa vzťahuje aj na to, či určitá ústavnoprávna otázka už bola vyriešená a nevyžaduje si výklad podľa čl. 128 ústavy. Ústavný súd je orgánom, ktorý dáva konečné rozhodnutia vo veciach ústavy, dokonca aj v ústavných sporoch s prezidentom... V súčasnosti prebieha konanie pred prvým senátom ústavného súdu o sťažnostiach piatich kandidátov. Rozhodnutie v tejto veci bude mimoriadne dôležitým riešením problému menovania. Ak sa prvý senát zamýšľa odchýliť od rozhodnutí iných senátov, mal by postupovať podľa § 6 zákona o ústavnom súde. Benátska komisia odporúča, aby bol tento nález ústavného súdu rešpektovaný a vykonaný všetkými štátnymi orgánmi.*

(…)

*Benátska komisia odporúča všetkým stranám rešpektovať budúci nález ústavného súdu vo veci aktuálne prebiehajúceho konania o sťažnostiach... Benátska komisia považuje súčasnú situáciu za patovú, čo si vyžaduje okamžité riešenie. Odporúčania Benátskej komisie by nemali brániť takémuto okamžitému riešeniu.*

(…)

Prezident ako hlava štátu s ústavnou povinnosťou svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných organov (čl. 101 ods. 1 ústavy) je pri tomto rozhodovaní plne limitovaný ústavným imperatívom vyjadreným v čl. 2 ods. 2 ústavy, teda konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Inak povedane, výkon všetkých mocenských – teda aj menovacích – právomoci prezidenta musí byť v súlade s tými ústavnými normami, ktoré sú pre ich uplatnenie určujúce. V prípade menovania sudcov ústavného súdu ide o požiadavky vyplývajúce z čl. 134 ods. 2 a 3 ústavy v spojení aj s čl. 139 ústavy, podľa ktorých za sudcu ústavného súdu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do národnej rady, dosiahol vek 40 rokov, ma vysokoškolské právnické vzdelanie a je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolaní. Ta istá osoba pritom nemôže byť opakovane vymenovaná za sudcu ústavného sudu.

(...)

Argument prezidenta, že prezident vykonáva svoj úrad bez príkazov (čl. 101 ods. 1 *in fine* ústavy), zmiešava dve skutočnosti absencia príkazu ‒ je zamieňaná za absenciu akejkoľvek kontroly jeho činnosti či preskúmateľnosti jeho rozhodnutí. Podobne vnímanie funkcie hlavy štátu je v demokratickom a právnom štáte, za ktorý sa Slovenska republika považuje (čl. 1 ods. 1 ústavy), neprijateľne. Prezident nie je nad ústavou (zákonom) a ani mimo jej (jeho) kontrolu. Preto nie sú vylúčene z prieskumu (inštitucionálneho a faktického) tie rozhodnutia prezidenta, ktoré sú spôsobilé zasiahnuť do verejných subjektívnych práv fyzických či právnických osôb.

(…)

Z odôvodnení napadnutých rozhodnutí o nevymenovaní JUDr. Miroslava Duriša, PhD., JUDr. Evy Fulcovej, JUDr. Juraja Sopoligu a JUDr. Jany Laššakovej za sudcov ústavného súdu pritom nevyplýva, že by prezident spochybnil splnenie ústavodarcom exaktne formulovaných predpokladov na vymenovanie za sudcu ústavného súdu. Prezident u týchto kandidátov založil svoje rozhodnutia o ich nevymenovaní na pochybnostiach o ich schopnosti vykonávať funkciu sudcu ústavného súdu spôsobom, ktorý nebude v rozpore s poslaním ústavného sudu, teda na požiadavke, ktorá z ústavného textu nevyplýva. Z odôvodnení napadnutých rozhodnutí prezidenta je zrejme, že pri rozhodovaní o nevymenovaní sťažovateľov za sudcov ústavného súdu vychádzal zo záverov vyslovených v rozhodnutí ústavného súdu sp. zn. PL. US 4/2012 týkajúcich sa výkladu menovacích právomoci prezidenta vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi, ale nie už z čl. 134 ods. 2 ústavy. V tomto smere však už ústavný súd v senátnom i plenárnom rozhodnutí zaujal aj v tejto veci aplikovateľný zaver o potrebe rozlišovať medzi výkonom menovacích právomoci vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi a vo vzťahu k sudcom ústavného súdu, kde jasne formuloval zaver o nutnosti rozdielneho výkladu a aplikácie ústavy (III. US 571/2014, PL. US 45/2015), čo vyplýva z rozdielnej ústavnej úpravy týchto menovacích právomoci prezidenta. S týmito závermi sa stotožňuje aj konajúci senát I. US, podľa ktorého sú limity výkonu menovacích právomoci prezidenta vo vzťahu ku kandidátom predloženým národnou radou rovnako dane len možnosťou a zároveň povinnosťou výberu z dvojnásobného počtu kandidátov, z ktorých prezident musí vymenovať presnú polovicu za sudcov ústavného súdu. Samozrejme, to platí za splnenia predpokladu, že ide o kandidátov, ktorí spĺňajú ústavné predpoklady uvedene v čl. 134 ods. 3 ústavy. Vyber kandidátov je tak ponechaný moci zákonodarnej a ich potvrdzovanie s konštitutívnymi účinkami patri moci výkonnej. Sudcov ústavného súdu podľa čl. 134 ods. 2 ústavy menuje (v zmysle povinnosti) prezident na návrh národnej rady, ktorá navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorí majú byť menovaní. Podľa dikcie ústavy je prezident týmto návrhom viazaný a voľnu ruku ma len vo výbere v rámci navrhnutej skupiny kandidátov. Prezident pritom môže spolupracovať s národnou radou a ovplyvniť tak vyber tých kandidátov, ktorí sú mu dani na vyber. Môže tak robiť oficiálnou či neoficiálnou cestou. Ak však už národná rada svoj vyber uskutočni a predloží prezidentovi dvojnásobný počet kandidátov, prezident je povinný vybrať z týchto kandidátov. Prezident je v tomto výbere slobodný (autonómny). Možnosť, že navrhnutí

kandidáti sú rovnako zlí (nekvalitní), ako to zaznelo vo verejnom diskurze, je ilúziou, ktorá by znamenala, že existujú dve rovnaké ľudské bytosti-kandidáti na sudcu ústavného súdu po odbornej, ako aj po ľudskej stránke. Už na prvý pohľad je tato úvaha nesprávna. Prezident môže zvážiť, kto sa podľa neho hodí na sudcu ústavného súdu nielen z odborného, ale najmä aj z osobnostného hľadiska či skôr žena alebo muž, či skôr ‒ bývalý politik, sudca alebo osoba z inej právnickej profesie (akademik), či osoba mladšia alebo staršia atď. Možnosť výberu teda existuje vždy a je prezidentovi zachovaná práve buď v spolupráci s národnou radou, alebo následným mechanizmom, ktorý predvída samotný ústavodarca.

(…)

V prípade generálneho prokurátora podústavná právna úprava obsiahnutá v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov explicitne upravuje zastupovanie generálneho prokurátora v zákonom ustanovených prípadoch, z čoho možno vyvodiť, že riadny chod prokuratúry nemusí byť ohrozený ani v prípade dočasného neobsadenia funkcie generálneho prokurátora. V prípade sudcov ústavného súdu, ktorí (všetci) tvoria plénum ústavného súdu a sú členmi jeho senátov, je však akékoľvek zastúpenie vylúčene. Sudca ústavného súdu participuje na rozhodovaní ústavného súdu (v plene a senátoch) len osobnou účasťou na hlasovaní, čim prispieva k naplneniu ústavného postavenia ústavného súdu ako ochrancu ústavnosti. Ústavný súd väčšinu času pracuje v trojčlenných senátoch prejednávaním

a rozhodovaním ústavných sťažnosti v konaní podľa čl. 127 ústavy. Ich počet každý rok pribúda a v posledných rokoch množstvo podaných sťažnosti presahuje 15 000 ročne (Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky za rok 2016; dostupne na webovom sídle ústavného súdu). Ide o obrovsky počet ústavných sťažnosti, ktorý nemá v komparatívnom ústavnom práve štátov susediacich so Slovenskou republikou obdobu. Z tohto počtu ústavných sťažnosti podaných ústavnému súdu vyplýva, že účastníci konania pred všeobecnými sudmi pocítili ujmu na svojich ústavných právach a slobodách, ktorú všeobecne sudy neboli v stave remedovať. Z vysokého počtu nápadu ústavných sťažnosti možno vydedukovať, že ústavný súd a jeho senáty musia vynaložiť najviac času, energie a pracovného nasadenia na prejednanie týchto sťažnosti. Zo štatistických údajov teda jednoznačne vyplýva, že doraz v rámci ochrany ústavnosti z hľadiska praktickej roviny realizácie ústavných hodnôt leží v konkrétnej kontrole ústavnosti v konaní o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy.

(…)

Rozhodnutia prezidenta o nevymenovaní sťažovateľov ako kandidátov na sudcov ústavného súdu sú zjavne založene na neprípustnom a svojvoľnom stanovení požiadaviek na sudcov ústavného súdu v porovnaní s explicitnou úpravou v čl. 134 ods. 3 ústavy. Z odôvodnení napadnutých rozhodnutí prezidenta vyplýva, že u sťažovateľov prihliadal na ich jazykové schopnosti, pedagogické či vedecké pôsobenie, publikačnú činnosť, ďalšie vzdelávanie, dosahovanie výsledkov v ich rozdielnych právnických profesiách či pôsobenie v oblasti ústavného práva. U JUDr. Jany Laššákovej taktiež zohľadnil výkon poslaneckého mandátu, ktorý každý poslanec vykonáva *ex constitutione* osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia (čl. 73 ods. 2 ústavy). Všetky tieto kritéria sú však mimo rámca ústavných predpokladov na výkon funkcie sudcu ústavného súdu (čl. 134 ods. 3 ústavy). V tomto smere je pritom namieste poukázať aj na stanovisko Benátskej komisie, ktorá konštatovala, že ústava v prípade kandidátov na sudcov ústavného súdu nevyžaduje špecifickú súdnu prax a ani špecifickú prax v ústavnom práve (bod 54), dokonca poukázala na selektívne uplatňovanie tohto kritéria prezidentom, keď za sudkyňu ústavného súdu vymenoval JUDr. Janu Baricovú, expertku na občianske právo. Svojvoľnosť postupu prezidenta takto spočívala najmä v tom, že si široko vyložil svoju ústavnú povinnosť zabezpečovať riadny chod ústavného orgánu, a to v rozpore s princípom legality a právnou istotou kandidátov na sudcov ústavného sudu. Právny poriadok *de lege lata* neobsahuje žiadne ďalšie požiadavky na výkon tejto funkcie okrem tých, ktoré sú stanovene v ústave (čl. 134 ods. 3 ústavy). Prezident teda nie je *ex constitutione* oprávnený vyžadovať ďalšie požiadavky (napr. publikačnú či prednáškovú činnosť, získanie prestíže či úspechu v povolaní, záujem o ústavné právo atď.). Ine doplňujúce podmienky na funkciu sudcu ústavného súdu je oprávnený urobiť len delegovaný ústavodarca, poprípade ústavný súd (porovnaj PL. US 4/2012); v žiadnom prípade však nie prezident. V opačnom prípade prezident koná *ultra vires* a porušuje tak čl. 2 ods. 2 ústavy, k čomu došlo aj v tomto prípade. Ústavný súd pritom nespochybňuje, že prezidentom uvádzane kritéria môžu zohrávať rolu pri jeho rozhodovaní o vymenovaní, resp. nevymenovaní jednotlivých kandidátov na sudcov ústavného súdu. Miera zohľadnenia týchto kritérií – nemajúcich charakter ústavných predpokladov na výkon funkcie sudcu ústavného súdu – je však limitovaná povinnosťou prezidenta vymenovať za sudcov ústavného súdu presne jednu polovicu z dvojnásobného počtu kandidátov, ktorých mu navrhne národná rada. Pri tomto rozhodovaní je prezident oprávnený konať podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi (čl. 101 ods. 1 ústavy).

(…)

Úvahy prezidenta pri výkone jeho menovacích právomoci vo vzťahu k sťažovateľom preto musia byť vyhodnotene ako ústave odporujúce (*contra constitutionem*), keď nielenže ústavný súd môže, ale dokonca musí efektívne uplatniť právomoc prieskumu, ktorá mu bola zverená ústavou (porovnaj BARAK, A. Sudca v demokracii. Bratislava : KALLIGRAM, 2016. s. 325). Ani ústavné postavenie prezidenta ako hlavy štátu a organu výkonnej moci mu totiž neudeľuje právomoc konať svojvoľne a vyžadovať od kandidátov na sudcov ústavného súdu naplnenie takých vlastnosti a kritérií, ktoré z ústavného textu nevyplývajú. Pokiaľ prezident neustále vo svojich odôvodneniach spomína a hodnotí (ne)záujem kandidátov o ústavne právo, ústavný súd prezidentovi pripomína, že záujem o ústavné právo nie je kritériom pre výkon povolania sudcu ústavného súdu podľa vnútroštátnej platnej právnej úpravy, ale ani v komparatívnom práve. Senátu ústavného súdu nie sú známe také právne úpravy, ktoré by funkciu sudcu ústavného (najvyššieho) súdu spájali iba s odborom ústavné právo. Práve naopak, zloženie najvyšších súdnych inštancii ma smerovať k čo najväčšej diverzifikácií právnických povolaní (bod 55 a 56 stanoviska Benátskej komisie). Odlišný pohľad na vec, vlastne unikátne ľudské a odborne skúsenosti, majú osobitný význam pri správnom fungovaní ústavného súdu. Práve rôznorodosť profesionálneho a profesijného pozadia sudcov ústavného súdu je ich výhodou. Bolo by nesprávne, ak by všetci sudcovia boli špecialisti iba v ústavnom práve. Naopak, vyváženosť teórie a praxe vrátane rozdielnych profesionálnych (a iných) skúsenosti personálneho substrátu je pre správne fungovanie ústavného súdu nevyhnutne. Žiadna špecializácia nie je a ani byť nemôže a priori vylúčená ako nevhodná v rámci právnických profesii. V opačnom prípade by súd pracoval s predsudkami, ktoré sú oblasti ústavného práva (teórie či praxe) vlastne. Sudcovia nemôžu mať rovnaké či obdobne zázemie (vzdelanie, skúsenosti, vek, pohlavie, rasu), pretože v tom prípade je pravdepodobnejšie, že chybujú systematickým (predpojatým), a nie náhodným spôsobom.

(…)

Právo na prístup k verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy bolo porušene aj neobjektivitou postupu prezidenta. Ako z prezidentových rozhodnutí o nevymenovaní kandidátov vyplýva, mnohé kritéria boli posudzovane selektívne, fabulovane či jednostranne. Napríklad kariéra sudcu všeobecného sudu, absolvovanie vzdelávania v oblasti práva Európskej únie, pôsobenie na Katedre obchodného práva UPJŠ Právnickej fakulty v Košiciach, publikácia, členstvo v ústavnoprávnom výbore národnej rady sú hodnotene kriticky a negatívne, navyše bez akéhokoľvek relevantného významu pre kandidatúru na funkciu, odhliadnuc od toho, že každý kandidát pôsobiaci v organe verejnej moci je svojou každodennou profesijnou činnosťou zapojený do ochrany základných práv a slobôd človeka a občana (čl. 1 ods. 1, čl. 46 a čl. 152 ods. 4 ústavy). Na druhej strane prezident nevyzdvihol ani na jednom mieste pozitívne vlastnosti, kariéru či právne vedomosti konkrétneho kandidáta, ktoré nepochybne každý kandidát ma. Ak už chcel teda prezident postupovať objektívne, mal zvážiť kvality konkretných uchádzačov a svoje požiadavky a voliť úplne iný postup. Okruhy otázok na pohovore s prezidentom mali byť dopredu verejne známe, vypočutie malo byť verejne s možnosťou prístupu verejnosti a, prirodzene, aj zaznamenane. V odôvodnení rozhodnutia mal prezident vážiť pozitíva a negatíva jednotlivých kandidátov, a nie sa zamerať výlučne na nedostatky. Postup prezidenta tak nemožno nazvať objektívnym. V prípade sťažovateľky v 5. rade prezident hlasovanie o dubióznych návrhoch zákonov považoval za nedostatočnú garanciu nestranného pôsobenia na ústavnom sude. Takéto hodnotenie je zo strany prezidenta zavádzajúce, berúc do úvahy prezumpciu ústavnosti všetkých právnych predpisov. Argumentom *a fortiori* by sa obdobne dalo uvažovať o právnych poradcoch prezidenta, ktorí neúspešne zastupujú prezidenta v tomto konaní pred ústavným súdom, že sa v budúcnosti nemôžu stať sudcami ústavného súdu.

Teda proces ako taký pred prezidentom bol neobjektívny a v rozpore s požiadavkou objektívneho postupu podľa čl. 30 ods. 4 ústavy.

(…)

Ak by ústavný súd aproboval prezidentom realizovaný výkon menovacích právomoci, žiaden uchádzač o funkciu sudcu ústavného súdu by nevedel a nemohol vopred poznať, aké selektívne a plasticky uplatňovane kritéria bude vyžadovať prezident pri menovaní sudcov ústavného sudu, čo určite nekorešponduje ani s požiadavkou právnej istoty týchto uchádzačov – kandidátov, ako imanentného znaku právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

(…)

Ak by kandidáti vedeli, že prezident môže uplatňovať nejaké špecifické a konkrétne požiadavky, mohli sa na pohovor pripraviť, resp. možno by sa o funkciu sudcu ústavného súdu ani neuchádzali. Postupom prezidenta boli teda sklamaní vo svojej dôvere v platne právo, ktoré si prezident vyložil neústavným spôsobom. Takýto prístup by zároveň mohol viesť k otvorenému a trvajúcemu ohrozeniu, pripadne aj k znefunkčneniu riadneho chodu ústavného súdu ako nezávislého ochrancu ústavnosti, čo by mohlo signalizovať začiatok konca právneho štátu.

(…)

**[Závery ústavného súdu vo vzťahu k JUDr. Jánovi Bernátovi]** Sťažovateľ JUDr. Ján Bernát namieta porušenie základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok zaručeného čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy postupom prezidenta, ktorým nerozhodol o menovanom ako o kandidátovi na sudcu ústavného sudu. Tento sťažovateľ je z formálneho hľadiska v odlišnej právnej situácii ako skôr uvedení sťažovatelia, keďže nebol účastníkom konania vedeného pred ústavným sudom pod sp. zn. III. US 571/2014 a rozhodnutie o jeho nevymenovaní za sudcu ústavného súdu sp. zn. 1112-2014-BA z 2. júla 2014 nebolo formálne zrušene, keď konanie o jeho sťažnosti bolo ústavným sudom v dôsledku jej späťvzatia zastavene. Materiálne sa však nachádza v rovnakom postavení ako ostatní sťažovatelia, keďže dôvody jeho nevymenovania boli identické ako u ostatných sťažovateľov, a teda prezident konal v rozpore s ústavou aj vo vzťahu k JUDr. Janovi Bernátovi. Napokon s touto právnou situáciou sa ústavný súd už vysporiadal v uznesení sp. zn. PL. 45/2015, kde uviedol: *,,Podľa názoru ústavného súdu by preto nebolo spravodlivé, aby dvom kandidátom* *na sudcov ústavného súdu, ktorí vzali svoje sťažnosti späť, bola rozhodnutiami* *navrhovateľa, ktoré sú podľa nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 zjavne protiústavné, odobratá šanca zostať kandidátmi na sudcu ústavného súdu.* *Z uvedeného vyplýva, že v okolnostiach daného prípadu navrhovateľ môže a má* *zrušiť dve predmetné rozhodnutia o nevymenovaní Jána Bernáta a Imricha Volkaia* *a následne má vybrať dvoch sudcov ústavného súdu z piatich ostávajúcich kandidátov* *(Ján Bernát, Eva Fulcová, Miroslav Duriš, Juraj Sopoliga, Imrich Volkai), ktorí mu boli* *navrhnutí národnou radou. Týmto spôsobom navrhovateľ odstráni ním spôsobený* *protiústavný stav, ako aj porušenie práv piatich kandidátov na sudcov ústavného súdu.“* Senát ústavného súdu z tohto názoru pléna ústavného súdu vychádza, pričom si uvedomuje, že situácia, v ktorej sa ocitol sťažovateľ JUDr. Jan Bernát, nie je štandardná. V tejto súvislosti však nemožno opomínať, že je to prezident, ktorý svojim postupom a rozhodovaním opätovne, resp. viacnásobne porušil základne právo podľa čl. 30 ods. 4 ústavy vo vzťahu k viacerým kandidátom na sudcov ústavného sudu, pričom tak porušil aj ústavný imperatív vyjadrený v čl. 2 ods. 2 v spojení aj s čl. 101 ods. 1 ústavy. Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že prezident sa opakovaného porušenia označeného práva sťažovateľov ako kandidátov na sudcov ústavného súdu dopustil aj po tom, ako mu boli známe pre neho bezvýhradne záväzne závery vyslovene v kasačnom náleze sp. zn. III. US 571/2014 a interpretačnom uznesení sp. zn. PL. US 45/2015.

(…)

Ústavný súd teraz, ale aj v predchádzajúcich rozhodnutiach vychádzal zo záveru, že pokiaľ ide o nulitný akt (paakt) – a takým je vždy rozhodnutie o nevymenovaní kandidáta za sudcu ústavného súdu, na ktoré prezident nemá ústavnú alebo zákonnú právomoc – nevznikajú z neho žiadne právne následky na rozdiel od neplatného aktu, u ktorého sa uplatni prezumpcia správnosti (do doby zrušenia jeho účinkov). Tuto nulitnosť individuálnych právnych aktov prezidenta vo vzťahu ku kandidátom JUDr. Imrichovi Volkaiovi a JUDr. Janovi Bernatovi, voči ktorým prezident prekročil svoju právomoc vyplývajúcu mu z čl. 134 ods. 2 ústavy, mohol ústavný súd preskúmavať aj mimo rámec konania podľa čl. 127 ústavy, ktoré neskončilo meritórnym rozhodnutím. Charakter Slovenskej republiky ako materiálneho právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) však vyžaduje, aby aj tomuto sťažovateľovi bola poskytnutá ústavná ochrana. Účinne poskytnutie ústavno-súdnej ochrany pritom nemožno dosiahnuť inak, ako vyslovením porušenia jeho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy postupom prezidenta (bod 3 výroku nálezu) a príkazom pre prezidenta, aby pri menovaní sudcov ústavného súdu vychádzal zo stavu, že aj JUDr. Jan Bernát je kandidát na sudcu ústavného súdu predložený mu národnou radou.

(…)

Najťažšou úlohou konajúceho senátu ústavného súdu bolo preto určiť okruh kandidátov, z ktorých si ma prezident vybrať troch sudcov ústavného súdu, a tým zabezpečiť plnú funkčnosť tejto inštitúcie. Ústava ani zákon o ústavnom sude nepredpokladajú situáciu neobsadenia ústavného súdu, pretože ich text (ako aj každý iný právny text) je budovaný na dobrej viere všetkých orgánov verejnej moci. Úmyselne obchádzanie textu ústavy, ako aj judikatúry ústavného súdu je výnimočná situácia (porovnaj aj rozsudok moldavského ústavného súdu zo 17. októbra 2017, návrh č. 124b/2017). V tejto rovine prichádza k dileme medzi objektívnym a subjektívnym ústavným právom a konkrétne, či vec prejednať striktne len v rovine porušenia subjektívnych práv sťažovateľov, alebo zohľadniť aj objektívne ústavne právo, a vyriešiť tak nielen situáciu konkrétnych sťažovateľov, ale aj budúce prípady, resp. postup prezidenta pri menovaní sudcov ústavného súdu *in genere*, aby už v budúcnosti k ohrozovaniu, resp. znižovaniu funkčnosti ústavného súdu neprichádzalo. Ako z už uvedených dôvodov vyplýva, ústavný súd bol povinný vyhovieť v zmysle doteraz platnej judikatúry všetkým kandidátom na sudcu, ktorí podali ústavnú sťažnosť, čim je počet kandidátov na tri sudcovské miesta päť. Ďaľší dvaja kandidáti na funkciu (Mojmír Mamojka a Imrich Volkai) ústavné sťažnosti nepodali, a tak by sa mohlo zdať, že podľa doteraz uplatňovaného prístupu ústavného súdu a princípov právneho štátu (osobitne dispozičnej zásady v konaní o ústavnej sťažnosti) by kandidátmi tieto dve osoby už byť nemali.

(…)

Aj keď sa konanie o ústavnej sťažnosti týka len subjektívnych práv a slobôd, predmetná vec ma dosah aj na objektívne ústavné právo smerom do budúcnosti, pretože sa týka týchto okruhov: menovacie právomoci prezidenta; ústavné konformný postup hlavy štátu pri obsadzovaní funkcie sudcov ústavného súdu a samotne fungovanie ústavného súdu. Tieto otázky boli už ústavným súdom vyriešene, avšak prezident ich nerešpektoval. Preto aj konanie o ústavnej sťažnosti opreté o čl. 30 ods. 4 ústavy sa v prevažujúcej časti týka objektívneho ústavného práva a súvisí najmä s ochranou ústavnosti a vyriešením týchto fundamentálnych otázok, ktoré sú naďalej aktuálne. Záujem konkrétnych (či potencionálnych) účastníkov konania, ako aj právnej istoty je len druhoradý, primárnou snahou zostava vyriešiť situáciu ústavne konformného postupu prezidenta pri menovaní sudcov ústavného sudu. Pri neriešení veci týmto spôsobom totiž hrozí nielen ďalšia paralýza ústavného sudu, ale možno aj zánik inštitúcie, čo nie je možne dopustiť. Ako vyplýva aj zo stanoviska Benátskej komisie, situácia je na ústavnom súde patová a ,,vyžaduje okamžite riešenie“. Preto aj v súvislostí s odmietnutím prezidenta riadiť sa záväznými rozhodnutiami ústavného súdu (PL. US 45/2015 a III. US 571/2014) musí senát postupovať výnimočným spôsobom a zdôrazniť objektívne ústavné právo. Tuto situáciu zapríčinil sám prezident úmyselným nerešpektovaním rozhodnutí ústavného sudu.

(…)

Ak by ústavný súd vyhovel len podaným ústavným sťažnostiam, počet kandidátov na troch sudcov by bol päť. To by mohlo vyvolať následnú reakciu zo strany prezidenta, ktorý by žiadal od národnej rady doplnenie dodatočného kandidáta odkazom na čl. 134 ods. 2 ústavy. Tým by sa nielen strácal čas a znižoval efektívny výkon kontroly ústavnosti v medziobdobí, ale postup národnej rady nie je vôbec istý, zatiaľ skôr opačný, čo by znovu mohlo viesť ku kríze medzi prezidentom a národnou radou, ktorá by sa opäť prejavila v subjektívnej sfére sťažovateľov, ale aj v objektívnej rovine a najmä vo funkčnosti ústavného súdu. Preto sa senát ústavného súdu rozhodol vyriešiť tuto výnimočnú situáciu tak, že vráti situáciu menovania na úplný začiatok; t. j. všetci kandidáti navrhnutí prezidentovi národnou radou od roku 2014 zostávajú kandidátmi na sudcovskú funkciu (ide o Jana Bernáta, Miroslava Duriša, Evu Fulcovu, Janu Laššákovu, Mojmíra Mamojku, Juraja Sopoligu a Imricha Volkaia). V konečnom dôsledku ide súčasne o to, aby prezident mal čo najširší vyber kandidátov a aby tento vyber mohol zostať úplný. Ústavný súd uprednostňuje *restitutio in integrum*, teda návrat do východiskového stavu pred hľadaním umelej spravodlivosti *ad hoc*. Z uvedených úvah ústavného súdu vyplýva, že kandidatúra konkrétneho kandidáta na sudcovskú funkciu konči podľa čl. 134 ods. 2 ústavy až

vymenovaním príslušného počtu sudcov prezidentom, a nie iným negatívnym rozhodnutím či postupom prezidenta. V zmysle judikatúry ústavného súdu (III. US 571/2014, PL. US 45/2015) môže prezident vydať výlučne pozitívne rozhodnutie a potrebných kandidátov len vymenovať, pričom neúspešným kandidátom sa žiadne rozhodnutie nevyhotovuje tak, ako to potvrdzovala doterajšia ústavná prax všetkých prezidentov republiky. V týchto výnimočných okolnostiach preto podľa názoru senátu ústavného súdu prevažujú objektívne faktory a záujem na ochrane ústavnosti pred individuálnymi záujmami sťažovateľov, ktorí sa rozhodli nepodať ústavnú sťažnosť proti rozhodnutiu prezidenta o nevymenovaní (Mojmír Mamojka), resp. nepodať opätovnú sťažnosť za nerozhodnutie o kandidátovi (Imrich Volkai). Na druhej strane, ústavný súd chce predísť budúcim špekuláciám prezidenta o počte kandidátov na sudcu a chce mu garantovať pôvodný počet kandidátov na sudcov ústavného sudu.

**„Zrušenie“ Špeciálneho súdu**

**PL. ÚS 17/08 zo dňa 20. mája 2009**

**Spisová značka rozhodnutia:** PL. ÚS 17/08

**Dátum vydania rozhodnutia:** 20. máj 2009

**Typ rozhodnutia:** nález ÚS

**Typ konania:** konanie o súlade právnych predpisov s ústavou

**Navrhovateľ:** skupina poslancov

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** princíp právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy) samostatne aj v spojení so zárukami nezávislého a nestranného procesu a zárukami nezávislosti súdnej moci a podmienkami vymenovania za sudcu (čl. 46 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a 2, čl. 141a ods. 4 písm. b), čl. 144 ods. 1, čl. 145 ods. 2 a čl. 148 ods. 1 a 2 Ústavy SR, v spojení s čl. 6 ods. 1 Dohovoru a v spojení s čl. 11 ods. 1 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii), princíp rovnosti a zákaz diskriminácie (čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy)

**Výroková časť (kompletné znenie):**

     1. Ustanovenie čl. I § 1 zákona č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, slovné spojenie „predsedu Špeciálneho súdu“ a „a podpredsedu Špeciálneho súdu“ v § 4 ods. 2 písm. c) zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 5 ods. 2, slovné spojenie „a Špeciálneho súdu“ v § 8 ods. 1 písm. a), slovné spojenie „Špeciálneho súdu“ v § 8 ods. 1 písm. b), § 9, celá piata hlava druhej časti, ako aj slovné spojenie „a Špeciálnom súde“ v § 45 ods. 1, slovné spojenie „Špeciálnom súde,“ v § 51 ods. 5, druhá veta v § 59, slovné spojenie „a predsedom Špeciálneho súdu“ v § 67 ods. 1 písm. b), slovné spojenie „a Špeciálneho súdu“ v § 71 písm. c) prvom bode, slovné spojenie „Špeciálny súd a“ v § 73 ods. 4, § 74 ods. 5, slovné spojenie „riaditeľ správy Špeciálneho súdu vykonáva správu Špeciálneho súdu“ v § 78 ods. 2, § 84 ods. 5, slovné spojenie „predsedovi Špeciálneho súdu a“ v § 85, § 91, slovné spojenie „a Špeciálny súd“ v § 92 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, slovné spojenie „Špeciálny súd“ v § 10 ods. 4, časť vety pred bodkočiarkou v § 10 ods. 5, § 14, § 16 ods. 5, § 18 ods. 4, § 19 ods. 1 druhá veta, § 21 ods. 2 písm. b), § 22 ods. 2, § 23 ods. 2, § 24 ods. 3, slovné spojenie „a Špeciálny súd, ak ide o veci patriace do jeho pôsobnosti“ v § 24 ods. 4, slovné spojenie „Špeciálny súd“ za slovami „Najvyšší súd,“ a slovné spojenie „a Špeciálny súd“ v časti vety za bodkočiarkou v § 56 ods. 2, § 196 ods. 1 druhá veta, § 315 druhá veta, § 477 písm. d) slová za bodkočiarkou zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, slovné spojenie „vo veciach, ktoré patria do právomoci Špeciálneho súdu podľa osobitného zákona“ v § 4 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, § 12 ods. 2 a posledná veta v ods. 4, slovné spojenie „a spĺňa podmienku podľa § 12 ods. 2“ v § 14 ods. 2, posledná veta v § 24 ods. 2, § 34 ods. 8, slovné spojenia „a sudcu Špeciálneho súdu“ a „alebo Špeciálny súd“ v § 66 ods. 1, slovné spojenia „a predsedovi Špeciálneho súdu“ v § 68 ods. 1 písm. c), „a podpredsedovi Špeciálneho súdu“ v § 68 ods. 1 písm. d), „a predsedovi senátu Špeciálneho súdu“ v § 69 ods. 1 písm. a), „a sudcovi Špeciálneho súdu“ v § 69 ods. 1 písm. b), § 69 ods. 2, § 72 ods. 1 posledná veta a ods. 2 posledná veta, slovné spojenia „a predsedu Špeciálneho súdu“ v § 114 ods. 2, „predseda Špeciálneho súdu“ v § 114 ods. 5, § 150 ods. 3, § 150a a § 151c zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 46 ods. 2, slovné spojenie „a to vo veciach, ktoré patria do právomoci Špeciálneho súdu“ v § 55b ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, slovné spojenie „vrátane Špeciálneho súdu“ v § 2 písm. a) zákona č. 65/2001 Z. z. o správe a vymáhaní súdnych pohľadávok v znení neskorších predpisov, § 150a zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, slovné spojenie „to neplatí, ak ide o vec patriacu do právomoci Špeciálneho súdu“ v § 4a ods. 1 písm. a) zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) v znení neskorších predpisov, slovné spojenie „okrem sudcu Špeciálneho súdu“ v § 34 ods. 1 písm. f) zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 5 zákona č. 371/2004 Z. z. o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (v znení zákonov č. 428/2004 Z. z. a č. 757/2004 Z. z.) v platnom a účinnom znení **nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 141a ods. 4 písm. b), čl. 144 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 148 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 11 ods. 1 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii** [pozn. katedry: tu ide o **vyslovenie nesúladu existencie Špeciálneho súdu ako takého s Ústavou**, lebo právny základ jeho existencie bol v čl. I § 1 zákona č. 458/2003 Z. z. Je hodné povšimnutia, že oproti návrhu nedošlo k vysloveniu nesúladu s čl. 12 ods. 2 Ústavy].

     2. Konanie o návrhu skupiny 46 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v časti týkajúcej sa vyslovenia nesúladu slovného spojenia „predsedom Špeciálneho súdu“ v § 67 ods. 1 písm. c), nesúladu § 74 ods. 6 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, nesúladu § 16 ods. 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, nesúladu § 11 ods. 3 a slovného spojenia „a Špeciálneho súdu“ v § 83 ods. 1, zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky samostatne, ako aj v spojení s čl. 46 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a 2, čl. 141a ods. 4 písm. b), čl. 144 ods. 1, čl. 145 ods. 2 a čl. 148 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, v spojení s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v spojení s čl. 11 ods. 1 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii, s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 46 ods. 1, čl. 48 ods. 1 a 2, čl. 145 ods. 2 a čl. 148 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, a taktiež samostatne s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj s čl. 11 ods. 1 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii **zastavuje** [pozn. katedry: kvôli novelizácii napadnutých ustanovení].

     3. **Právoplatné, ale nevykonané rozsudky Špeciálneho súdu** vydané v trestnom konaní do dňa straty účinnosti zákona č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie sú na základe tohto rozhodnutia dotknuté dôvodom na obnovu konania** podľa ustanovení Trestného poriadku v zmysle § 41b 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 (zvýraznenie katedra) [pozn. katedry: toto je časť výroku nad petit a bez explicitného právneho základu].

     4. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 46 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.

**Odôvodnenie (skrátené znenie):**

[pozn. katedry: V roku 2003 bol zákonom zriadený Špeciálny súd, ktorý mal špeciálnu trestnú pôsobnosť na isté osoby ako verejných funkcionárov (napr. poslanci Národnej rady SR, členovia vlády, sudcovia, prokurátori, verejný ochranca práv, ústavní sudcovia, predseda a podpredsedovia NKÚ, riaditeľ NBÚ a SIS) pre trestné činy súvisiace s výkonom ich verejnej funkcie a na isté trestné činy (napr. korupcie, zosnovania zločineckej skupiny, hospodárskej trestné činy a trestné činy proti majetku, ak bola spôsobená veľmi vysoká škoda). Jeho vznik mal podporiť boj proti korupcii. Sídlo mal v Pezinku. Sudcovia tohto súdu mali prejsť bezpečnostnou previerkou NBÚ a boli aj špeciálne chránení. Sudcovia mali príplatok za výkon funkcie sudcu, ktorý bo najprv dvojnásobkom priemernej nominálnej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve, neskôr šesťnásobok. Celkovo tak mali výrazne vyšší príjem než ostatní sudcovia. O odvolaní proti rozhodnutiam Špeciálneho súdu, ktorý mal postavenie krajského súdu rozhodoval Najvyšší súd SR. Sudcovia a sudkyne Najvyššieho súdu SR rozhodujúci o odvolaniach proti rozhodnutiam Špeciálneho súdu mali tiež vyšší príplatok. Zákon o Špeciálnom súde bol napadnutý na Ústavnom súde, ktorý konštatoval nesúlad. Národná rada SR však takpovediac podržala vyhlásenie rozhodnutia ústavného súdu – jej kancelária neodoslala výrok na publikáciu v Zbierke zákonov - a prijala zákon o Špecializovanom trestnom súde, ktorý s výnimkou bezpečnostných previerok a výšky príplatku lícoval zákon o Špeciálnom súde. Kontroverzie tak vzbudilo nielen rozhodnutie o Špeciálnom súde, ale aj reakcia na naň]

**I.**

(...) Navrhovateľ svoj návrh odôvodnil takto: *«... Zriadenie Špeciálneho súdu je v rozpore s princípmi právneho štátu... v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Právny štát, či už v pôvodných koncepciách angloamerickej „rule of law“ alebo kontinentálnej, vychádzajúcej z nemeckej teórie „Rechtstaatu“, obsahuje základné princípy, ktoré sú všeobecne akceptované... Právna doktrína medzi ne tradične a stabilne zaraďuje „princíp vlády práva, obmedzenej vlády a obmedzenej (limitovanej) väčšiny, ústavnosti a zákonnosti, ľudských práv, deľby moci a suverenity ľudu, nezávislosti súdnictva a niektoré ďalšie“*(...) *Materiálny právny štát sa zásadne odlišuje od formálneho právneho štátu, ktorý favorizuje princíp legality v úzkom význame „bezhodnotového“ pozitívneho práva. Podstatou materiálneho štátu je vnášať do systému pozitívneho práva a formálnej legality aj základné princípy a hodnoty, na ktorých je založená demokratická spoločnosť...* (...)[T]*reba začať charakteristikou Špeciálneho súdu a to najmä z pohľadu, či ide o špecializovaný súd alebo mimoriadny súd.* (...) *Toto rozlíšenie má kľúčový význam pre jeho kompatibilitu s princípom právneho štátu. Špecializované súdy sú v demokratických štátoch skôr pravidlom ako výnimkou, kým v prípade mimoriadnych súdov je to naopak.* (...) *Medzi základné charakteristické znaky mimoriadneho súdu patrí najmä* (...)*trestnoprávny charakter (mimoriadne súdy sa nezriaďujú na rozhodovanie v občianskoprávnych sporoch, ale len na rozhodovanie o vine a treste v trestnom konaní),* (...) *spoločenská potreba demokratického štátu riešiť vzniknutú mimoriadnu situáciu vyvolanú* [napríklad] *vojnovým stavom* (...)[a]*osobitný a účelový spôsob kreovania sudcov a ich postavenia* (...)*.* (...) *Medzi základné a charakteristické znaky Špeciálneho súdu patrí* (...)*pôsobnosť v trestnom súdnictve, ktorá je zúžená v porovnaní so všeobecnými súdmi* (...)*,* [a]*osobitný výber sudcov Špeciálneho súdu, s osobitnými previerkami realizovanými výkonnou mocou a vytvorenie osobitných podmienok, vrátane osobitného ohodnotenia* (...)*.*

*Vzhľadom na to, že v obidvoch základných a charakteristických znakoch dochádza nielen k formálnemu, ale aj reálnemu prekrytiu možno konštatovať, že Špeciálny súd má znaky nie špecializovaného súdnictva, ale mimoriadneho súdnictva.* (...) *Vzhľadom na úzku prepojenosť medzi politickými záujmami výkonnej moci a inštitúciou mimoriadneho súdnictva sú demokratické štáty veľmi zdržanlivé pri ich kreovaní.* (...)[H]*lavným dôvodom pre zriadenie Špeciálneho súdu bola ochrana pred korupciou a organizovaným zločinom.* (...) *Práve princíp nezávislosti súdnictva je spolu s princípom deľby moci popri absencii mimoriadneho spoločenského záujmu ďalším argumentom pri posudzovaní ústavnosti zriadenia Špeciálneho súdu.* (...) *Kedy by mal Špeciálny súd legitimitu? Len ak by zvrchované a životne dôležité záujmy štátu a štandard ľudských práv boli natoľko ohrozené, že bez existencie mimoriadneho súdnictva by nebolo možné zabrániť ústavnému rozvratu, ohrozeniu životne dôležitých záujmov štátu, masívnemu porušovaniu ľudských práv.* (...) *Dôvodom na zriadenie Špeciálneho súdu (ratio legis) je spochybnenie nezávislosti a nestrannosti ostatných súdov od iných štátnych orgánov a od občanov.* (...)[S]*udca Špeciálneho súdu musí splniť základnú zákonnú podmienku, a to platnosť osvedčenia o bezpečnostnej previerke stupňa „Prísne tajné“.* (...) *Osvedčenie pre utajované skutočnosti „Prísne tajné“ vydáva Národný bezpečnostný úrad, ktorý je orgánom výkonnej moci. Jeho politická podriadenosť je zvýraznená tým, že riaditeľ Národného bezpečnostného úradu je kedykoľvek a bez akéhokoľvek dôvodu odvolateľný Národnou radou Slovenskej republiky... osvedčenie pre utajované skutočnosti „Prísne tajné“ vydáva Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky po vykonaní bezpečnostnej previerky, ktorej obsahom je rozsiahle zisťovanie údajov a informácií o preverovanej osobe. Tým tento orgán výkonnej moci získava a zhromažďuje o sudcovi Špeciálneho súdu aj také informácie, ktoré nemajú vplyv na legitimitu sudcu, avšak po ich zverejnení môžu ovplyvniť postavenie sudcu v spoločnosti (napr. sexuálna orientácia, zdravotná dokumentácia).* (...)

*V prípade Špeciálneho súdu ide o sudcov, ktorí sú dosadení do funkcie sudcu ústavným spôsobom, avšak, pridelenie alebo preloženie na Špeciálny súd je už podmienené takou podmienkou, ktorá sa už u ostatných sudcov nevyžaduje* (...)*.* (...)

*Namiesto vyváženého pôsobenia jednotlivých zložiek štátnej moci prostredníctvom ich vzájomných bŕzd a pák v rámci princípu jej trojdelenia v danom prípade sa situácia nakláňa v prospech výkonnej moci, ktorá prostredníctvom bezpečnostnej previerky výrazne narušuje integritu moci súdnej* (...)*.* (...) *Možnosť Národného bezpečnostného úradu zrušiť platnosť osvedčenia alebo udelenia nového osvedčenia o bezpečnostnej previerke* [každých 5 rokov, pozn. katedry] *je neprimeraným zásahom výkonnej moci do moci súdnej.* (...)

*Historické skúsenosti ukazujú, že také súdy, ktorých sudcovia rozhodujú podľa želania predstaviteľov výkonnej moci* (...). (...)

*Nezávislosť súdnictva je základná zásada právneho poriadku (fundamental principles of the legal system) Slovenskej republiky ako právneho štátu. Základné zásady právneho poriadku zmluvných štátov uznávajú všetky medzinárodné dohovory o boji proti organizovanému zločinu a korupcii.* (...)*.* (...)[Podľa] *čl. 11 ods. 1 Dohovoru OSN proti korupcii z 31. októbra 2003 (...) zabránenie korupcie u sudcov sa musí udiať v súlade so základnými zásadami právneho poriadku zmluvnej strany a bez toho, aby sa to týkalo (without prejudice to) sudcovskej nezávislosti.*

*Zriadením Špeciálneho súdu došlo tiež k vytvoreniu výraznej nerovnosti medzi sudcami všeobecných súdov a sudcami Špeciálneho súdu, a to:*[i] *v prístupe k výkonu sudcovskej funkcie, keď legitimita sudcu Špeciálneho súdu je odvodená priamo od rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu ako orgánu výkonnej moci* (...)*,*[ii] *zákonným priznaním funkčného príplatku pre sudcov Špeciálneho súdu vo výške šesť násobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, na ktorý nemajú právny nárok sudcovia všeobecných súdov,* [iii] *obligatórnym zaisťovaním bezpečností obydlia a osoby sudcu Špeciálneho súdu, ktorá je v prípade sudcov všeobecných súdov len fakultatívna.*

*Článok 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zaručuje rovnaké práva a slobody bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.* (...)[Č]*i niekto je sudcom Špeciálneho súdu alebo sudcom všeobecného súdu je jeho iným postavením.* (...)

*Základný zákon Slovenskej republiky nedelí súdnu moc na moc špeciálnu a všeobecnú* (...)*. Ústava Slovenskej republiky* (...) *nepredpokladá vytvorenie dvoch alebo viacerých kategórií sudcov, na ktorých by sa mali vzťahovať zásadne odlišné kritériá vzniku sudcovskej funkcie.* (...) *Inštitút bezpečnostnej previerky vytvoril taký zásah výkonnej moci do vzniku sudcovskej funkcie, ktorý je v rozpore so samotným čl. 1 ods. 1 ústavy garantujúcej sudcovskú nezávislosť ako základný princíp právneho štátu. (...) Výška funkčného príplatku za výkon funkcie bola pôvodne len vo výške 2-násobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy. Až zákonom č. 122/2005 Z. z. sa výška s účinnosťou od 15. apríla 2005 upravila na 6-násobok priemernej nominálnej mesačnej mzdy. Odôvodnenie 3-násobného náhleho nárastu už priznaného funkčného príplatku za výkon funkcie pri rozhodovaní na Špeciálnom súde a pri rozhodovaní sudcov na Najvyššom súde Slovenskej republiky o opravných prostriedkoch vo veciach v príslušnosti Špeciálneho súdu nie je k dispozícii* [išlo o poslanecký návrh pri ktorom sa nevyžaduje dôvodová správa]*. Národná rada v priebehu jeden a pol roka (od 21. októbra 2003 do 17. marca 2005) zmenila názor na výšku funkčných príplatkov spomenutých sudcov, čo sa skutočne javí ako ľubovôľa zákonodarcu.(...) Účelom osobitného príplatku je motivovať sudcov pridelených na Špeciálny súd rozhodovať v súlade so zásadami Trestného poriadku a sudcovskej etiky. Ale tento postup mal byť rovnako aplikovaný aj na sudcov iných súdov.* (...) *Materiálne záruky (t.j. aj platy a príplatky sudcov) sú imanentnou súčasťou sudcovskej nezávislosti, pretože predstavujú súčasť hmotného zabezpečenia sudcov. Akékoľvek neodôvodnené rozdiely v odmeňovaní niektorej skupiny sudcov môžu byť v príčinnej súvislosti s narušením objektívnej nezávislosti sudcu a tým aj priamo v nesúlade s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.* (...) *»*

Ústavný súd v súlade s ustanovením (...) požiadal o vyjadrenie vedľajšieho účastníka - vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“). Vláda predložila svoje vyjadrenie prostredníctvom písomného podania z 27. júna 2008, v ktorom sa stotožnila s návrhom (...). [pozn. katedry: Vláda navyše argumentovala tým, že napadnutá úprava neodôvodnene vytvorila aj dve kategórie obžalovaných – tých pred Špeciálnym súdom a tých pred inými všeobecnými súdmi, kde tí prví sú v nevýhodnejšom postavení a zásah do ich práv je v sledovaní legitímneho cieľa neproporcionálny.] (...)

Ústavný súd požiadal o vyjadrenie k návrhu Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“). Vo vyjadrení jej zástupcu (...) sa uvádza: *«* (...) *Navrhovateľ v tomto vyjadrení vystihol dve kľúčové otázky:* ***(i) otázku, na ktorú smie dať autoritatívnu a finálnu odpoveď výlučne ústavný súd, a (ii) otázku, odpoveď na ktorú je primárne v dispozícii národnej rady ako najvyššieho zákonodarného orgánu v SR*** (zvýraznenie katedra)*. Prvou je otázka, či Ústava znemožňuje zriadenie takého súdu, akým je Špeciálny súd, druhou otázka, či sa zriadenie takéhoto súdu opiera o reálnu spoločenskú potrebu. Je nepochybné, že zatiaľ čo odpoveď na prvú otázku je celkom jednoznačne vecou posúdenia zo strany ústavného súdu, hľadanie a identifikácia spoločenských potrieb a nástrojov ich uspokojovania je z povahy veci doménou orgánu, ktorý práve na takéto hľadanie získal mandát od zdroja všetkej moci v SR a tento mandát aj uplatňuje* [pozn. katedry: Tu národná rada argumentuje **rozdielom medzi právnymi otázkami**, kde autoritatívnu odpoveď majú dať súdy a teoreticky (aspoň podľa Ronalda Dworkina existuje jedna správna odpoveď) **a politickými otázkami**, ktoré majú zodpovedať parlamenty ako demokratické orgány a v ktorých neexistuje jedna správna odpoveď, ale variácie odpovedí podľa politických preferencií, akcentom na tie ktoré hodnoty a cieľov]*.* (...) *Inými slovami, v konaní pred ústavným súdom môže a má byť predmetom posúdenia práve to, či ustanovenie zákona, ktorým národná rada rozhodla o zriadení Špeciálneho súdu, je alebo nie je v rozpore s niektorým z ustanovení ústavy. Pokiaľ navrhovateľ žiada ústavný súd, aby posudzoval aj existenciu spoločenskej potreby na zriadení takéhoto súdu, žiada od neho, aby suploval činnosť volených zástupcov* (...)*.* (...) [Ďalej národná rada argumentovala tým, že Špeciálny súd nie je mimoriadnym súdom a jeho charakteristiky, osobitná vecná a personálna pôsobnosť, či funkčné príplatky sú prítomné v právnom poriadku – napr. vo forme vojenských súdov (v súčasnosti už neexistujú). Čo sa týka námietky diskriminácie, národná rada konštatovala, že odlišný prístup je odôvodnený, a to práve dôvodom zriadenia Špeciálneho súdu, jeho pôsobnosťou atď. Zákonodarca sa teda nezachoval svojvoľne, ale racionálne. Dané sa týka aj požiadavky previerky, aj požiadavky príplatku. Naopak, v línii judikatúry ústavného súdu by zníženie príplatku zasiahlo do nezávislosti sudcov Špeciálneho súdu a najvyššieho súdu. Taktiež bezpečnostná previerka od NBÚ môže byť realizovaná tak, aby nijako sama o seba nezasiahla do nezávislosti súdnej moci. Navyše, neudelenie previerky je možné napadnúť vo finále na najvyššom súde. Proces tak požíva súdne garancie. Ak by aj o ovplyvňovaniu nezávislosti Špeciálneho súdu vo faktickej rovine došlo, išlo by o nezákonný postup, nie o štrukturálnu charakteristiku tohto súdu. Empíria, čo sa týka fungovania súdu ukazuje skôr opak – vyššie percento konštatovania viny.]

[pozn. katedry: Ústavný súd požiadal o vyjadrenie aj súdnu radu. Tá vo vyjadrení podporila navrhovateľov, keď okrem iného konštatovala, že neexistovali dôvody na zriadenie Špeciálneho súdu a ingerencia výkonnej moci je pri jeho existencii prílišná. Rozdiel v odmeňovaní sudcov Špeciálneho súdu a ostatných súdov (okolo 100 000 Sk) považovala za neodôvodnený, lebo požiadavky na výkon funkcie, zodpovednosť ani skladba vecí nie sú dostatočne odlišné. Podobné vyjadrenie poslal na požiadanie ústavného súdu aj najvyšší súd. Generálny prokurátor obdobne tvrdil, že vďaka bezpečnostným previerkam sú narušené garancie nezávislosti súdnej moci a ingerencia do sudcovskej legitimity je neprimeraná. Rovnako odlišné odmeňovanie považoval za neprimerané. Samotná existencia Špeciálneho súdu by však podľa generálneho prokurátora po zmenách previerok, platov, a časti pôsobnosti súdu nebola protiústavná. Zároveň, na ústnom pojednávaní zástupca Národnej rady rozšíril argumentáciu o problematickosť zriadenia Špeciálnej prokuratúry, ktorá má narúšať hierarchickosť prokuratúry.] (...)

**III.**

**Závery ústavného súdu**

Navrhovateľ svojím návrhom spochybnil samotné zriadenie Špeciálneho súdu (...) Ústavný súd v rámci preskúmania takto rozsiahlo vymedzeného predmetu konania zvolil postup, pri ktorom sa najskôr zaoberal súladom zákona č. 458/2003 Z. z. a ďalších napadnutých právnych predpisov

- so zásadami materiálneho právneho štátu a demokratického štátu (...)

- s ústavnými normami týkajúcimi sa organizácie a činnosti súdov, ako aj postavenia sudcov (...),

- so základnými právami a slobodami zaručenými v ustanoveniach čl. 46 ods. 1, čl. 48 ods. 1 ústavy a v čl. 6 ods. 1 dohovoru (v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy) (...). (...)

Ústavný súd taktiež skúmal súlad napadnutých právnych predpisov s Dohovorom OSN proti korupcii. [Pri častiach napadnutých predpisov ústavný súd konštatoval, že boli novelizované, napadnuté znenie tak stratilo platnosť a preto podľa § 41a ods. 4 zákona č. 38/1993 Z.z. bolo konanie zastavené (2 bod výroku). Nový zákon o ústavnom súde (zákon č. 314/2018 Z.z.) obdobnú hoci subtílnejšiu úpravu obsahuje v § 87. Časti napadnutej úpravy mali napriek novele namietanú ústavnú vadu, a tak s odkazom na materiálnu ochranu ústavnosti súd v konaní pokračoval. Zároveň ústavný súd preskúmal nesúlad aj nenapadnutej právnej úpravy s odkazom na § 40 „starého“ zákona o ústavnom súde. Obdobná úprava je v § 89 „nového“ zákona o ústavnom súde.]

**1. K súladu napadnutých právnych predpisov s čl. 1 ods. 1 ústavy**

 Ústavný súd v rámci svojej doterajšej judikatúry opakovane zdôraznil, že predmetom ochrany poskytovanej ustanovením čl. 1 ods. 1 ústavy sú ústavné princípy a demokratické hodnoty vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu. (...) Koncepcia materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu (obdobne napr. PL. ÚS 22/06).

Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu (...). Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.

Koncepcia materiálneho právneho štátu má osobitný význam v okamihu zriaďovania orgánov verejnej moci, vymedzovania ich pôsobnosti a základov organizácie ich činnosti. (...) Zriadenie mimoriadnych súdnych orgánov predstavuje riešenie, ktoré je problematické z hľadiska demokratickej formy vlády. Takýto súd sa ľahko môže premeniť na prostriedok narušenia deľby moci a jej koncentrácie v jednom štátnom orgáne či dokonca v rukách niekoľkých osôb. (...) Otázka prípustnosti zriadenia mimoriadnych súdnych orgánov je predmetom viacerých explicitných zahraničných ústavných úprav. Spravidla ide o ústavné úpravy, ktoré výslovne zakazujú zriadenie takéhoto typu súdu v danom štáte (...). Ústavný poriadok niektorých štátov pripúšťa existenciu mimoriadnych súdov za stanovených podmienok (...). Štáty, ktorých ústava výslovne pripúšťa existenciu „špeciálnych“ súdov [sú Grécko, Írsko, Holandsko a Maďarsko] (...). **[Írsky] Špeciálny trestný súd je kritizovaný zo strany Amnesty International pre nedostatočné záruky nezávislosti a nestrannosti tohto súdu a pre zvýšenia počtu konaní vo veciach „bežného“ organizovaného zločinu oproti veciam týkajúcim sa terorizmu, ktoré mal pôvodne prerokúvať.** (...)Holandsko (ústava umožňuje zriadenie súdov alebo tribunálov, ktoré nie sú súčasťou súdnej sústavy, osobitné tribunály boli zriadené na konanie vo veciach sociálneho zabezpečenia, vo veciach štátnej služby a pôsobí tu aj Obchodný a priemyselný odvolací tribunál ako špeciálny správny súd) (...) [Ústavy Českej republiky, Francúzska, Rakúska, Spojeného kráľovstva, Lotyška a Malty sa podľa ústavného súdu o mimoriadnych súdoch nezmieňujú, súd však spomína existenciu porotných súdov aj Špeciálneho porotného súdu vo Francúzsku. Medzi krajiny, ktorých ústavný poriadok výslovne neupravuje mimoriadne súdy zaradzuje súd ústavný aj Slovenskú republiku, pozn. katedry]. (...) V rámci úpravy súdnej moci rozlišuje ústava súdnictvo ústavné, reprezentované Ústavným súdom Slovenskej republiky (...), a všeobecné súdnictvo v širšom význame, reprezentované súdmi Slovenskej republiky (...). (...)

V uvedenom kontexte ústavný súd konštatuje, že rozsah úvahy, ktorou disponuje zákonodarný zbor pri identifikácii spoločenských problémov a potrieb, pri voľbe vhodných právnoregulačných nástrojov ich riešenia a uspokojovania, ako aj v súvislosti s implementáciou konkrétnych legislatívnych nástrojov do zvolenej spoločenskej a hospodárskej politiky, je síce široký, avšak nie je neohraničený. Hranicou pre rozhodnutie zákonodarcu v súvislosti s voľbou konkrétneho legislatívneho opatrenia sú práve kautely [i.e. akési ochranné opatrenia, pozn. katedry] vyplývajúce z ústavného poriadku interpretovaného a aplikovaného v zmysle koncepcie materiálneho právneho štátu. (...)

**Vytváranie všeobecných súdov so špecializovanou agendou je aj podľa ústavného súdu prvkom zlučiteľným s organizáciou súdnej moci v demokratickom a právnom štáte** (zvýraznenie katedra). V právnom poriadku Slovenskej republiky sú v rámci všeobecného súdnictva ako súdy so špecializovanou agendou vytvorené napr. konkurzné a vyrovnacie súdy (...), zmenkové a šekové súdy (...), súdy s agendou priemyselnoprávnej ochrany (...), súd s agendou ochrany práv z hospodárskej súťaže (...), súd s agendou burzových obchodov (...) či súdy s azylovou agendou (...).

Špeciálny súd sa od všeobecných súdov so špecializovanou agendou odlišuje už názvom, ktorý má vyjadriť mimoriadnosť účelu jeho existencie. Rozdiel v pomenovaní však nestačí na právne relevantnú kvalifikáciu Špeciálneho súdu ako súdu mimoriadneho. Pre záver o mimoriadnej povahe označeného súdneho orgánu je určujúci obsah právnej úpravy, ktorá vymedzuje jeho postavenie, pôsobnosť, činnosť a organizáciu.

Orgány verejnej moci, ktoré majú mať v zmysle spoločných európskych, resp. demokratických ústavných tradícií postavenie súdu (súdneho orgánu), musia spĺňať viacero kritérií, napríklad právny základ ich vzniku a existencie (v súlade s právnym poriadkom, v rámci ktorého boli kreované), stály charakter, povinnosť rozhodnúť vo veci (ktorá im bola predložená v súlade s ich kompetenciou) – zákaz denegatio iustitiae, uplatňovanie právnych predpisov (resp. právnych pravidiel) pri rozhodovaní, povaha konania inter partes zahŕňajúca pravidlá spravodlivého procesu, ako aj nezávislosť a nestrannosť (...). **Charakteristickým znakom mimoriadnych súdnych orgánov je, že právna úprava ich postavenia, pôsobnosti, činnosti a organizácie sa vo vzťahu k niektorým z uvedených kritérií odlišuje od právnej úpravy postavenia, pôsobnosti, činnosti a organizácie „štandardných“ súdov natoľko, že z dotknutého súdneho orgánu vytvára alternatívny prvok jestvujúcej súdnej sústavy (súdneho systému)** (zvýraznenie katedra).

Mimoriadne súdy spravidla spĺňajú požiadavku relevantného právneho základu vzniku a existencie súdneho orgánu. Často sú však kreované so špecifickým zámerom (cieľom) (...). V súvislosti s týmto špecifickým zameraním ide často o orgány, ktoré majú iba dočasnú povahu, alebo sa v rámci ich činnosti uplatňujú osobitné právne pravidlá (predovšetkým procesného charakteru), ako aj osobitné pravidlá upravujúce podmienky výberu, menovania, zániku funkcie sudcov a samotnú organizáciu takýchto súdov. Na rozdiel od „štandardných“ špecializovaných súdov sa v prípade mimoriadnych súdov uvedené špecifiká právnej úpravy ich postavenia, činnosti a organizácie takmer vždy viažu na osobitne vymedzenú **pôsobnosť zahŕňajúcu významný mocensko-politický kontext** (zvýraznenie katedra).

(...) [Z]riadením Špeciálneho súdu sa obmedzila pôsobnosť všeobecných súdov Slovenskej republiky. Z ich pôsobnosti sa vyňalo rozhodovanie o trestnej činnosti vybraných držiteľov verejnej moci. Pôsobnosť Špeciálneho súdu tak bola určená podľa princípu personality, ktorý patril k relevantným znakom určenia právomoci súdnej moci predovšetkým za feudalizmu. (...) Ich existenciu možno rozumne a dostatočne odôvodniť spoločenskou nevyhnutnosťou vyplývajúcou z prehlbovania diferenciácie právom regulovaných spoločenských vzťahov v modernej spoločnosti a s tým spojenou potrebou kvalifikovanej aplikácie zložitej špecializovanej legislatívy. Kreácia špecializovaných súdnych orgánov má byť však vyjadrením objektivizovaných spoločenských potrieb, a nie prostriedkom mocenských zásahov iných zložiek štátnej moci do výkonu právomoci prináležiacej moci súdnej prostredníctvom vytvárania prvkov „alternatívneho súdneho systému“. (...) V tomto kontexte sa ústavný súd stotožňuje s argumentom navrhovateľa, že mimoriadny súd je kompatibilný s princípom právneho štátu v demokratických štátnych režimoch len výnimočne, a to na dosiahnutie mimoriadne závažného cieľa, ktorý nie je možné dosiahnuť iným spôsobom.

Hlavným dôvodom na zriadenie Špeciálneho súdu v Slovenskej republike bola ochrana pred korupciou a organizovaným zločinom. Podľa dôvodovej správy (...): *„Účelom navrhovanej právnej úpravy je vytvoriť špecializované orgány na odhaľovanie, vyšetrovanie a trestné stíhanie korupcie a organizovaného zločinu... S uvedeným súvisí zároveň aj vytvorenie Špeciálneho súdu, ktorý bude uskutočňovať v týchto veciach súdne konanie. Tieto orgány budú mať miestnu pôsobnosť pre celé územie Slovenskej republiky. Cieľom je... lepšia špecializácia a zároveň ochrana a v prípade korupčných trestných činov prelomenie niektorých miestnych väzieb, ktoré môžu ovplyvniť odhaľovanie, vyšetrovanie a prípadne aj samotné súdne konanie v týchto prípadoch.“* (...)

Zákonom priznaná pôsobnosť Špeciálneho súdu vo vzťahu k držiteľom verejnej moci (...) z hľadiska jej celého rozsahu prekračuje zákonodarcom deklarovaný cieľ, pretože nesúvisí výlučne s korupciou alebo s organizovaným zločinom. Siaha za ich hranice. (...) Špeciálnemu súdu bola zverená trestná právomoc nad ústavnými činiteľmi a vyššími štátnymi funkcionármi. Táto „mimoriadna“ črta, pokiaľ ide o postavenie Špeciálneho súdu, musí byť spolu s ďalšími podstatnými znakmi týkajúcimi sa jeho organizácie a činnosti vzatá do úvahy pri posúdení povahy tohto súdneho orgánu a pri následnom posúdení ústavnej konformnosti (...). Špecifickou črtou Špeciálneho súdu je taktiež osobitný právny režim obsadzovania miest sudcov tohto súdu. (...)

Rozdelenie štátnej moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu je základom nezávislosti súdnej moci. Nezávislosť na iných zložkách štátnej moci predstavuje súčasne určujúcu črtu súdnej moci, ktorou je podmienený riadny výkon jej funkcií. (...) Z pôsobnosti, ktorú [NBÚ] zákon priznal (...), možno vyvodiť, že ide o orgán patriaci z pohľadu deľby moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu medzi orgány výkonnej moci. (...) [K]onanie o udelení osvedčenia o bezpečnostnej previerke, ale aj konanie o preverení, či osoba spĺňa predpoklady na vznik oprávnenia, ktoré sa môže skončiť zrušením platnosti osvedčenia, a napokon aj konanie o udelení nového osvedčenia o bezpečnostnej previerke po uplynutí lehoty (...) nepodlieha úprave (...) Správn[eho] poriad[ku] (...). To má za následok, že **konanie a rozhodovanie o otázke kľúčového významu pre splnenie zákonom ustanovenej podmienky s povahou conditio sine que non pre zaradenie a zotrvanie konkrétnej osoby (sudcu) na mieste sudcu na Špeciálnom súde sa vykonáva podľa právnej úpravy, ktorá nie je zlučiteľná s požiadavkou právnej istoty,** hoci táto je nevyhnutným atribútom právneho štátu (zvýraznenie katedra). (...)

Právna úprava (...) umožňuje špecializovanému bezpečnostnému orgánu výkonnej moci účinne zasiahnuť do právneho statusu sudcu Špeciálneho súdu a spochybniť jeho legitimitu postupom, v rámci ktorého dochádza k zhromažďovaniu osobných údajov o osobe sudcu vrátane osobných údajov osobitnej kategórie (zdravotný stav, sexuálna orientácia a intímny život, finančná a majetková situácia, názory a osobné presvedčenie, rodinné a spoločenské vzťahy), pričom k zhromažďovaniu uvedených údajov môže dochádzať aj utajovaným spôsobom s následným vyhodnotením tzv. bezpečnostného rizika v rámci značne širokej správnej úvahy Národného bezpečnostného úradu. (...) **Podľa názoru ústavného súdu právna úprava podmieňujúca výkon funkcie sudcu Špeciálneho súdu bezpečnostnou previerkou realizovanou v právnom režime zákona č. 215/2004 Z. z. vytvára stav, keď sa sudcom Špeciálneho súdu môže stať iba osoba, o ktorej Národný bezpečnostný úrad získava informácie špecifickej osobnej povahy, a to aj utajeným spôsobom, pričom takto získané informácie môže vyhodnocovať v rámci veľmi širokej správnej úvahy a prakticky v ktoromkoľvek momente môže spochybniť legitimitu a legalitu výkonu funkcie sudcu Špeciálneho súdu konkrétnou osobou bez možnosti kontroly a účinného zásahu Súdnej rady** ako ústavného orgánu súdnej moci, ktorému ústava zveruje pôsobnosť v oblasti zabezpečenia nezávislosti súdnictva (...) (zvýraznenie katedra). Uvedená právna úprava zároveň nezaisťuje sudcom Špeciálneho súdu dostatočne účinné prostriedky nápravy, [lebo ani] najvyšší súd v súvislosti s preskúmavaním rozhodnutí osobitného výboru národnej rady nemôž[e] svojím rozhodnutím zmeniť a nahradiť prvostupňové rozhodnutie Národného bezpečnostného úradu. (...) S podaním opravného prostriedku (...) pritom nie je spojený odkladný účinok vo vzťahu k právnemu postaveniu sudcu (...). (...) Za týchto okolností nemožno systém opravných prostriedkov (...) považovať za dostatočne účinný a spôsobilý zaistiť stabilitu a nezávislosť statusu sudcov Špeciálneho súdu. (...)

Výkonnej moci (...) zákonodarca priznal neprimerane silné postavenie, ktoré nie je v súlade so systémom bŕzd a protiváh ako ťažiskovým prvkom demokratickej formy vlády. Ide o narušenie ústavného princípu deľby moci (...). (...)

Navrhovateľ namietal, že podmienenie výkonu funkcie sudcu na mieste sudcu Špeciálneho súdu rozhodnutím Národného bezpečnostného úradu (...) obmedzuje právomoc súdnej rady [prideľovať a prekladať sudcov] (...). (...) [Táto] pôsobnosť súdnej rady (...) slúži na vytvorenie mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej. Národná rada poprela účel tejto právnej úpravy, keď rozhodovanie súdnej rady podmienila rozhodnutím výkonnej moci zastúpenej Národným bezpečnostným úradom. (...)

V konaniach o súlade právnych predpisov s ústavou a s kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami (čl. 125 ústavy) má posudzovanie súladu napadnutého právneho predpisu s čl. 1 ods. 1 ústavy spravidla subsidiárny (podporný, doplňujúci) význam. V prípadoch vyslovenia nesúladu napadnutého právneho predpisu s ústavným poriadkom máva prioritu zistenie, že zákon, prípadne iný preskúmavaný všeobecne záväzný právny predpis nie je v súlade aj s ďalšími ústavnými normami alebo s dohodnutými medzinárodnými zmluvami. Uvedené však nevylučuje taký stav, keď porušenie zásad materiálneho právneho štátu je natoľko intenzívne, že samo osebe musí mať za následok rozhodnutie o nesúlade zákona s ústavou. Vytvorenie orgánu štátu, ktorý sa svojou podstatou vymyká z rámca štandardnej organizácie verejnej moci v štáte, bez existencie závažného dôvodu opodstatňujúceho zriadenie takého orgánu štátu samo osebe vážne ohrozuje podstatu materiálneho právneho štátu. Z toho dôvodu je vytvorenie takého orgánu nezlučiteľné s ochranou, ktorú zaručuje čl. 1 ods. 1 ústavy v rozsahu princípov a zásad právneho štátu (obdobne napr. PL. ÚS 6/04).

V nadväznosti na dosiaľ uvedené skutočnosti možno konštatovať, že **Špeciálny súd je súdnym orgánom, ktorý má znaky typické pre súd so špecializovanou súdnou agendou** (legálny právny základ; stály charakter; osobitná vecná pôsobnosť (...); procesný postup podľa všeobecných procesných pravidiel (...)), **ale aj niektoré znaky mimoriadneho súdneho orgánu** (špecifická personálna pôsobnosť vo vzťahu k ústavným činiteľom a vyšším štátnym funkcionárom nad rámec trestných činov spojených s korupciou a organizovaným zločinom (...) v spojení so špecifickým právnym režimom výberu sudcov a výkonu ich funkcie na tomto súde, podmieneným dohľadom bezpečnostného orgánu výkonnej moci a s tým spojenými nedostatočnými právnymi garanciami pred zasahovaním do výkonu ich právomoci) (zvýraznenie katedra). Takto kreovaný „hybridný“ charakter Špeciálneho súdu (...) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože:

* porušuje princíp právnej istoty implikovaný v koncepcii materiálneho právneho štátu, keď právne postavenie sudcov na Špeciálnom súde spochybňuje možnosťou Národného bezpečnostného úradu kedykoľvek zrušiť sudcovi osvedčenie o bezpečnostnej previerke, a tým spôsobiť zánik jeho pôsobenia na Špeciálnom súde v konaní bez jednoznačných a vopred predvídateľných pravidiel,
* kreuje Špeciálny súd spôsobom, ktorý narúša deľbu moci medzi súdnou mocou a výkonnou mocou v prospech moci výkonnej, čím porušuje aj zásady demokratického štátu, osobitne garancie sudcovskej nezávislosti, pričom takto kreovanému súdnemu orgánu zveruje prakticky výlučnú trestnú jurisdikciu nad ústavnými činiteľmi a niektorými vyššími štátnymi funkcionármi v súvislosti s výkonom ich právomoci.

V danom prípade ide o tak závažné porušenie princípov demokratického právneho štátu, že si vyžiadalo osobitné posúdenie napadnutých právnych predpisov s čl. 1 ods. 1 ústavy (...).

**2. K súladu napadnutých právnych predpisov s čl. 141 ods. 1 a 2, čl. 144 ods. 1, čl. 145 ods. 2 a čl. 148 ods. 1 a 2 ústavy**

(...) Ústava definuje dva podstatné atribúty súdnictva v Slovenskej republike – nezávislosť a nestrannosť. (...) Účelom nezávislosti súdov je zabezpečiť im také postavenie, ktoré zodpovedá ich úlohe v právnom štáte, a to tak vo vzťahu k ďalším orgánom štátu (v horizontálnej úrovni vzťahov), ako aj vo vzťahu k subjektom podliehajúcim ich jurisdikcii. Všeobecne možno pojem nezávislosť súdov charakterizovať tak, že zahŕňa rozhodovanie bez akýchkoľvek právnych a faktických vplyvov na výkon ich právomoci, a taktiež vylúčenie ich podriadenosti pri výkone právomoci komukoľvek inému. (...) V tomto smere ako nezávislosť súdov, tak ani nezávislosť sudcov nemôže byť nikdy nezávislosťou absolútnou a „samoúčelnou“, keďže sa poskytuje funkčne pre potreby riadneho výkonu súdnictva. V dôsledku toho ju nemožno považovať ani za akúsi „výsadu“ súdnej moci, ale (a naopak) za nevyhnutný predpoklad naplnenia jej zodpovednosti za nestranné a spravodlivé súdne rozhodnutia. (...)

Nezávislosť súdnej moci je pojem s dvojitým významom: označuje nezávislosť súdov (inštitucionálna nezávislosť) a nezávislosť sudcov (individuálna nezávislosť). Inštitucionálnu nezávislosť súdnej moci nemožno stotožňovať s individuálnou nezávislosťou sudcov. Právne záruky inštitucionálnej nezávislosti, ako aj individuálnej nezávislosti by mali byť v spravodlivej rovnováhe s verejným záujmom na tom, aby súdy a sudcovia plnili svoje poslanie rozhodovať spory nestranne v súlade s platným právnym poriadkom a s plným rešpektom k právam, ktoré sa priznávajú účastníkom súdnych konaní. (...) Zákonná úprava postavenia Špeciálneho súdu nezaručuje inštitucionálnu nezávislosť tohto orgánu ani individuálnu nezávislosť jeho sudcov. Výkonná moc prostredníctvom Národného bezpečnostného úradu má možnosť zasahovať do obsadzovania inštitúcie Špeciálneho súdu udelením osvedčenia o bezpečnostnej previerke stupňa „Prísne tajné“ alebo rozhodnutím o zániku platnosti tohto osvedčenia, prípadne neudelením nového osvedčenia po uplynutí doby platnosti, čo je v rozpore s čl. 141 ods. 1 ústavy.

Pokiaľ národná rada namieta, že v posudzovanej veci nemožno vopred predpokladať možnosť ovplyvňovania súdnej moci mocou výkonnou a je potrebné striktne vychádzať z predpokladu ústavného a zákonného výkonu právomoci Národným bezpečnostným úradom (...), ústavný súd konštatuje, že výklad a praktická aplikácia práva (...) musí reagovať na reálne existujúce spoločenské vzťahy (...). Iba takýto prístup je v súlade so zmyslom a poslaním – sociálnou funkciou práva. (...) Akceptácia argumentu národnej rady by vo svojich dôsledkoch viedla k popretiu účelnosti a zmyslu princípov zaručených v ustanoveniach čl. 141 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 144 ods. 1 ústavy, ako aj k popretiu účelnosti a zmyslu samotného princípu deľby moci (...) a paradoxne (...) by spochybnila samotnú legitímnosť cieľa, ktorý zákonodarca zriadením Špeciálneho súdu a zavedením inštitútu bezpečnostnej previerky jeho sudcov sledoval. (...)

**3. K námietke o porušení zásady rovnakého zaobchádzania a nesúladu právnej úpravy odmeňovania sudcov Špeciálneho súdu**

(...) Zákaz diskriminácie ustanovený čl. 12 ústavy je ústavnou zásadou, ktorá vzhľadom na svoju podstatu a účel presahuje medze základných práv a slobôd a má relevanciu aj pre výklad a uplatnenie tých noriem ústavy, ktoré sa nevzťahujú na základné práva a slobody. (...) **Právne postavenie sudcov, ich práva a povinnosti týkajúce sa výkonu sudcovskej funkcie nemožno zaradiť do systému základných práv a slobôd** (zvýraznenie katedra). Základné práva a slobody sa zaručujú každému, teda aj sudcom, ale v príčinnej súvislosti k výkonu funkcie sudcov majú pasívnu podobu – sudca pri výkone funkcie má ústavnú povinnosť dodržiavať základné práva a slobody priznané účastníkom súdnych konaní a ďalším osobám dotknutým uplatňovaním rozhodovacej právomoci súdov. A predsa, aj právne postavenie sudcov podlieha zásade zákazu diskriminácie, a to preto, lebo **štát je povinný rešpektovať ústavnú zásadu rovnakého zaobchádzania aj mimo vzťahov, ktorých predmetom sú základné práva a slobody (čl. 12 ods. 1 prvá veta ústavy)** (zvýraznenie katedra) [Tu teda ústavný súd akcentuje rovnosť v najširšej podobe, neakcesoricky a napokon aj bez konkrétneho diskriminačného statusu, pozn. katedry]. (...)

Európsky súd pre ľudské práva k problematike diskriminácie uviedol: „Rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť.“ (Case of Evans v. the United Kingdom, sťažnosť č. 6339/05, § 73) [poznámka katedry: Ústavný súd tu odkazuje, hoci to neuvádza, na rozhodnutie štvrtej sekcie Európskeho súdu pre ľudské práva zo 7. marca 2006, nie na konečné rozhodnutie veľkej komory z 10. apríla 2007. Ústavný súd tiež neuvádza, že štrasburský súd vo veci pani Evans nerozhodoval samostatne na platforme čl. 14 Dohovoru (zákaz diskriminácie), ale na platforme čl. 14 v spojení s čl. 8 Dohovoru (právo na súkromný a rodinný život), teda na platforme akcesorickej rovnosti, nie širokej abstraktnej rovnosti. Napokon, aj čl. 14 Dohovoru je čo sa týka textu postavený akcesoricky – užívanie práv a slobôd zabezpečených Dohovorom má byť nediskriminačné – a tak sa podobá druhému odseku čl. 12 Ústavy, nie odseku prvému.]

Priznanie funkčného príplatku sudcom na Špeciálnom súde bolo odôvodnené úvahou o inej (podstatne vyššej) miere ich ohrozenia v porovnaní so sudcami všeobecných súdov bez ohľadu na skutočnosť, že agendu zverenú do pôsobnosti Špeciálneho súdu pôvodne vykonávali práve sudcovia všeobecných súdov, a to bez priznania takéhoto finančného ohodnotenia, pričom zákonodarca na eliminovanie vyššej miery ohrozenia sudcov Špeciálneho súdu prijal aj ďalšie opatrenia v podobe obligatórneho zabezpečovania ochrany ich osôb, ich rodinných príslušníkov, ako aj ich obydlí. Vyššiu mieru náročnosti výkonu sudcovskej funkcie na mieste sudcu na Špeciálnom súde navyše zohľadňuje už úprava základného platu sudcov na tomto súde (...) v sume zodpovedajúcej 1,3 násobku platu poslanca národnej rady bez ohľadu na dĺžku praxe, t. j. v sume identickej so základným platom sudcu najvyššieho súdu (...). Napokon, do času rozhodovania ústavného súdu sa predpoklad národnej rady o podstatne vyššej miere ohrozenia sudcov na Špeciálnom súde nepotvrdil praktickou skúsenosťou. (...)

Takýto prístup zákonodarcu s prihliadnutím na všetky okolnosti späté so zriadením Špeciálneho súdu a jeho postavením (...) indikuje nebezpečenstvo ohrozenia nestrannosti sudcov na Špeciálnom súde „skrytou (systémovou) korupciou“ realizovanou štátom. **Priznanie funkčného príplatku (...) môže mať totiž racionálny základ a väzbu na legitímny cieľ v podobe úsilia o zohľadnenie zvýšených nárokov na výkon funkcie (...), no zjavne mu chýba vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným zámerom** (zvýraznenie katedra). Taká zásadná disbalancia v odmeňovaní sudcov Špeciálneho súdu, ako aj sudcov najvyššieho súdu rozhodujúcich o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam Špeciálneho súdu v porovnaní s odmeňovaním sudcov „ostatných súdov“ porušuje princíp proporcionality limitujúci zásahy zákonodarcu do materiálneho zabezpečenia sudcov, a to tak z hľadiska rešpektovania zásady rovnakého zaobchádzania aplikovateľnej na sudcov v súvislosti s výkonom ich funkcie (čl. 12 ods. 1 ústavy) (...) ako aj z hľadiska rešpektovania požiadavky zachovania jednotnej sústavy všeobecného súdnictva v štáte v zmysle čl. 143 ods. 1 ústavy (...). (...) Zákonodarcom zvolený rozsah platového zvýhodnenia sudcov Špeciálneho súdu (...) by bolo možné považovať za zlučiteľný s uvedeným princípom proporcionality iba v prípade, ak by ho bolo možné odôvodniť okolnosťami mimoriadnej povahy. Žiadne konkrétne dôvody mimoriadneho charakteru však ústavnému súdu (...) uvedené neboli a nevyplývajú ani z relevantných dokumentov týkajúcich sa legislatívneho procesu (...). Zo záznamu z rozpravy národnej rady (...) vyplýva, že súčasná suma funkčného príplatku napokon priznaná sudcom Špeciálneho súdu bola odôvodnená takto: (...) *Uvedené je odôvodnené veľkým rizikom vykonávania úkonov a rozhodovania vo veciach v právomoci Špeciálneho súdu. Ide o najťažšie a najväčšie trestné kauzy. V súčasnosti upravené platové zvýhodnenie oproti iným sudcom (dvojnásobok priemernej nominálnej mesačnej mzdy...) sa ukázalo ako nedostatočným a o pôsobenie na Špeciálnom súde je minimálny záujem.“* (...)

**4. K súladu napadnutých právnych predpisov s čl. 148 ods. 1 a 2 ústavy**

Navrhovateľ napokon namietol aj nesúlad [napadnutej právnej úpravy] (...) s čl. 148 ods. 1 a 2 ústavy, podľa ktorého: (...) Sudcu možno preložiť na iný súd len s jeho súhlasom alebo na základe rozhodnutia disciplinárneho senátu. (...) Ak Národný bezpečnostný úrad sudcovi na Špeciálnom súde zruší platnosť osvedčenia o bezpečnostnej previerke alebo ak Národný bezpečnostný úrad sudcovi na Špeciálnom súde po uplynutí doby platnosti osvedčenia nevydá nové osvedčenie a sudca neudelí súhlas na svoje preloženie na súd rozdielny od Špeciálneho súdu, ex lege sa mu prerušuje výkon funkcie sudcu bez nároku na plat (...) Napadnutá právna úprava (...) ustanovuje právny režim, ktorého účinkom je zbavenie sudcu výsady dobrovoľnosti udelenia súhlasu s preložením na iný súd, čo má za následok, že § 150a ods. 3 zákona č. 385/2000 Z. z. nie je v súlade s čl. 148 ods. 1 a 2 ústavy. (...)

**6. K súladu napadnutých právnych predpisov s čl. 11 ods. 1 Dohovoru OSN proti korupcii**

 Podľa čl. 11 ods. 1 Dohovoru OSN proti korupcii (...) zmluvná strana, prijme v súlade so základnými zásadami svojho právneho poriadku a bez toho, aby sa to dotklo sudcovskej nezávislosti, opatrenia na posilnenie integrity a na zabránenie možnostiam korupcie u sudcov. (...)Slovenská republika porušila podmienku čl. 11 ods. 1 Dohovoru OSN proti korupcii, keď (...) zaviedla opatrenia, ktoré sa negatívne dotkli sudcovskej nezávislosti.

**7. K námietke nesúladu zákona č. 458/2003 Z. z. a súvisiacich navrhovateľom napadnutých právnych predpisov upravujúcich zriadenie a postavenie Úradu špeciálnej prokuratúry**

(...) Podľa (...) názoru [navrhovateľa] bol ustanoveniami § 55b až § 55l zákona č. 153/2001 Z. z. inkorporovanými zákonom č. 458/2003 Z. z. porušený *„... ústavný princíp deklarovaný v... ustanovení čl. 150 Ústavy SR...“*, pretože generálnemu prokurátorovi obmedzili právomoc ukladať tzv. „negatívne“ záväzné pokyny týkajúce sa postupu v trestných veciach patriacich do pôsobnosti Úradu špeciálnej prokuratúry, (...) čím bol narušený základný princíp prokuratúry, princíp nadriadenosti a podriadenosti (...).

(...) [Podľa ústavného súdu p]rincípy determinujúce organizačnú štruktúru prokuratúry a funkčné vzťahy pri výkone jej pôsobnosti sú princípmi zákonnými, nie princípmi ústavnými. Z tejto skutočnosti vyplýva oveľa širšia miera regulatívnej voľnosti zákonodarcu pri úprave postavenia, činnosti a organizácie prokuratúry, než je to v prípadoch týkajúcich sa postavenia, činnosti a organizácie súdov. (...) Podľa názoru ústavného súdu sa zriadenie Úradu špeciálnej prokuratúry a vymedzenie jeho postavenia a pôsobnosti nedostáva do rozporu s ústavne definovaným poslaním prokuratúry (...) Zriadenie a postavenie Úradu špeciálnej prokuratúry v systéme orgánov prokuratúry, ako aj vymedzenie postavenia špeciálneho prokurátora vo vzťahu k postaveniu a oprávneniam generálneho prokurátora má racionálny základ v úsilí zabezpečiť účinné právne prostriedky pre odhaľovanie a trestnoprávny postih najzávažnejších foriem trestnej činnosti a nedostáva sa do konfliktu s princípom ochrany základných práv a slobôd ani inými princípmi materiálneho právneho štátu či zásadami právneho poriadku Slovenskej republiky. (...) Postavenie Úradu špeciálnej prokuratúry a osobitne špeciálneho prokurátora v zmysle navrhovateľom napadnutej právnej úpravy nie je natoľko autonómne, aby predstavovalo popretie riadiacej a kontrolnej právomoci generálneho prokurátora (...). (...)

[N]avrhovateľom napadnuté ustanovenia právnych predpisov nadväzujúcich na právnu úpravu čl. I § 1 zákona č. 458/2003 Z. z., ktoré predstavujú premietnutie existencie Špeciálneho súdu do právneho poriadku Slovenskej republiky, prestanú byť dňom právoplatnosti tohto rozhodnutia samy osebe uplatniteľné. (...) Ústavný súd preto vo vzťahu k týmto ustanoveniam rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto rozhodnutia.

Zvyšné ustanovenia zákona (...) buď nevyvolávajú priamy právny účinok (...) , alebo ich ústavnosť nie je spochybniteľná (napr. ustanovenia upravujúce postavenie špeciálnej prokuratúry či ustanovenie ustanovujúce deň nadobudnutia účinnosti zákona č. 458/2003 Z. z.). Vo vzťahu k týmto ustanoveniam (...). preto ústavný súd návrhu navrhovateľa nevyhovel. (...)

Rozhodnutie ústavného súdu má vo vzťahu k preskúmavaným právnym predpisom účinky ex nunc. Nadväzujúce právne konzekvencie rozhodnutia ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy vo vzťahu k existujúcim individuálnym právnym aktom upravuje ustanovenie § 41b zákona o ústavnom súde. Podľa § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde ak súd v trestnom konaní vydal na základe právneho predpisu, ktorý neskôr stratil účinnosť v zmysle čl. 125 ústavy, rozsudok, ktorý nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, **strata účinnosti takého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia je dôvodom obnovy konania podľa ustanovení Trestného poriadku** (zvýraznenie katedra).

Za výnimku zo zásady, podľa ktorej výklad zákonov prislúcha predovšetkým všeobecným súdom, treba považovať výklad ustanovení zákona o ústavnom súde. V danom prípade ide (...) najmä o ustanovenia § 41a a § 41b v spojení s § 41 ods. 2 zákona o ústavnom súde [V „novom“ zákone o ústavnom súde ide o § 93, pozn. katedry].

Pre označené ustanovenia zákona o ústavnom súde je charakteristické vzájomné pôsobenie princípu ochrany a zachovania ústavnosti na jednej strane a princípu právnej istoty na strane druhej. Oba princípy sú neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu (...). Princíp ochrany a zachovania ústavnosti sa realizuje (...) samotným rozhodovaním ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov (...)a jeho následnými právnymi účinkami na rozhodnutia (...) iných orgánov verejnej moci v individuálnych veciach. Princíp právnej istoty sa prejavuje v dvoch smeroch: jednak je založený na prezumpcii ústavnosti právnych predpisov (...) a jednak na zachovaní právoplatnosti rozhodnutí súdov a iných orgánov verejnej moci vychádzajúcich z prezumpcie ústavnosti. Podľa názoru ústavného súdu pri kolízii spomínaných princípov treba dať prednosť jednoznačne princípu zachovania a ochrany ústavnosti, a to za súčasného spolupôsobenia bŕzd vyplývajúcich z uplatnenia princípu právnej istoty (...).

 Opierajúc sa aj o uvedené východiská zákonodarca pri prijímaní zákona o ústavnom súde rozlíšil vplyv účinkov nálezov ústavného súdu vydaných v konaní o súlade právnych predpisov na konania pred súdmi a inými orgánmi verejnej moci v individuálnych veciach na tie, ktoré boli v čase uverejnenia nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky už právoplatne skončené (...). (...) Z dôvodu prevencie prípadných sporov týkajúcich sa výkladu § 41b zákona o ústavnom súde považuje ústavný súd za dôležité vysloviť, že v rámci aplikácie označeného ustanovenia zákona o ústavnom súde vyžaduje ústavný poriadok Slovenskej republiky rešpektovanie princípu proporcionality nastoľujúcej spravodlivú rovnováhu medzi priznaním práva na obnovu konania (...) a ochranou princípu právnej istoty zahŕňajúceho požiadavku stability demokratického ústavného systému (...). Ustanovenie § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde je aplikovateľné iba na prípady, keď bol právoplatný, ale ešte nevykonaný rozsudok v trestnom konaní, vydaný na základe bezprostrednej aplikácie právneho predpisu, ktorý stratil účinnosť podľa čl. 125 ods. 3 ústavy. Ide o taký právny predpis, ktorý vytvára **priamy hmotnoprávny základ súdneho rozhodnutia** (trestného rozsudku) (zvýraznenie katedra). V niektorých prípadoch nemožno vylúčiť ani dopad neústavnosti procesných ustanovení právnych predpisov na aplikovateľnosť § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde vo vzťahu k takýmto rozsudkom. V takýchto prípadoch je však nevyhnutnou podmienkou existencia priamej príčinnej súvislosti medzi neústavnosťou aplikovanej procesnej normy a zásahom do základných práv účastníka konania spôsobilého premietnuť sa do konečného súdneho rozhodnutia (trestného rozsudku).

(...) Právne predpisy, ktorých nesúlad ústavný súd vyslovil (...) nepredstavujú hmotnoprávny základ rozsudkov Špeciálneho súdu (...). Rozhodnutia Špeciálneho súdu vydané v trestnom konaní nie sú týmto rozhodnutím ústavného súdu dotknuté. (...)

**Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcov Juraja Horvátha, Lajosa Mészárosa, Jána Lubyho, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika**

(...) **I. K bodu 1 výrokovej časti nálezu**

(...) [M]ožno konštatovať, že z právnej povahy a podstaty (...) časti bodu 1 výrokovej časti označeného nálezu vyplýva, že jeho právnym dôsledkom je zánik Špeciálneho súdu ako inštitúcie (...). Toto svoje rozhodnutie väčšina pléna ústavného súdu založila na vyslovení protiústavnosti parciálnych častí právnej úpravy o Špeciálnom súde bez relevantných argumentov o protiústavnosti samotného čl. I § 1 zákona o Špeciálnom súde (až na snahu priradiť Špeciálnemu súdu status mimoriadneho súdu s poukázaním napokon „len“ na jeho hybridný charakter). S uvedeným sa nemôžeme stotožniť, pričom náš právny názor opierame najmä o tieto argumenty:

**1. Špeciálny súd ako mimoriadny súd**

(...) Pokiaľ sa väčšina pléna ústavného súdu rozhodla posúdiť ústavnosť zriadenia a postavenia Špeciálneho súdu v systéme súdov Slovenskej republiky, tak to mala podľa nášho názoru urobiť **systémovým a ústavne akceptovateľným postupom** založeným na posúdení Špeciálneho súdu z hľadiska čl. 143 ústavy, t. j. z hľadiska možnosti jeho zriadenia a jeho postavenia v systéme sústavy súdov (...), ako aj z hľadiska toho, či takýto súd poskytuje pri uplatňovaní svojej právomoci dostatočné garancie uplatňovania princípov spravodlivého procesu (...) (zvýraznenie katedra). (...) Vzhľadom na to, že takýto prístup väčšina pléna ústavného súdu nezvolila (...) **rezignovala na materiálne aspekty posúdenia ústavnosti Špeciálneho súdu** (zvýraznenie katedra). Bez tohto posúdenia podľa nášho názoru väčšina pléna ústavného súdu nemohla dospieť k ústavne akceptovateľnému a presvedčivému záveru o protiústavnosti Špeciálneho súdu (...). (...)

Pripúšťame, že aj otázka posúdenia spoločenskej potreby určitej právnej úpravy, prostredníctvom ktorej sa konštituuje určitý orgán verejnej moci, môže mať/má pri posudzovaní ústavnosti napadnutého právneho predpisu svoje, aj keď len subsidiárne, miesto, ale len vtedy, ak má ústavnoprávny základ, t. j. vtedy, ak ústava poskytuje pre takýto prístup priestor. **V danom prípade však bola otázka spoločenskej potreby Špeciálneho súdu otázkou dominantne politickou, t. j. patriacou do sféry posúdenia Národnou radou Slovenskej republiky** (...) (zvýraznenie katedra). Arbitrárnosť výsledkov zákonodarnej činnosti národnej rady možno v zásade skúmať spravidla pri otázkach rovnosti alebo pri zákonných obmedzeniach základných práv a slobôd, ale v oveľa menšej miere pri koncepciách trestnej politiky. (...)

Pri posúdení ústavnosti existencie Špeciálneho súdu je potrebné podľa nášho názoru zvoliť základné porovnávacie kritérium, a to všeobecné definičné znaky patriace všetkým súdom Slovenskej republiky (...). Za tieto základné definičné znaky považujeme

* zriadenie súdu začleneného do sústavy súdov zákonom,
* ustanovenie vecnej, miestnej a osobnej pôsobnosti súdu zákonom,
* obsadenie súdu sudcami na základe zákona,
* garantovanie nezávislosti a nestrannosti sudcov tohto súdu,
* aplikáciu rovnakých pravidiel pri rozhodovacej činnosti v celej súdnej sústave,
* garantovanie princípov spravodlivého súdneho procesu.

Podľa nášho názoru len ak niektorý zo všeobecných definičných znakov niektorému súdu chýba, možno mu priradiť prívlastok výnimočnosti, špeciality a špecializácie či špeciálnosti, aj keď zastávame názor, že ani v takomto prípade nemusí ísť ešte o súd mimoriadny. Mimoriadnym súdom je však jednoznačne súd, ktorý nebol zriadený zákonom.

Na tomto základe sa potom nedá súhlasiť s tým, že Špeciálny súd bol vytvorený v rozpore s ústavou (...). [Disentujúci sudcovia a sudkyňa následne ukázali prečo je každá charakteristika definičného znaku súdu v Slovenskej republike splnená aj pri Špeciálnom súde, pozn. katedry] (...) Špeciálny súd je nezávislý a nestranný. Jeho právomoc sa vykonáva oddelene od iných štátnych orgánov, nie však ostatných súdov. (...) Špeciálny súd rozhoduje v trestnoprávnych veciach vo vecnom a osobnom rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej zákonom, teda nemožno tvrdiť, že vykonáva právomoc, ktorá by nemala oporu v zákone alebo by tvorila len alternatívny prvok súdnej sústavy (...). Naopak, treba zdôrazniť, že pri výkone trestnoprávneho súdnictva tento súd postupuje podľa Trestného poriadku (...). (...) Z toho hľadiska nejde o žiaden mimoriady súd; o taký by išlo, ak by taký súd mohol obísť ústavné a procesné garancie konania pred ním, napríklad obmedzením práv obhajoby a podobne. Nič také sa však Špeciálneho súdu netýka. (...) Špeciálny súd je bez ďalšieho subsumovateľný pod pojem ostatné súdy (...). (...) Sudcovia Špeciálneho súdu sú sudcami Slovenskej republiky, čo vyplýva z ich spôsobu kreovania, ktorý je zásadne a v podstatných znakoch totožný so spôsobom ustanovovania do funkcií ostatných sudcov všeobecných súdov. (...)

Komparatívna časť odôvodnenia [väčšiny], ktorá by mala byť argumentačne silná (...) má len popisný a informatívny, a nie hodnotiaci charakter a vykazuje značné nepresnosti a zjednodušené závery. Relevantná z hľadiska argumentačného využitia pre odôvodnenie nálezu ústavného súdu hneď v úvode odôvodnenia nálezu by mala byť komparácia „ústavných poriadkov“ tej časti štátov, ktoré vo svojich ústavách nevylučujú, ale ani nezakazujú zriadenie súdov so špeciálnou vecnou alebo osobnou pôsobnosťou mimo inak štandardnej súdnej sústavy, a napriek tomu zákonnú úpravu o zriadení a pôsobení súdov tejto kategórie predsa majú. **Ak takto ponímaná komparácia v odôvodnení nie je, jej vypovedacia a argumentačná hodnota je na účely zdôvodnenia rozhodnutia väčšiny pléna ústavného súdu výrazne oslabená** (zvýraznenie katedra).Hodnotiac z tohto pohľadu poskytnutú „komparáciu“ (skutočne len v úvodzovkách, pretože jej chýbajú základné hodnotiace kritériá, a to posúdenie porovnávaných právnych úprav podľa prvkov zhodnosti, podobnosti a odlišnosti) treba konštatovať, že porovnávacia analýza vo väčšinovom stanovisku pléna ústavného súdu (...) je v predloženej podobe povrchná a nepresná, zároveň v kontexte systematiky a vlastných záverov k tomuto problému tendenčná. (...)

Škála štátov, ktoré pripúšťajú existenciu špecializovaných súdov, je oveľa širšia, ako sa to uvádza vo väčšinovom názore pléna ústavného súdu (napr. škandinávske štáty – Dánsko, Fínsko, Nórsko) (...). (...) **Dôvodom je zrejme účelovo formalistický prístup, ktorý neumožňuje v rámci prezentovanej „analýzy“ postrehnúť existenciu takýchto súdov, pokiaľ sa v ich názve neobjaví termín „špeciálny súd“** (zvýraznenie katedra). Keďže stanovisko väčšiny pléna neprináša záver, ktorý by vyúsťoval do jasného pokusu o odlíšenie oboch typov súdov, dovolíme si uviesť jeden z najilustratívnejších prípadov: Mimoriadne súdy (...) sú podľa definície Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko *„súdy, ktoré sú osobitne zriadené odlišne od zákonnej príslušnosti a sú povolané rozhodovať jednotlivé, konkrétne alebo individuálne určené prípady“.* Mimoriadny súd je podľa Komentára k Základnému zákonu takým súdom, pri ktorom nie je vopred abstraktne a všeobecne určená príslušnosť. Je to súd vytvorený na riešenie konkrétnej, resp. individuálnej veci (...). Špeciálny súd takéto znaky nevykazuje. (...)

Z opaku treba uviesť, že účel, na ktorý bol Špeciálny súd zriadený, je v súlade s princípom právneho štátu (...). Tento účel je proporcionálny k tomu, že Slovenská republika je štát, ktorý aj v súčasnosti rieši mnohé kauzy spojené s obdobím prechodu tak k demokracii, právnemu štátu a plnému rešpektovaniu ľudských práv a základných slobôd, ako aj k štátu orientovanému na slobodné trhové hospodárstvo. (...) Objektom a účelom ustanovenia „súd zriadený zákonom“ je skutočnosť, **aby súdna organizácia v demokratickej spoločnosti nezávisela od diskrécie exekutívy**, ale aby vychádzala zo zákona prijatého parlamentom. To však neznamená, že každý detail musí byť upravený zákonom (zvýraznenie katedra). (...)

**2. K špecifickej personálnej pôsobnosti Špeciálneho súdu**

(...) [Závery väčšiny] týkajúce sa neústavného vymedzenia personálnej pôsobnosti Špeciálneho súdu podľa nášho názoru neobstoja, a to ani v konfrontácii s judikatúrou ESĽP akceptujúcou obdobné úpravy vymedzenia personálnej pôsobnosti súdov v zahraničí a ani z hľadiska kritérií, ktoré možno odvodiť z ústavy. (...) Pritom v Európe existuje celý rad súdov [disentéri uvádzajú aj konkrétne príklady, pozn. katedry], ktoré majú špecificky vymedzenú personálnu pôsobnosť. (...)

Vojenské súdy boli aj u nás tradičnou súčasťou sústavy súdov (...). (...)

Argument väčšiny pléna ústavného súdu, že *„Zákonom priznaná pôsobnosť Špeciálneho súdu vo vzťahu k držiteľom verejnej moci pritom z hľadiska jej celého rozsahu prekračuje zákonodarcom deklarovaný cieľ* (ochrana pred korupciou a organizovaným zločinom, pozn.)*, pretože nesúvisí výlučne s korupciou alebo s organizovaným zločinom. Siaha za ich hranice.“*, nemá podľa nášho názoru žiadnu ústavnú relevanciu. **Ide totiž o otázku hľadania optimálneho vymedzenia pôsobnosti Špeciálneho súdu, čo je problematika, ktorá patrí výhradne do právomoci národnej rady** (zvýraznenie katedra). (...)

**3. K problematike bezpečnostných previerok sudcov Špeciálneho súdu**

(...) Aj keď sa nestotožňujeme s niektorými čiastkovými závermi väčšiny pléna ústavného súdu, ktoré sa týkajú bezpečnostných previerok sudcov Špeciálneho súdu, sme toho názoru, že práve táto problematika tvorí z ústavnoprávneho hľadiska „najkontroverznejšiu“ časť právnej úpravy napadnutej navrhovateľmi (...). Podľa nášho názoru základným východiskom posudzovania ústavnej (ne)akceptovateľnosti bezpečnostných previerok ako predpokladu výkonu funkcie sudcu na Špeciálnom súde, ktoré väčšina pléna ústavného súdu opomenula, resp. mu nevenovala primeranú pozornosť, je ich skúmanie z dvoch hľadísk:

1. ako predpoklad výkonu funkcie, ktorý musí sudca splniť len pri ujímaní sa funkcie sudcu Špeciálneho súdu,
2. ako opakovane overovaná požiadavka výkonu funkcie sudcu Špeciálneho súdu v pravidelných časových obdobiach alebo pri pochybnostiach o spĺňaní tejto požiadavky.

Vo vzťahu k prvému hľadisku, t. j. vo vzťahu k „získaniu“ bezpečnostnej previerky ako predpokladu ujatia sa funkcie sudcu na Špeciálnom súde považujeme z ústavného hľadiska za relevantnú a akceptovateľnú argumentáciu uvedenú vo vyjadrení národnej rady k návrhu navrhovateľov, v zmysle ktorej *„... niet pochýb o tom, že zákonodarca smie podmieniť prístup k výkonu verejnej funkcie ustanovením podmienok, ktoré majú racionálne opodstatnenie a nie sú vo vzťahu k sledovanému cieľu neprimeranými.* (...).

Vo vzťahu k druhému hľadisku bezpečnostných previerok ako požiadavky výkonu funkcie sudcu na Špeciálnom súde, ktorá zahŕňa možnosť zrušenia platnosti osvedčenia (...) sa na základe odôvodnenia nálezu možno stotožniť s právnym názorom vyjadreným v bode 1 výrokovej časti (...) nálezu (...).

Princíp nezávislosti súdnej moci a nezávislosti sudcov je totiž štrukturálnou zložkou právneho štátu. (...) Aj keď NBÚ možno začleniť do skupiny tzv. nezávislých správnych orgánov, stále ide z hľadiska jeho podstaty o správny orgán. (...) Predstava, čo i len špekulatívna, že politicky citlivý prípad, napríklad aj pre samotný NBÚ, má byť rozhodovaný sudcom, ktorému čoskoro zanikne platnosť bezpečnostnej previerky a musí sa uchádzať o novú previerku, je aj podľa nášho názoru len ťažko zlučiteľná s nárokmi na nezávislý súd. (...) **Tento „ústavný“ nedostatok ale podľa nášho názoru nezakladal dôvod na to, aby najmä na jeho základe väčšina pléna ústavného súdu formulovala záver o neústavnosti Špeciálneho súdu ako inštitúcie a bodom 1 označeného nálezu tento súd „zrušila**“ (zvýraznenie katedra).

**4. K funkčnému príplatku sudcov Špeciálneho súdu**

(...) Argumentácia väčšinového názoru pléna ústavného súdu vychádza z názoru, že postavenie sudcov Špeciálneho súdu predstavuje ich „iné postavenie“ v porovnaní s postavením sudcov všeobecných súdov tak, ako to namietali aj navrhovatelia. (...) Poskytnutie funkčného príplatku podľa nás však nezasahuje do samotného postavenia sudcov, ktorých výkon funkcie je v zásade na každom súde rovnaký. (...) Poskytnutie funkčného príplatku nemôže mať diskriminačný charakter z dôvodu iného postavenia sudcov, pretože nezvýhodňuje sudcov Špeciálneho súdu v ich postavení oproti sudcom všeobecných súdov, čo by mohol byť dôvod na vyslovenie nesúladu právnej úpravy týkajúcej sa funkčného príplatku sudcom Špeciálneho súdu s čl. 12 ods. 2 ústavy. (...)

Funkčné príplatky nemôžu byť podľa nášho názoru neústavné per se. Je vecou zákonodarcu, ako bude odmeňovať sudcov Slovenskej republiky (...). Inak by vznikla skutočná nerovnosť, ak by všetci sudcovia mali rovnaký plat, resp. odmeňovanie. (...) Funkčný príplatok je podľa nášho názoru síce statusovou otázkou sudcov Špeciálneho súdu, ale svojím charakterom je otázkou, ktorej úprava má svoju zákonnú úroveň, t. j. nemá ústavný rozmer. (...)

Ústavne problematickou sa teda javí otázka, či dosiahnutá úroveň funkčného príplatku sudcov Špeciálneho súdu neprekročila rozumnú mieru proporcionality (...). Väčšina pléna sa pritom nevyjadrila, čo je pre ňu limitom (aký násobok priemernej mesačnej nominálnej mzdy) na konštatovanie porušenia princípu proporcionality. (...)

Optimálnym prostriedkom pre toto zistenie by bolo vykonanie testu „platovej“ proporcionality (...). To by bol objektívny a ústavne akceptovateľný záver ústavného súdu. **Z odôvodnenia nálezu však nevyplýva, že by väčšina pléna takýto test proporcionality urobila, a potom až na tomto základe rozhodla. Vzhľadom na túto skutočnosť je záver väčšiny pléna podľa nášho názoru právne nepresvedčivý a aj spochybniteľný** (zvýraznenie katedra).

[My]sme dospeli k inému záveru, ako dospela väčšina pléna ústavného súdu. Posudzovali sme, či osobný a vecný rozsah agendy patriaci do pôsobnosti sudcov Špeciálneho súdu, ktorý nepochybne ovplyvňuje ich pracovné a životné podmienky, najmä čo sa týka ich psychickej záťaže a možného stupňa ohrozenia ich bezpečnosti, odôvodňuje v súčasnosti dosiahnutú úroveň ich odmeňovania. (...)

**5. Bod 1 výrokovej časti označeného nálezu a porušenie princípu minimalizácie zásahov do právomoci iných ústavných orgánov**

Ústavný súd ako súdny orgán ochrany ústavnosti vo svojej doterajšej rozhodovacej činnosti vychádzal z požiadavky minimalizácie zásahov do právomoci iných orgánov verejnej moci (...). Zvlášť dôležité je uplatňovanie princípu minimalizácie zásahov do právomoci iných orgánov verejnej moci v konaní o súlade zákonov s ústavou (...). (...) Väčšina pléna ústavného súdu sa (...) týmto princípom neriadila. (...) [Č]iastkové závery [väčšiny pléna] (...) podľa nášho názoru v žiadnom prípade neodôvodňovali záver (...), ktorého bezprostredným právnym dôsledkom je „zánik“ Špeciálneho súdu ako inštitúcie. (...) Z tohto hľadiska hodnotíme rozhodnutie väčšiny pléna (...) ako prejav neprimeraného súdneho aktivizmu, ktorý v konečnom dôsledku vyvoláva závažné otázniky nad tým, či väčšina pléna (...) konala v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy (...) a či ústavný súd týmto svojím rozhodnutím nezasiahol neprípustným spôsobom do ústavou vymedzenej deľby moci (...)

**II. K bodu 3 výrokovej časti označeného nálezu**

(...) Bod 3 výrokovej časti označeného nálezu spolu s jeho odôvodnením prekračujú podľa nášho názoru tolerovateľné medze súdneho aktivizmu [(neskôr menšina hovorí, že takými medzami sú prípady, na ktoré má súd právomoc a smerujú k ochranE významných ústavných hodnôt)]ústavného súdu pri výkone jeho právomoci. Ústavný súd koná a rozhoduje na základe návrhu (...). (...) Založiť bod 3 výrokovej časti označeného nálezu na odôvodnení, že v konaní o súlade právnych predpisov je potrebný výklad zákona o ústavnom súde, ktorý prislúcha urobiť len ústavnému súdu (...), je skôr účelovým tvrdením ako aktivizmom (...). Je totiž očividné, že nejde o žiaden výklad, ale o jasný zámer vylúčiť alebo zmeniť (...) aplikáciu § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde (...). (...) [S]vojím rozhodnutím v bode 3 výrokovej časti nálezu sa ústavný súd rozhodnutím väčšiny pléna dostal do pozície pozitívneho (aktívneho) normotvorcu. Táto rola ústavnému súdu však z ústavy nevyplýva. (...)

**Predsedovia a podpredsedovia súdov ako členovia Súdnej rady Slovenskej republiky -**

**ústavnoprávna charakteristika Súdnej rady Slovenskej republiky**

**PL. ÚS 2/2012 zo dňa 18. novembra 2015**

**Spisová značka rozhodnutia:** PL. ÚS 2/2012

**Dátum vydania rozhodnutia:** 18. november 2015

**Typ rozhodnutia:** nálezústavného súdu

**Typ konania:** konanie o súlade právnych predpisov (čl. 125 Ústavy SR)

**Navrhovateľ:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**Práva/princípy, ktoré mali byť porušené:** princípy demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy), princíp legality (čl. 2 ods. 2 Ústavy), princíp rovnosti (čl. 12 ods. 1, 2 a 4 Ústavy), ukladanie povinnosti a medze základných práv (čl. 13 ods. 1, 3 a 4 Ústavy), právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1, 3 a 4 Ústavy a čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach), právo na spravodlivý proces (čl. 6 ods. Dohovoru), parameter nezávislosti a nestrannosti súdov (čl. 141 Ústavy), právomoc Súdnej rady predkladať prezidentovi návrhy na vymenovanie sudcov, právomoc prideľovať a prekladať sudcov (čl. 141 ods. 5 Ústavy), zloženie Súdnej rady (čl. 141 ods. 1 Ústavy)

**Právna veta:** Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mala byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.

Princíp inkompatibility výkonu funkcie predsedu a podpredsedu súdu s funkciou člena Súdnej rady Slovenskej republiky. (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky, č. 5/2015)

**Výroková časť (kompletná)**

1. Článok II body 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 a 28 zákona č. 467/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov, n i e s ú v s ú l a d e s čl. 1 ods. 1 a čl. 141a ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky n e v y h o v u j e.

**Odôvodnenie (skrátené)**

[Najprv trošku uvedieme vec: Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 24. januára 2012 doručený návrh skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade niektorých ustanovení zákona č. 467/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 467/2011 Z. z.“) s v návrhu presne špecifikovanými článkami ústavy, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) ako i Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „medzinárodný pakt“). Uznesením ústavného súdu zo 7. marca 2012, č. k. PL. ÚS 2/2012 - 40, bol predmetný návrh prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu a súčasne bolo rozhodnuté o pozastavení účinnosti čl. II bodov 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 a 28 zákona č. 467/2011 Z. z., ako aj čl. III bodov 2 a 5 zákona č. 467/2011 Z. z.

V súlade s podaním navrhovateľov zo 14. júna 2012, ako aj Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) z 3. mája 2012, a napokon aj vedľajšieho účastníka - vlády Slovenskej republiky, v zastúpení Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vedľajší účastník“), z 26. apríla 2012 ústavný súd upustil od ústneho pojednávania v danej veci podľa § 30 ods. 2 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“).

**Pokiaľ ide o (o. i.) namietaný nesúlad čl. III bodov 2 a 5 zákona č. 467/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 1, 3 a 4, čl. 30 ods. 1, 3 a 4, čl. 141 ods. 1 a 2 a čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy, čl. 25 písm. b) medzinárodného paktu a čl. 6 ods. 1 dohovoru** - týkajúci sa otázky (ne)zlučiteľnosti funkcie predsedu a podpredsedu súdu s funkciou člena Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „súdna rada“), ktorú napadnutá právna úprava zaviedla, **tak v tejto časti plénum ústavného súdu podanému návrhu nevyhovelo o nezlučiteľnosť „podržalo“ (VÝROK 2. NÁLEZU).** pozn. katedry] (...)

6.1 Pokiaľ ide o namietaný nesúlad čl. III bodov 2 a 5 zákona č. 467/2011 Z. z., ktorými bol novelizovaný zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“), s označenými článkami ústavy, dohovoru a medzinárodného paktu, navrhovatelia svoj návrh odôvodnili tým, že predsedovia a podpredsedovia súdov majú rovnaké práva a povinnosti ako iní sudcovia a popri svojich úlohách súvisiacich s riadením a správou súdu sa podieľajú aj na výkone súdnictva, t. j. na rozhodovacej činnosti súdu. Keďže ústavodarca v čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy určil, že členmi súdnej rady sú „sudcovia“ bez ich bližšej špecifikácie z hľadiska ich podieľania sa na riadení a správe súdu, podľa navrhovateľov zákonodarca proti vôli, resp. v rozpore s vôľou ústavodarcu nemohol zákonom toto oprávnenie dané ústavou všetkým sudcom bez rozdielu modifikovať zavedením pravidla o nezlučiteľnosti funkcie predsedu a podpredsedu súdu s funkciou člena súdnej rady. Navrhovatelia tiež poukázali na nemožnosť analogického posudzovania napádanej právnej úpravy s ustanovením § 45 ods. 2 zákona o súdoch, podľa ktorého *„Výkon funkcie predsedu súdu a podpredsedu súdu je nezlučiteľný s členstvom v sudcovskej rade“*, pretože podľa navrhovateľov v danom prípade ide o stret záujmov orgánu sudcovskej samosprávy na riadení súdu na jednej strane a orgánu správy súdu na strane druhej, pričom uvedený dualizmus správy súdov orgánmi správy súdov (predsedom a podpredsedom), ako aj orgánmi sudcovskej samosprávy (sudcovské rady) umožňuje čl. 143 ods. 3 ústavy.

6.2 K uvedenému bodu návrhu národná rada vo svojom stanovisku z 3. mája 2012 uviedla, že *„... nebude zaujímať stanovisko k predmetnej veci“*.

6.3 Vedľajší účastník vo svojom vyjadrení z 26. apríla 2012 v súvislosti s týmto bodom návrhu uviedol:

*„Z čl. 141a ods. 1 písm. a) Ústavy SR je zrejmé, že ktorýkoľvek sudca má právo byť podľa ústavného oprávnenia zvolený za člena Súdnej rady SR. Zákonodarca nemá oprávnenie akýmkoľvek zákonom uvedené ústavné oprávnenie odňať predsedom a podpredsedom súdov.“*

(...)

**II.**

**Vlastný prieskum** [ústavného súdu - pozn. katedry]

**9. Ústavnoprávne postavenie Súdnej rady Slovenskej republiky**

9.1 Z rôznych medzinárodných a európskych odporúčaní vyplýva (...), že existuje iba jeden vhodný typ (samo)správy súdnictva, a to súdna rada alebo Najvyššia rada súdnictva. Ide o inštitúciu čiastočne volenú, čiastočne menovanú, v ktorej by mali mať sudcovia väčšinu členov. Táto inštitúcia by mala v záujme skvalitnenia a transparentnosti rozhodovania súdov a ochrany ich nezávislosti prevziať kľúčové právomoci správy súdnictva ako napr. výber a vzdelávanie sudcov, ich disciplinárny postih, rozhodovanie o ďalších personálnych otázkach justície vrátane výberu predsedov súdov, vybavovanie sťažností na postup súdov, podstatný vplyv pri rozhodovaní o rozpočte justície, pri príprave legislatívy, ktorá sa jej dotýka, dbať o etickú úroveň a nezávislosť sudcov a pod.

Ak zameriame náš pohľad na existujúce modely správy justície v Európskej únii, zistíme o poznanie väčšiu rôznorodosť. Porovnávací pohľad nám totiž ukazuje, že model súdnej rady, ktorý je v spomínaných dokumentoch prezentovaný ako *„ten jediný vhodný“*, je skôr iba európskym normatívnym prototypom, pretože rôznorodosť, čo sa týka správy súdnictva, zostáva charakteristickým znakom súčasnej Európy. Pri existujúcej rôznosti modelov správy justície nemožno povedať, že jeden a ten istý model pre každý štát by bol ten správny a že jeho mechanické prevzatie zaručí dosiahnutie žiadaných cieľov nezávislého, výkonného a profesionálneho súdnictva v tej-ktorej krajine.

9.2 K zriadeniu Súdnej rady Slovenskej republiky došlo v období pred pristúpením k Európskej únii, pretože táto požiadavka bola zahrnutá medzi predvstupové požiadavky pre prijatie Slovenskej republiky do Európskej únie [pozn. katedry: Táto informácia sa často opakuje v odbornej literatúre, overiť jej pravdivosť sa nám ale nepodarilo, hoci sme poctivo hľadali. Máme teda tendenciu sa domnievať, že ide skôr o neformálnu požiadavku, resp. odporúčanie, nie o riadnu právne zachytenú formálne podmienku pristúpenia SR]. Súdna rada tak bola zriadená s účinnosťou od 1. júla 2001 ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Podľa dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (parlamentná tlač 1271):

*„Vplyv vládnej moci na moc súdnu je neopodstatnene veľký, najmä ak Ústava Slovenskej republiky predpokladá kompetenciu vlády navrhovať kandidátov na sudcov a rozhodovanie o služobnom postupe sudcov zákonná úprava ponecháva, s výnimkou sudcov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, prakticky vo výlučnej kompetencii ministra spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej aj ,,minister spravodlivosti“) ako reprezentanta exekutívy. Vychádza sa pritom z tézy politickej zodpovednosti ministra spravodlivosti za chod súdnictva a jeho správu vo všeobecnosti...*

*Absolútna právomoc ministra spravodlivosti menovať a odvolávať predsedov a podpredsedov krajských a okresných súdov spolu s oprávnením týchto súdnych funkcionárov v oblastiach rozhodovania o prideľovaní vecí rozvrhom práce, hodnotenia sudcov, rozhodovania o zložení disciplinárnych senátov, uvoľňovaní sudcu na vzdelávacie semináre a pod. dáva výkonnej moci príležitosť sledovať svoje záujmy práve cez predsedov súdov.“*

Z citovanej časti dôvodovej správy možno vyvodiť, že základný zámer zriadenia súdnej rady spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci, ako aj od moci zákonodarnej. Je pritom zrejmé, že táto záruka nezávislosti sa vzťahuje aj na jej jednotlivých členov, ktorými je tvorená, keďže nie je objektívne možné zabezpečiť nezávislé postavenie súdnej rady ako celku bez toho, aby aj jej jednotlivým členom bolo taktiež zabezpečené nezávislé postavenie.

Potvrdzuje to pokračovanie odôvodnenia tohto zámeru:

*„Začlenenie Súdnej rady Slovenskej republiky do siedmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky zvýrazňuje jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej ako aj výkonnej a je reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu. Zodpovedá tak požiadavke Odporúčania Rady Európy No R (94) 12 Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 13. októbra 1994 na nezávislosť orgánu zodpovedného za výber a služobný postup od vlády a štátnej správy.*

*Naplnenie uvedených cieľov a princípov sa dosiahne aj zakotvením zloženia Súdnej rady Slovenskej republiky, v ktorej nadpolovičnú väčšinu majú zástupcovia sudcov, volení svojimi kolegami tak, aby v nej mali čo najširšie a rovnomerné zastúpenie sudcovia súdov všetkých stupňov, ako to predpokladajú všeobecné zásady Európskej charty o statuse sudcu.*

*...*

*Zmyslu trojdelenia štátnej moci a systému protiváh a vzájomných bŕzd zodpovedajú ustanovenia o ďalších členoch Súdnej rady Slovenskej republiky, nominovaných do tohto orgánu v rovnomernom pomere vládou Slovenskej republiky, Národnou radou Slovenskej republiky a prezidentom Slovenskej republiky.*

*Prispeje to k zabezpečeniu všestrannosti pohľadu na riešené problémy a zamedzeniu prípadnej jednostrannosti náhľadu na ich riešenie.*

*Spôsob kreovania Súdnej rady, jej pôsobnosť, organizácia a vzťah k orgánom správy súdnictva a či orgánom sudcovskej samosprávy, boli zakotvené v samostatnom zákone č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade, ktorý nadobudol účinnosť od 16. apríla 2002.“*

9.3 Pri zohľadnení všetkých uvedených skutočností možno pristúpiť aj k vymedzeniu postavenia súdnej rady v ústavnom poriadku Slovenskej republiky, pričom jej základné charakteristiky nasvedčujú tomu, že ide o súdnu radu hybridného typu. Vyplýva to už zo samotného ústavného zakotvenia jej postavenia (siedma hlava II. oddiel čl. 141a a nasledujúce ústavy) a tiež aj z rozdelenia právomoci orgánov verejnej moci pri ustanovení jej členov, keď deviatich členov volia a odvolávajú sudcovia, troch členov volí a odvoláva národná rada, troch členov menuje a odvoláva prezident republiky a troch členov vláda (čl. 141a ods. 1 ústavy). Súdna rada v pomeroch Slovenskej republiky však priamo v texte ústavy nemá obmedzenia týkajúce sa vyváženosti členov súdnej rady z hľadiska pomeru sudcov a zástupcov iných profesií, pričom podmienkami pre členstvo v súdnej rade (okrem sudcov) je bezúhonnosť, vysokoškolské právnické vzdelanie a najmenej 15 rokov odbornej praxe (čl. 141a ods. 2 ústavy). Uvedená skutočnosť (vyváženosť členstva v súdnej rade) môže byť za určitých okolností problematická, a to v prípade, ak okrem sudcov aj ostatné štátne orgány do súdnej rady menujú či volia sudcov. Pri prevahe sudcov v súdnej rade totiž súdna rada môže (ale nemusí) podliehať nebezpečenstvu „súdneho korporativizmu“ (*corporatism within the judiciary*, Benátska komisia, stanovisko, bod 27). Na tomto mieste sa však vytvára priestor pre všetky dotknuté orgány na zavedenie takej vhodnej ústavnej praxe pri ustanovovaní členov súdnej rady, ktorá zabráni justičnému korporativizmu a izolácii a rovnako zachová princíp deľby moci a zodpovednosti.

O postavení súdnej rady však najviac vypovedajú jej ústavou upravené kompetencie, keď na prvom mieste, ako to už bolo uvedené, je „verejná kontrola súdnej moci“ [čl. 141a ods. 5 písm. a) ústavy], čomu zodpovedajú aj kompetencie súdnej rady v oblasti disciplinárneho konania sudcov [čl. 141a ods. 5 písm. g) ústavy] a odvolávania sudcov [čl. 141a ods. 5 písm. c), e) a i) a čl. 141a ods. 10 ústavy]. Úloha súdnej rady ako garanta nezávislosti súdnej moci nie je v ústave výslovne uvedená, jednoznačne však vyplýva zo základnej charakteristiky súdnej moci, ktorou je jej nezávislosť (čl. 141 ústavy), pričom je zrejmé, že túto nezávislosť musí dodržiavať a chrániť aj súdna rada, ktorá má okrem už uvedených kontrolných právomocí aj významné legitimizačné postavenie v oblasti menovania sudcov [čl. 141 ods. 5 písm. b), c), e) a f) ústavy], ako aj pri pridelení a preložení sudcov [čl. 141 ods. 5 písm. d) ústavy]. Okrem toho súdna rada spolupracuje s orgánmi sudcovskej samosprávy v etických otázkach výkonu funkcie sudcu [čl. 141a ods. 5 písm. j) ústavy], a pokiaľ ide o jej právomoci v oblasti správy súdov, ústava súdnej rade priznáva len poradný hlas (vyjadruje sa, predkladá stanovisko v oblasti návrhu rozpočtu súdov Slovenskej republiky pri zostavovaní návrhu štátneho rozpočtu). V súlade so všeobecnou charakteristikou tak ani Súdna rada Slovenskej republiky nemá priamo v ústave zakotvené významnejšie právomoci v oblasti správy súdov, tieto však môže vykonávať v rámci ďalších právomocí, ktoré jej prizná zákon [čl. 141a ods. 5 písm. k) ústavy].

9.4 Doterajšia judikatúra ústavného súdu Súdnu radu Slovenskej republiky ústavnoprávne charakterizovala ako osobitný *sui generis* samosprávny ústavný orgán (I. ÚS 62/06, s. 8; I. ÚS 162/09, s. 14; II. ÚS 29/2011, s.11; PL. ÚS 102/2011, s.121) súdnej moci (PL. ÚS 10/05, s. 86), ktorý je najvyšším orgánom súdnej moci (PL. ÚS 102/2001, s. 134; m. m. IV. ÚS 46/2011, s. 12; m. m. I. ÚS 454/2012, s. 18), pričom jedným z jeho základných inštitucionálnych prvkov je nezávislosť (IV. ÚS 46/2011, s. 12), predovšetkým:

- zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu (III. ÚS 79/04, s. 8; III. ÚS 238/05, s. 9; III. ÚS 128/09, s. 13), resp. jej pôsobnosť slúži na vytvorenie mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej (PL. ÚS 17/08, s. 100), resp. je „*garantom“* nezávislosti súdnictva a jeho oddelenia od ostatných orgánov štátu (PL. ÚS 10/05, s. 89),

- zodpovedá za chod súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 121),

- zabezpečuje sudcovskú legitimitu (PL. ÚS 102/2011, s. 134),

- vykonáva správu súdnej moci, t. j. rozhoduje alebo spolurozhoduje alebo sa vyjadruje k otázkam ekonomického, finančného, organizačného a personálneho zabezpečenia výkonu súdnej moci a sčasti aj jeho kontroly (PL. ÚS 10/05, s. 56; PL. ÚS 102/2011, s. 145),

- pôsobí pri správe súdnictva v súčinnosti s ministerstvom spravodlivosti alebo ministrom spravodlivosti (PL. ÚS 10/05, s. 56),

- zodpovedá za transparentnosť súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 134).

Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej. (...)

**12. K namietanému nesúladu čl. III bodov 2 a 5 zákona č. 467/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 1, 3 a 4, čl. 30 ods. 1, 3 a 4, čl. 141 ods. 1 a 2 a čl. 141a ods. 1 písm. a) ústavy, čl. 25 písm. b) medzinárodného paktu a čl. 6 ods. 1 dohovoru**

12.1 Navrhovateľmi namietaným čl. III bodmi 2 a 5 zákona č. 467/2011 Z. z. (s účinnosťou od 1. januára 2012 od 23. marca 2012 ústavný súd pozastavil ich účinnosť) a bol novelizovaný zákon o súdoch zavedením princípu inkompatibility výkonu funkcie predsedu a podpredsedu všeobecného súdu s funkciou člena súdnej rady.

V argumentácii navrhovatelia v tomto bode namietaného nesúladu čl. III bodov 2 a 5 zákona č. 467/2011 Z. z. s označenými článkami ústavy, medzinárodného paktu a dohovoru konštatujú, že ústavodarca v čl. 141a ods. 1 písm. a) deklaroval, že členom súdnej rady môžu byť „sudcovia“ bez bližšieho obmedzenia tohto predpokladu, a poukazujú na skutočnosť, že aj predsedovia a podpredsedovia súdov okrem úloh na úseku správy súdov naďalej ako sudcovia vykonávajú aj súdnu moc v pravom slova zmysle, takže by im nemalo byť znemožnené stať sa členmi súdnej rady.

12.2 V súvislosti s posúdením ústavnosti namietaných ustanovení zákona č. 467/2011 Z. z. je podľa ústavného súdu nevyhnutné prihliadnuť aj na zmocňovacie ustanovenie čl. 141a ods. 6 ústavy (v znení do 1. septembra 2014, kedy nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., od kedy je toto zmocňovacie ustanovenie v čl. 141a ods. 11, pozn.), ktorým bolo z vôle ústavodarcu zverené zákonodarcovi oprávnenie zákonom upraviť aj podrobnosti o vzťahoch súdnej rady k orgánom správy súdnictva a k orgánom sudcovskej samosprávy, takže týmto zmocňovacím ustanovením ústavodarca vymedzil rozhodný priestor pre bližšie zákonné vymedzenie týchto vzťahov riadenia súdov na úrovni ich správy a samosprávy na jednej strane a súdnou radou ako vrcholným ústavným orgánom správy súdov na strane druhej.

Uvedené zmocňovacie ustanovenie deklarované v rozhodnom čase v čl. 141a ods. 6 ústavy zákonodarca skonzumoval aj prijatím zákona o súdoch, ktorý bol v naznačenom smere úpravy, resp. vymedzenia vzťahov medzi orgánmi správy súdov a súdnou radou, novelizovaný napádaným čl. III bodmi 2 a 5 zákona č. 467/2011 Z. z., ktorého formálne prijatie je tak v súlade so zámerom, resp. predpokladom ústavodarcu. Pri vecnom hodnotení ústavnosti alebo neústavnosti napádaných ustanovení zákona č. 467/2011 Z. z. ústavný súd však musel zohľadniť jednak to, (i) či objektívne existuje legitímny verejný záujem na zavedenie nezlučiteľnosti výkonu funkcie predsedu a podpredsedu všeobecného súdu s funkciou člena súdnej rady, ako aj to, (ii) či zavedenie predmetnej nezlučiteľnosti je naozaj nevyhnutne potrebné na realizáciu verejného záujmu, a napokon aj to, (iii) či je daná príčinná súvislosť medzi verejným záujmom a potrebou zákonnej úpravy nezlučiteľnosti výkonu funkcie predsedu a podpredsedu všeobecného súdu s funkciou člena súdnej rady.

Z dôvodovej správy k zákonu č. 467/2011 Z. z. vyplýva, že zámerom zákonodarcu pri jej prijatí bolo *„... zamedziť prelínaniu súdnej moci a správy súdov“.*

Podľa čl. 141a ods. 5 písm. a) ústavy *„Do pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky patrí zabezpečovať plnenie úloh verejnej kontroly súdnictva.“*

Podľa § 3a písm. a) zákona o súdnej rade (ide o zákon č. 185/2002 Z. z. - pozn. autora skrátenej verzie) *„Pri výkone pôsobnosti podľa čl. 141a ods. 5 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky súdna rada sa podieľa v rozsahu ustanovenom zákonom na riadení a správe súdov Slovenskej republiky.“*

Podľa § 1 zákona o súdnej rade *„Tento zákon upravuje ďalšiu pôsobnosť Súdnej rady Slovenskej republiky... a podrobnosti... o organizácii a o vzťahoch k orgánom správy súdnictva a k orgánom sudcovskej samosprávy.“*

Podľa § 32 ods. 1 zákona o súdoch *„Úlohou riadenia a správy súdov je vytvárať súdom Slovenskej republiky podmienky na riadny výkon súdnictva najmä v oblasti personálnej, organizačnej, ekonomickej, finančnej, odbornej a dohliadať na riadny výkon súdnictva spôsobom a v medziach ustanovených zákonom.“*

Podľa § 33 ods. 2 zákona o súdoch v znení účinnom pred prijatím zákonnej novely č. 467/2011 Z. z. *„Orgánmi riadenia a správy súdu sú predseda súdu a podpredseda súdu. Predsedovia súdov a podpredsedovia súdov sú sudcovia, ktorí sú počas funkčného obdobia na jednotlivých súdoch orgánmi správy súdu, ktorej výkon zabezpečujú a za výkon ktorej zodpovedajú. Predsedovia súdov a podpredsedovia súdov sú povinní pri riadení a správe súdov dodržiavať právny poriadok Slovenskej republiky.“*

Podľa § 33 ods. 3 zákona o súdoch *„V rozsahu ustanovenom zákonom sa na riadení a správe súdov podieľajú aj súdna rada a orgány sudcovskej samosprávy podľa tohto zákona.“*

12.3 Objektívny prístup pri riešení nastolenej otázky spočíva v tom, či existujú verifikovateľné skutočnosti vzbudzujúce legitímnu pochybnosť o možnom konflikte záujmov medzi dvoma orgánmi angažujúcimi sa na správe a riadení súdov, pričom v tomto smere môže byť dôležité aj zdanie takéhoto konfliktu. Pôsobenie predsedu (podpredsedu, pozn.) všeobecného súdu v súdnej rade robí z tohto orgánu spochybniteľnú inštitúciu, pretože sa zvyšuje pravdepodobnosť možného stretu ich záujmov. Preto nie je prípustné, aby sa v rámci zákonnej úpravy voľby predsedov (podpredsedov, pozn.) všeobecného súdu do súdnej rady vytváral priestor pre zásah do jej kompetencií zo strany výkonnej moci (minister spravodlivosti). Zákonná úprava totiž nesmie vytvárať podmienky pre možné ohrozenie ústavou prikázanej nezávislosti súdnej rady a možné protiústavné stavy treba v takej vážnej oblasti vopred eliminovať.

Opak vytvára zjavne priestor na účinné presadzovanie straníckych záujmov ministra spravodlivosti prostredníctvom ním menovaných predsedov a podpredsedov súdov. V ich osobách ide takmer o úplnú závislosť na ministrovi spravodlivosti, ktorý je oprávnený menovať a odvolávať ich z výkonu funkcie, ak si neplnia povinnosti predsedu a podpredsedu súdu, a to aj za predpokladu, že im svedčí istý ochranný procesný štandard pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky (§ 38 ods. 5 zákona o súdoch).

Môže vzniknúť aj principiálna obava z rizika tzv. personálnej korupcie naviazanej na možnosť opakovania tejto vedúcej funkcie na všeobecnom súde.

Podľa ústavného súdu je preto aj týmto verejným záujmom možné ústavne akceptovateľným spôsobom zdôvodniť zavedenie princípu inkompatibility výkonu funkcie predsedu a podpredsedu všeobecného súdu s funkciou člena súdnej rady, takže o tomto bode návrhu ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto rozhodnutia. (...)

**III.**

**Záver**

14. Z dôvodov uvedených v časti II tohto nálezu ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia. (...)

17. Podľa čl. 125 ods. 5 ústavy vyhlásením tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky zaniká platnosť uznesenia ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/2012-40 zo 7. marca 2012 v časti týkajúcej sa rozhodnutia o pozastavení účinnosti. (...)

18. (...) K bodu 2 výroku pripájajú odlišné stanoviská sudkyňa Ľudmila Gajdošíková a sudca Peter Brňák. Doplňujúce stanovisko pripája sudca Lajos Mészáros.

**Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej**

(...) Čo sa týka časti odôvodnenia v bodoch 12 a 13, považujem formulovanie vzťahu k exekutíve za nekonzistentné.

(...) Nemohla som súhlasiť s časťou odôvodnenia nálezu označenou ako „*Vlastný prieskum“* bod 9 *„Ústavnoprávne postavenie Súdnej rady...“* (neskôr „postavenie súdnej rady v právnom poriadku“) vyúsťujúcou do podľa mňa veľmi spornej mega-definície súdnej rady (končiacej optimistickým záverom: „*a tak by mala byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej“*), ktorá pre danú vec z hľadiska ústavnoprávneho posúdenia napadnutých ustanovení zákona o súdnej rade nemá žiadny ústavnoprávny význam. Predovšetkým vzhľadom na to, že novela ústavy realizovaná ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. novelizáciou čl. 145a ústavy jednoznačne bez okázalých definícií „dala najavo“, za aký ústavný orgán treba súdnu radu považovať. Túto časť odôvodnenia rozhodne považujem za zbytočnú nadprácu, za superfluum.

(...)

**Odlišné stanovisko sudcu Petra Brňáka**

(...) Z citovanej časti dôvodovej správy (k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.; parlamentná tlač 1271 - pozn. autora skrátenej verzie) možno vyvodiť, že základný zámer zriadenia súdnej rady spočíval práve v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci.

5. V Českej republike doteraz „súdnu radu“ nemajú. Aj preto tamojší ústavný súd uvádza, *„že súčasný stav, kedy ústredným orgánom štátnej správy súdov je Ministerstvo spravodlivosti a súdna moc sama nemá vlastný reprezentatívny orgán zodpovedajúci svojím postavením úrovni Ministerstva spravodlivosti (ktorý orgán by mohol byť orgánom povolaným prevziať kvalitatívne úlohu ministerstva vo veciach personálnych vrátane dohľadu nad odbornou úrovňou sudcovského zboru, prípadne aj v ďalších oblastiach riadenia a výkonu správy súdnictva), podľa názoru Ústavného súdu dostatočne nevylučuje prípadné možnosti nepriameho ovplyvňovania súdnej moci mocou výkonnou [napr. prostredníctvom prideľovania rozpočtových prostriedkov a kontrolou ich využívania (Pl. ÚS 18/06)].“*

6. Na Slovensku súdnu radu máme, a predsa plynutím času sú jej právomoci a kompetencie vo veciach spravovania veci súdnictva následnými právnymi úpravami zahmlievané a skôr postupne demontované ako posilňované. V tejto súvislosti nemožno prehliadnuť, akým spôsobom bol parlamentom schválený ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., v rámci ktorého bola inter alia zriadená súdna rada (čl. 141a), ale tiež napr. verejný ochranca práv (čl. 151a), ktorého účel, zmysel a reálny význam sa na Slovensku borí s podobnými problémami ako súdna rada. Myslím si, že inštitút súdnej rady, ale podobne aj verejného ochrancu práv boli do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedené nesystematicky, nie na základe vnútroštátnej legislatívnej potreby, navyše bez hlbšieho zohľadnenia najmä našich právnych tradícií a bez širšieho politického a odborného konsenzu. Pokiaľ ma pamäť neklame, tak poslanecký návrh tohto ústavného zákona neprešiel ani v jednom z výborov parlamentu a hlasovalo zaň najnižšie ústavne quorum, t. j. 90 poslancov. V neposlednom rade oba nové ústavné inštitúty vznikli narýchlo a bez potrebnej logistiky (reálneho materiálneho a personálneho zázemia). Účel existencie súdnej rady sa nevysvetlil v čase jej zriaďovania a naďalej je nejasný. Napr. akým orgánom štátu je súdna rada? Politickým (tomu by nasvedčovalo aj ostatné politické odvolávanie členov súdnej rady pred skončením stanoveného obdobia a bez uvedenia dôvodu) alebo odborným? Otázka mala byť jednoznačne zodpovedaná v dôvodovej správe k návrhu na zmenu ústavy, no nestalo sa tak. Ak skutočne jediným reálnym dôvodom vzniku súdnej rady bolo to, že si to želala Európska únia −podmienka prijatia Slovenskej republiky do Európskej únie −potom sa otcovia tejto ústavnej zmeny ocitli v roli ruského kniežaťa Potemkina, ktorý dokázal „potemkinovskými dedinami“ vcelku účelne zakrývať realitu (falošné fasády domov, ktoré odzadu podopierajú koly, vytvorili dojem, že dedina je pekná a nanovo vybudovaná).

7. Právne názory vyslovené ústavným súdom v tomto náleze mali mať zásadný význam pre interpretáciu a aplikáciu čl. 141a ústavy, lebo mali vymedziť miesto súdnej rady v štátnom mechanizme, určiť účel jej existencie a ten konfrontovať s namietnutou úpravou vykonávacieho zákona. S prihliadnutím na dosiaľ vyslovené právne názory ústavného súdu k čl. 141a ústavy, no aj na stav rozpracovania otázok spojených s pôsobením súdnej rady v slovenskej právnej teórii malo mať konanie vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2012 zásadný, vysoko precedentný význam. Vyjasneniu, čo vlastne súdna rada je, však toto rozhodnutie podľa môjho názoru nepomohlo. Naopak, technický a kvantitatívny výpočet doterajších pokusov ústavného súdu o definovanie súdnej rady a následné vytvorenie zberného modelu týchto definícií ako definície novej problém súdnej rady ešte viac prehĺbil (pozri II. časť odôvodnenia body 9.1 až 9.4). A to je podľa môjho názoru druhý, oveľa závažnejší nedostatok tohto nálezu. Pravdou je, že rokovanie v pléne ústavného súdu bolo opakovane odročované práve z dôvodu hľadania odpovede na túto otázku, čoho výslednicou má byť väčšinovo prijatý názor obsiahnutý v bode 9 odôvodnenia. Nie je zmyslom tohto disentujúceho stanoviska predložiť vlastnú definíciu súdnej rady, pretože (i) uvedený názor by bol iba jedným z ďalších (pozri bod 9.4 odôvodnenia tohto nálezu), resp. (ii) čertovo kopýtko tkvie v zmätočnej ústavnej úprave, a teda v prvom rade by sa mala náprava diať formou ústavnej zmeny prostredníctvom ústavodarcu.

**Odlišné (doplňujúce) stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa**

1. Vážim si prácu kolegov na predkladanom náleze a v podstate súhlasím s jeho výrokom, ale rád by som vyjadril niekoľko polemických slov k dobrému úmyslu zaostriť (intepretačno-definičný) objektív na rozostrenú či zahmlenú povahu súdnej rady.

2. Myslím si, že definícia súdnej rady z bodu 9.4, zo strany 15 nálezu NEPOPISUJE, ale PÍŠE, tvorí podobu súdnej rady, a to nie je správne: *„Súdna rada je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.“*

3. Celý právny poriadok je jedna veľká definícia. Je to svojím spôsobom definovaný ideálny, zjednodušený svet. Konektorom medzi týmto svetom a svetom faktov býva právna akadémia, ktorá sa niekedy môže stať súčasťou sveta normatívneho. Zákon, právny poriadok, definuje vybranú entitu (či inštitút po starom), aby bola záväzne vnímaná práve tak, a nie inak ako je stanovené. Veda definuje, aby uľahčila uvažovanie, aby ohraničila vybranú entitu (či inštitút po starom), o ktorej sa má diskutovať.

4. Tradičné ústavné telesá ako parlament, vláda či súdy sú jednoduchšie, priamočiarejšie popísateľné z hľadiska ich základnej funkcie, ktorá je jasnejšia a ustálenejšia ako to je pri súdnej rade. To však, prirodzene, nerobí výklad ich zložitých vzťahov jednoduchým (I. ÚS 39/93, PL. ÚS 4/2012, PL. ÚS 45/2015). S rastom úlohy justície vznikol pocit, že tradičné konštrukcie vzťahu súdnej a výkonnej moci sú nedostačujúce. Hľadala sa podoba telesa, ktoré má byť aj sudcovské, ale nemá byť len sudcovské, telesa, ktoré sa má podieľať na podobe justície, ale nemôže sa podieľať úplne, pretože nemá ústavnú demokratickú zodpovednosť ako ministerstvo. Hľadanie podoby sa tak zákonite nevyhlo intuícii, improvizácii a nápadom. Tieto úvahy sú podopreté aj vlastnou skúsenosťou, pretože som bol v tíme prípravy novely ústavy č. 90/2001 Z. z.

5. Súdna rada je tak zo samej podstaty amorfnejšia než iné ústavné orgány. Z tejto amorfnosti pochádza „povzdychnutie“ z nálezu sp. zn. II. ÚS 29/2011 z našej senátnej dielne: *«Súdna rada, tak ako je zakotvená v ústave a konkretizovaná v zákonnej úprave, nebola, zdá sa, čo sa týka jej povahy a postavenia a z nich vyplývajúcich charakteristík, teoreticky precizovaná alebo dogmaticky „ukotvená“, a preto nie je ľahké hľadať jej ústavnoprávnu charakteristiku − už v minulosti ju ústavný súd označil za orgán sui generis (I. ÚS 62/06).»* Plenárny nález uvažuje tým spôsobom, že hľadaním ústavnoprávnej charakteristiky má byť párriadková definícia. Zmyslom povzdychnutia však nemal byť impulz k uzavretej definícii, ale k trpezlivému hľadaniu profilu súdnej rady cez case-law.

6. Z definície ako celku, z jej tónu a z jej programového záveru, nemožno netušiť tendenciu k dominancii súdnej rady nad súdnou mocou, snahu priznať jej azda viac než vyplýva z textu ústavy, či z podstaty súdnej rady. Táto atmosféra má isté pozadie aj v medzinárodných sudcovských platformách, ktorých dokumenty sú zaiste inšpiratívne, ale nie záväzné, a nemožno ich prijímať bez ďalšieho – nekriticky.

7. Osobitnú pozornosť si vyžaduje vlastnosť nezávislosti, ktorú definícia obsahuje (bod 2). Táto vzácna vlastnosť má v prvom rade fixný význam vo výkone súdnictva. Ide o viazanosť výlučne právom, v záujme ochrany slobôd a férovosti. Ide o funkčnú nezávislosť (porov. bod 5 a 7 disentu k PL. ÚS 102/2011). Možno si tu spomenúť na nález sp. zn. PL. ÚS 17/96 (mimochodom, nález s doteraz najkomplikovanejším výrokom vôbec, pozn.), ktorý označil za protiústavné adjektíva nezávislé zo zákona o prokuratúre č. 314/1996 Z. z.: *„Prokuratúra ako orgán presadzujúci ochranu práv a zákonom chránených záujmov má svoje miesto v systéme štátnych orgánov a má svoju nezastupiteľnú funkciu. Túto funkciu s kompetenciami, ktoré jej dáva zákon, môže plniť bez toho, aby sa jej pridával prívlastok nezávislosť. Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v ústave ju neuvádza. Odporovalo by ústave priznať ju prokuratúre obyčajným zákonom.“*

8. Členovia súdnej rady, tí vysielaní do nej telesami politickými, môžu v súdnej rade realizovať koncepčné predstavy o podobe justície, tak ako minister realizuje určitú justičnú politiku svojím ministerstvom. V tomto zmysle nemožno hovoriť o ich nezávislosti, čo však nie je v napätí so slobodným rozhodovaním členov súdnej rady podľa práva a s integritou o jednotlivých veciach. Skutočnosť, že súdna rada má prienik s justíciou, neznamená, že sa na ňu prenáša vlastnosť nezávislosti patriaca exkluzívne len súdom. Zároveň nie je zmysluplné aby bol typ nezávislosti, ktoré majú súdy, prenášaný na súdnu radu, keďže táto nevykonáva súdnu moc. Garantovať nezávislosť súdnej moci nie je to isté ako byť nezávislý. Pritom treba mať na pamäti, že nezávislosť má vždy istý obsah, podobne ako sloboda má aspekt „k“ a „od“ (*I. Berlin*). Má svoju pointu. Nevidím žiadnu pointu, ako som už spomenul, v tom, aby súdna rada mala takú nezávislosť pri rozhodovaní, ako ju majú súdy, resp. sudcovia. Ako na jej rozhodovanie nemajú vplývať iné zložky moci, keď sú v nej istým spôsobom zastúpené?

9. Nezávislosť, ale mätúco, tak môže nanajvýš vyjadrovať či akcentovať, povedzme, svojbytnosť súdnej rady. Preto v právnej vete nálezu sp. zn. II. ÚS 29/2011 ústavný súd relativizuje použitie tohto termínu: *„Zákonodarca našiel rovnováhu medzi takpovediac nezávislosťou či autonómnosťou súdnej rady na jednej strane (čl. 141a ústavy) a jej zodpovednosťou, transparentnosťou na strane druhej tým, že okrem iného stanovil súdnej rade povinnosť, aby z každého jej zasadnutia bol vyhotovený zvukový záznam a zápisnica, z ktorej musí byť okrem účasti, programu zasadnutia súdnej rady a obsahu prijatých uznesení zrejmý aj obsah, priebeh rokovania a výsledok hlasovania o jednotlivých bodoch programu zasadnutia súdnej rady.”*

10. Nezávislosť, ale nemätúco, by mohla ešte znamenať úrad (či inštitúciu po starom) na spôsob nezávislých správnych úradov, kde môžu byť členovia odvolaní len z disciplinárnych dôvodov. Ústava takúto charakteristiku súdnej rade explicitne neustanovuje. V judikatúre sa však s týmto ústavný súd vysporiadal a fixoval voľnejšiu, demokratickejšiu podobu súdnej rady (IV. ÚS 46/2011, PLz. ÚS 4/2014; porov. bod 8). V tomto smere upúta, že väčšina pléna šikovne argumentovala nezávislosťou súdnej rady v prospech nemožnosti predsedov súdov byť členmi súdnej rady. Rámcová ústavná úprava dovoľuje toto rozumné riešenie, ale toto nevyplýva ako nutnosť z „nezávislosti“ súdnej rady.

11. *Justifikácia* a prijímanie rozhodnutí (bod 9), ako aj personálna podoba súdnej rady (bod 10) sú najcitlivejšími témami týkajúcimi sa súdnej rady a ústavný súd ich jemne, hodinárskym spôsobom stabilizuje (porov. bod 64 disentu k uzneseniu PL. ÚS 45/2015). Vytvára tým živú a komplexnú definíciu súdnej rady. Nepopriem doterajšie myšlienky, ak priznám, že v reakcii na diskusie v pléne, ktoré smerovali k hľadaniu pevnejšieho bodu k súdnej rade, som načrtol riadky, ktoré koncentrujú to, čo sme doteraz našli v objektívnom ústavnom práve: *Súdna rada Slovenskej republiky je ústavný orgán, ktorý sa, kombinujúc komponent demokratický a samosprávny, spolu s mocou výkonnou spolupodieľa na správe súdnictva.* Akokoľvek, definície prenechajme bádateľom (bod 3).

12. Wittgenstein v kontexte hľadania významu slov napísal, že definícia nevysvetlí význam. Je pokusom vtesnať význam slova do iných slov, zaostriť ho, avšak nemôže vyhovovať všetkým použitiam slova. Jazyk je „neostrý“ (pozri aj koncept „rodinných podobností“ vo Wittgenstein, L. *Filozofické skúmania*. Bratislava: Pravda, 1979, § 66 a nasl.; a problémy s definíciami napríklad vo Wittgenstein, L. *Modrá a Hnedá kniha*. Bratislava: Kalligram 2002, s. 58 a nasl.). Zároveň všetky slová definície by museli byť opäť definované a v týchto definíciách by sa však opäť použili iné slová. Ak domýšľame, dostali by sme sa do siete či kruhu, v ktorom by sme nevedeli, kde začať. Musí teda existovať aj iné uchopovanie významu slov než cez definície. Túto myšlienku prebrali viacerí právni teoretici. To, samozrejme, neznamená, že definíciu nemožno pre nejaký účel poskytnúť − nejakým spôsobom, samozrejme, definícia význam slova ukotvuje a limituje, v práve sa napokon často stretávame so zákonnými definíciami. Slovo „nezávislosť“ v definícii súdnej rady vo väčšinovom rozhodnutí jej však podľa môjho názoru na jednej strane pridáva charakteristiku, ktorá je nezmysluplná, a zároveň, čo je hádam aj horšie, nemá stabilný obsah (väčšina ho ani neskúsila fixovať). Vo finále väčšina pléna súdnu radu v definícii redefinovala na orgán, akým by podľa nej mala byť (aj to nejasne), nie akým podľa ústavy je. Dostala sa tak do priestoru šedej zóny, v ktorej by sa súdy mali pohybovať veľmi opatrne. Výčitka, že pri interpretácii práva súdy niekedy hľadia na to, čo by podľa nich malo byť, nie to, čo je v zmysle zákona či ústavy, je tak podľa môjho názoru v tomto prípade oprávnená. Zároveň sa možno obávať o to, čo sa s tou údajnou nezávislosťou súdnej rady napokon bude diať, tento pojem totiž v zmysle väčšinového rozhodnutia ostáva „čiernou skrinkou“.

13. Doplňujúce stanovisko je priestor, kde možno vznášať otázniky a nemať k ním bodky – odpovede. (...)

14. K „technickosti“ napokon dodávam, že by bolo elegantnejšie pracovať s novelizovaným predpisom než s novelou, teda redefinovať návrh na rozhodnutie (porov. bod 3 nálezu PL. ÚS 10/06; bod 18 nálezu PL. ÚS 8/2013).

15. S nálezom sp. zn. II. ÚS 29/2011 nebol spokojný nikto – ani súdna rada, ani tretí sektor. To je cesta, ktorá vedie v právnom štáte k autentickej definícii súdnej rady.