ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2025

Vyhlásené: 31. 1. 2025 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

20

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 16/2023-93
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského prerokoval návrh prezidentky Slovenskej republiky na podanie výkladu čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v časti „Prezident... svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“ v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) Ústavy Slovenskej republiky v častiach týkajúcich sa generálneho prokurátora Slovenskej republiky, s čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a podáva tento

v ý k l a d :

Ústavná povinnosť prezidenta Slovenskej republiky zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má konkrétny normatívny dopad len pri výkone niektorého z ústavných oprávnení podľa čl. 102 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; táto povinnosť hlavy štátu nemá samostatné kompetenčné účinky.

Z ustanovení čl. 1 ods. 1, čl. 101 ods. 1, čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky nie je možné ich jednotlivým použitím ani pri ich vzájomnej aplikácii vyvodiť záver o oprávnení prezidenta Slovenskej republiky požadovať od generálneho prokurátora alebo od iných orgánov prokuratúry potrebné vecné podklady a údaje na účel podania návrhu na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o výklade Ústavy Slovenskej republiky alebo ústavných zákonov

1. Ústavnému súdu bol 14. septembra 2023 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 128 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o výklade čl. 101 ods. 1 ústavy v časti „Prezident... svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“ v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) v častiach týkajúcich sa generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej aj „generálny prokurátor“) s čl. 150 a čl. 1 ods. 1 ústavy (ďalej aj „dotknuté ústavné články“). Návrh bol ústavnému súdu doručený počas výkonu funkcie prezidentky Zuzany Čaputovej, ktorej funkčné obdobie skončilo 15. júna 2024 a týmto dňom zároveň začalo plynúť funkčné obdobie novozvoleného prezidenta

Petra Pellegriniho. Vzhľadom na túto personálnu zmenu ústavný súd bude pre účely tohto nálezu v ďalšom texte používať aj pojmy „prezident“ alebo „navrhovateľ“.

2. Z obsahu návrhu vyplýva, že prezidentka 23. marca 2023 zaslala generálnemu prokurátorovi žiadosť o zaslanie všetkých rozhodnutí podľa § 363 a nasl. Trestného poriadku, ktoré od svojho vymenovania vydal generálny prokurátor, resp. prvý námestník generálneho prokurátora konajúci v zastúpení generálneho prokurátora.

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

4. Navrhovateľka sa s právnym názorom generálneho prokurátora nestotožňuje a vec považuje za spornú. Zdôrazňuje pri tom ústavný princíp deľby moci, princíp vzájomných bŕzd a protiváh a princíp ústavnej kontroly a spolupráce (čl. 1 ods. 1 ústavy). Ako kľúčový vyzdvihuje najmä ústavný vzťah a väzby prezidenta a generálneho prokurátora, ako aj obsah ústavnej legitimity, ktorú generálny prokurátor odvodzuje od menovania prezidentom a zloženia sľubu do jeho rúk [čl. 102 ods. 1 písm. s) a písm. t) a čl. 150 ústavy]. Podľa prezidentky je v zmysle ústavy generálny prokurátor povinný poskytovať prezidentovi potrebnú súčinnosť na zabezpečenie riadneho chodu ústavného orgánu, t. j. aj s ohľadom na činnosť prokuratúry, na ktorej čele stojí (čl. 150 ústavy). Prezidentka súčasne tvrdí, že disponuje právomocou vyžadovať informácie od ústavných orgánov verejnej moci na potreby vyplývajúce z ústavného postavenia hlavy štátu, ako aj s ohľadom na výkon svojich ďalších ústavných právomocí. Uvedené princípy sú v návrhu na začatie konania podporené viacerými pasážami z predchádzajúcej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktoré sa primárne dotýkali deľby moci a napĺňania ústavnej zásady vzájomnej spolupráce zložiek moci.

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

6. Okrem rozsahu diskrécie prezidenta pri výkone menovacích právomocí vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi prezidentka v návrhu na začatie konania argumentuje aj disciplinárnou právomocou voči generálnemu prokurátorovi, ktorá s účinnosťou od 1. januára 2021, t. j. od nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.“ alebo aj „ústavný zákon“), prešla v zmysle čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky.

7. Disciplinárne konanie pritom podľa § 16 písm. b) zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) [ďalej aj „zákon č. 432/2021 Z. z.“ alebo „disciplinárny súdny poriadok“] môže proti generálnemu prokurátorovi iniciovať jedine prezident alebo tri

pätiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Na základe toho sa prezidentka domnieva, že *„pre riadny výkon tejto zákonnej a materiálnej kontrolnej právomoci prezidenta je potrebné, aby prezidentka Slovenskej republiky vychádzala zo spoľahlivo zisteného právneho a skutkového stavu veci. Inak ako žiadosťou o súčinnosť smerovanou práve subjektu, ku ktorému disponuje prezident aktívnou disciplinárnou legitimáciou, nie je možné z pozície prezidenta realizovať túto ústavnú a zákonnú právomoc a zistiť, akým spôsobom generálny prokurátor napĺňa literu a ducha zákona a Ústavy“*. Tvrdí, že bez možnosti študovať spisy a požadovať súčinnosť zo strany generálneho prokurátora je *„právomoc prezidentky podať disciplinárny návrh na generálneho prokurátora iba iluzórna, resp. podanie disciplinárneho návrhu na generálneho prokurátora bez riadneho overenia skutkového a právneho stavu by mohlo byť považované za svojvôľu prezidentky a celá požiadavka na ústavnú spoluprácu orgánov verejnej moci a ich vzájomnú kontrolu a účinný systém protiváh sú v prípade vzťahu generálneho prokurátora a prezidentky nedosiahnuteľné“*.

8. Prezidentka tvrdí, že pre efektívnosť tejto návrhovej právomoci je nevyhnutné oprávnenie vyžadovať od akéhokoľvek subjektu poskytnutie všetkých dokumentov, podkladov a iných informácií, ktoré potrebuje na to, aby mohla kvalifikovane prešetriť, či sú alebo nie sú dané dôvody na podanie návrhu na disciplinárne konanie proti generálnemu prokurátorovi.

9. Z týchto dôvodov navrhovateľka navrhla, aby ústavný súd po prerokovaní návrhu podal nasledujúci výklad predmetných ustanovení: *„Z Ústavou Slovenskej republiky vymedzeného postavenia prezidenta Slovenskej republiky a generálneho prokurátora Slovenskej republiky, z ich vzájomného a podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) a písm. t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky upraveného vzťahu, ako aj v zmysle ústavnej povinnosti prezidenta Slovenskej republiky podľa čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov a v zmysle ústavného princípu spolupráce ústavných orgánov verejnej moci a systému bŕzd a protiváh podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že prezident Slovenskej republiky je oprávnený vyžadovať od generálneho prokurátora Slovenskej republiky primeranú súčinnosť za účelom výkonu jeho ústavných a zákonných kontrolných a obdobných oprávnení voči generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky a generálny prokurátor Slovenskej republiky je povinný tejto žiadosti bez zbytočného odkladu vyhovieť.“*

II.
Priebeh konania

10. Ústavný sud návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 22. novembra 2023 a uznesením č. k. PL. ÚS 16/2023-18 ho prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu. Následne si vyžiadal stanovisko generálneho prokurátora ako účastníka tohto konania.

II.1. Stanovisko generálneho prokurátora Slovenskej republiky:

11. Listom z 19. decembra 2023 ústavný súd vyzval v zmysle § 56 ods. 6 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) generálneho prokurátora na zaslanie písomného vyjadrenia k návrhu prezidentky, a to v lehote 30 dní od doručenia výzvy. Vyjadrenie generálneho prokurátora (označené č. k. 1 GÚp 34/23/1000-4) bolo ústavnému súdu doručené 31. januára 2024. Napriek doručeniu vyjadrenia po stanovenej lehote sa ústavný súd jeho obsahom zaoberal. Argumentáciu generálneho prokurátora možno rozčleniť do troch skupín.

12. Prvú skupinu tvoria argumenty smerujúce k tomu, že návrh prezidentky neobsahuje zákonom predpísané náležitosti, pretože ako navrhovateľka nepreukázala „spornosť“ veci. Vzhľadom na to, že aktuálne neprebieha konanie o vymenovaní alebo odvolaní generálneho prokurátora podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) ústavy, niet podľa generálneho prokurátora dôvodu zo strany prezidentky realizovať jej ústavné práva alebo povinnosti, pričom prezident zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 druhej vety ústavy len prostredníctvom svojich ústavných právomocí vymedzených v ústavných normách, najmä v čl. 102 ústavy. Argument o chýbajúcej spornosti veci ďalej generálny prokurátor podporil odkazom na list z 5. apríla 2023, ktorým prezidentku požiadal o osobné prijatie, a list z 24. apríla 2023 citovaný aj prezidentkou.

13. Do druhej skupiny patria argumenty týkajúce sa tvrdenej absencie ústavného podkladu na predloženie rozhodnutí a upovedomení generálneho prokurátora vydaných podľa § 363 až § 367 Trestného poriadku hlave štátu. Podľa generálneho prokurátora prezident nedisponuje nielen ústavnou právomocou kontrolovať činnosť prokuratúry, osobitne generálneho prokurátora, ale také právo mu neprináleží ani z akýchkoľvek podústavných noriem. Rozhodnutia a upovedomenia generálneho prokurátora vydané v režime podľa § 363 až § 367 Trestného poriadku podliehajú na vnútroštátnej úrovni výlučne prieskumu ústavného súdu. Generálny prokurátor zvýraznil, že hlava štátu na rozdiel od ústavného súdu nedisponuje odborným aparátom spôsobilým vyhodnotiť správnosť postupu generálneho prokurátora ani informáciami z vyšetrovacieho spisu, ktoré boli podkladom na právny záver generálneho prokurátora prijatý v konaní podľa § 363 až § 367 Trestného poriadku.

14. Do tretej skupiny spadá argumentácia založená na zákaze nútenia k sebaobviňovaniu. Podľa generálneho prokurátora si pred podaním disciplinárneho návrhu akýkoľvek navrhovateľ nemôže zadovažovať dôkazy ich vyžiadaním od osoby podozrivej z disciplinárneho previnenia. Ide o rešpektovanie zákazu nútenia k sebaobviňovaniu.

15. Generálny prokurátor tiež predniesol protinávrh pre prípad, ak by ústavný súd dospel k záveru, že vo veci je daná podmienka spornosti: *„1. Prezident Slovenskej republiky zabezpečuje riadny chod prokuratúry podľa čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky výkonom svojich právomocí podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) v časti týkajúcich sa generálneho prokurátora Slovenskej republiky a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky. 2. Povinnosť prezidenta Slovenskej republiky postupovať podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky vzniká po doručení návrhu Národnej rady Slovenskej republiky prezidentovi Slovenskej republiky na vymenovanie alebo odvolanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky. 3. Prezident Slovenskej republiky pri výkone svojich právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky je oprávnený požadovať od generálneho prokurátora Slovenskej republiky súčinnosť vyplývajúcu z ústavnej zásady spolupráce ústavných orgánov verejnej moci. 4. Generálny prokurátor Slovenskej republiky je v rámci ústavnej spolupráce ústavných orgánov verejnej moci povinný poskytnúť súčinnosť prezidentovi Slovenskej republiky pri výkone jeho právomocí podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky v lehote podmienenej časom objektívne potrebným na prípravu a vykonanie požadovaných súčinnostných úkonov.“*

II.2. Replika prezidentky Slovenskej republiky:

16. Po doručení vyjadrenia generálneho prokurátora Slovenskej republiky ho ústavný súd zaslal 18. apríla 2024 navrhovateľke s informáciou, že ak to považuje za potrebné, k vyjadreniu môže zaslať písomné stanovisko v lehote 10 dní od doručenia výzvy. Vyjadrenie navrhovateľky (č. 2422-2023-KPSR) bolo ústavnému súdu doručené 2. mája 2024.

17. Navrhovateľka v ňom v prvom rade uviedla, že zotrváva na svojom pôvodnom návrhu v celom jeho rozsahu a vo všetkých už skôr uvedených argumentoch. Ďalej v ňom zvýraznila dôležitosť ústavného princípu vzájomnej spolupráce ústavných orgánov v kontexte nedávnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu (PL. ÚS 3/2024 z 28. februára 2024), ako aj predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu týkajúcu sa vymenúvania generálneho prokurátora (PL. ÚS 4/2012, I. ÚS 397/2014). V súvislosti s návrhovým oprávnením a disciplinárnou zodpovednosťou prezidentka s odkazom na zákon č. 432/2021 Z. z. uviedla, že disponuje návrhovým oprávnením voči prokurátorom, a teda aj voči generálnemu prokurátorovi, avšak už nie napríklad návrhovým oprávnením voči sudcom všeobecných súdov. Tým reagovala na argumentáciu generálneho prokurátora z jeho vyjadrenia, podľa ktorej by sa prezidentkino chápanie čl. 101 ods. 1 druhej vety ústavy dotklo okrem iného aj súdnej moci, keďže vymenúva, odvoláva a prijíma sľub všetkých sudcov. Prezidentka tiež vyzdvihla význam povinného zverejňovania rozhodnutí všeobecných súdov v kontexte možnosti kontroly rozhodovacej činnosti všeobecných súdov a generálneho prokurátora.

18. Replika navrhovateľky napokon obsahuje odmietnutie navrhovaného alternatívneho výroku z vyjadrenia generálneho prokurátora Slovenskej republiky, pričom toto odmietnutie je založené na argumente *ad absurdum* (poskytovanie súčinnosti hlave štátu len pri vymenúvaní kandidáta na generálneho prokurátora a pri odvolaní už vymenovaného generálneho prokurátora) a protiargumentáciu k tvrdenej relevancii absentujúcej odbornej spôsobilosti

ktorejkoľvek hlavy štátu a zamestnancov jej kancelárie pre účely podania disciplinárneho návrhu. Navrhovateľka pri tom poukázala okrem iného na právne postavenie iného aktívne legitimovaného subjektu (tri pätiny poslancov národnej rady) a na výlučnú právomoc najvyššieho správneho súdu rozhodovať o akomkoľvek disciplinárnom previnení ktoréhokoľvek prokurátora.

II.3. Ústne pojednávanie:

19. Ústne pojednávanie sa vo veci výkladu ústavy alebo ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy v zmysle § 58 ods. 1 zákona o ústavnom súde*a contrario* nekoná.

III.
Vlastné posúdenie

20. Podľa čl. 128 ústavy podáva ústavný súd výklad ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná. Ústavný súd v danej veci rozhodol v pléne na základe čl. 131 ods. 1 ústavy v platnom a účinnom znení, podľa ktorého rozhoduje v pléne aj vo veciach podľa čl. 128 ústavy.

21. Ústavný súd zdôrazňuje, že v konaní podľa čl. 128 ústavy nerozhoduje, či štátny orgán porušil ústavu tým, že ju nesprávne vysvetlil (II. ÚS 69/99).

22. Účelom tohto typu konania pred ústavným súdom je podať taký výklad ústavy alebo ústavných zákonov, ktorý pre budúcnosť odstráni spor medzi orgánmi verejnej moci o tom, ako vykladať a používať ich ústavné kompetencie alebo právomoci v konkrétnej veci. V takej veci muselo dôjsť k pochybnostiam, akým spôsobom môže konkrétny ústavný činiteľ alebo iný orgán verejnej moci vykonať ústavou alebo ústavným zákonom zverené kompetencie alebo právomoci, čo je potvrdené tým, že ústavný súd prijme návrh na výklad ústavy alebo ústavného zákona na ďalšie konanie (PL. ÚS 14/06).

III.A
Vymedzenie predmetu sporu

23. 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). V konaní podľa čl. 128 ústavy musí ísť o konkrétny (faktický) spor s ústavou, resp. ústavným zákonom priznané právo (právomoc) obom účastníkom konania, resp. im uloženú povinnosť, t. j. jednak navrhovateľovi, ako aj štátnemu orgánu, o ktorom navrhovateľ tvrdí, že sporné ustanovenie ústavy, resp. ústavného zákona nesprávne vykladá. Spor tak nemôže byť teoretický, resp. akademický, ale musí ísť o rôzny výklad jedného alebo viacerých ustanovení ústavy, ktorý vedie k ich rozdielnej aplikácii dvoma alebo viacerými štátnymi orgánmi, čím sa zabraňuje dosiahnutiu ústavou predpokladaného cieľa (PL. ÚS 11/09).

24. Jednou z podmienok, ktoré musia byť splnené, aby ústavný súd podal výklad ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy, je praktická realizácia konkrétneho ustanovenia subjektom, ktorý je na to oprávnený, a to kontroverzným spôsobom. Ústavný súd môže podať aj taký výklad sporného ustanovenia, ktorý nebude totožný ani s jednou z verzií predkladaných účastníkmi. Pritom nemožno hovoriť o postupe *„ultra"* alebo dokonca *„extra petitum"*, pretože za petit je potrebné považovať návrh na výklad konkrétneho ustanovenia ústavy alebo ústavných zákonov ústavným súdom (za dodržania stanovených podmienok) a nemožno ho zamietnuť, ak sa ústavný súd s navrhovaným spôsobom výkladu nestotožní (I. ÚS 30/99, pozri aj II. ÚS 69/99).

25. V danej veci sa ústavný súd zoznámil s obsahom návrhu prezidentky a dospel k záveru, že medzi prezidentkou a generálnym prokurátorom ako štátnymi orgánmi existuje relevantný spor o výklad predmetných ústavných ustanovení.

26. Prezidentka sa domnieva, že v rámci výkonu povinnosti svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov v nadväznosti na vymenúvanie, odvolávanie, prijímanie sľubu generálneho prokurátora, princíp deľby moci a ústavnú zásadu spolupráce disponuje ústavným oprávnením požiadať generálneho prokurátora o súčinnosť pri sprístupňovaní konkrétnych informácií (rozhodnutia podľa § 363 a nasl. Trestného poriadku, ktoré od svojho vymenovania vydal generálny prokurátor, resp. prvý námestník generálneho prokurátora

konajúci v zastúpení generálneho prokurátora), čomu následne podľa jej názoru zodpovedá povinnosť generálneho prokurátora takejto žiadosti o súčinnosť vyhovieť. Generálny prokurátor s týmto výkladom nesúhlasí, pričom upozorňuje na skutočnosť, že prezident podľa jeho názoru nedisponuje ústavnou a ani zákonnou právomocou posudzovať kvalitu fungovania jednotlivých ústavných autorít a vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi a jeho rozhodovacej a riadiacej činnosti nedisponuje ústavnými a zákonnými riadiacimi a kontrolnými právomocami, tieto nevykonáva a ex constitutione ani nemôže vykonávať. Domnieva sa tiež, že v právnom poriadku nie je explicitne inkorporovaná povinnosť súčinnosti generálneho prokurátora vo vzťahu k prezidentovi.

27. Spor medzi dvoma ústavnými orgánmi preto nie je len abstraktný, ale skutočne existuje v súvislosti s konkrétnym postupom hlavy štátu a generálneho prokurátora. Ako uviedol ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/09 s odkazom na odbornú literatúru: «Vec je sporná vtedy, ak navrhovateľ tvrdí, že existuje taká interpretácia ústavného zákona, ktorá je v rozpore s jeho výkladom a výsledkami tohto výkladu v ústavnej praxi. Hoci to priamo neplynie z výrazu „vec je sporná“, je totiž zjavné, že nemôže ísť iba o akademický spor o výklad. Spor sa musí týkať nielen výkladu ústavného zákona, ale aj druhej stránky interpretácie, t. j. aplikácie ústavného zákona v konkrétnom spore medzi dvoma účastníkmi konania o výklad ústavného zákona. Spornosť by teda mala byť potvrdená na dvoch úrovniach: výkladovej i aplikačnej. To je jediná cesta ako zabrániť návrhom na výklad ústavných zákonov, ktoré by nemali dopad na ústavnoprávnu prax, ale venovali by sa len teoretickej stránke daného problému...» [BRÖSTL, A. – KLUČKA, J. – MAZÁK, J. *Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína).* Košice : PHARE Foundation 2001. s. 94.]. Dôvod na zamietnutie návrhu pre nedostatok spornosti veci tu preto nie je.

28. Na základe uvedených skutočností ústavný súd považuje za predmet tohto konania podanie výkladu, ktorým budú zodpovedané otázky, či prezidentovi v rámci výkonu povinnosti svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi a v spojení s ústavným princípom deľby moci patrí oprávnenie požiadať generálneho prokurátora o súčinnosť pri sprístupňovaní konkrétnych informácií (t. j. či generálnemu prokurátorovi môže na základe žiadosti prezidenta vzniknúť ústavná povinnosť poskytnúť súčinnosť pri sprístupňovaní konkrétnych informácií).

III.B
Výklad predmetných ustanovení

29. Ustanovenie čl. 101 ods. 1 ústavy v druhej vete uvádza, že prezident svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov, pričom v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) prijíma sľub generálneho prokurátora, ktorého vymenúva a odvoláva. Ústava v čl. 150 upresňuje, že prezident generálneho prokurátora vymenúva a odvoláva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky, pričom generálny prokurátor je na čele prokuratúry. Navrhovateľka žiada o výklad v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, podľa ktorého je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

30. Ústavná norma, podľa ktorej prezident svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov, je súčasťou ústavného textu od 27. januára 1999, keď nadobudol účinnosť novelizačný ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. Hoci dôvodová správa k parlamentnej tlači č. 58 neobsahuje osobitné vyjadrenie normotvorcu k významu danej povinnosti, rámcovo sa jej venovala všeobecná časť dôvodovej správy: „Parlamentná forma vlády pritom rešpektuje postavenie parlamentu ako časovo obmedzeného nositeľa suverenity a tiež jeho oprávnenie politicky kontrolovať vládu, no na rozdiel od ostatných základných modelov vládnych foriem (prezidentskej formy vlády i vlády parlamentu), vyžaduje pre svoje vhodné fungovanie vzájomné prepojenie, spoluprácu a dokonca aj určitý mechanizmus vyvažovania kompetencií ostatných najvyšších ústavných orgánov. Hlave štátu pritom priznáva napríklad okrem kompetencií, ktoré vyplývajú z jej postavenia reprezentanta štátu navonok i dovnútra a kompetencií, ktoré vykonáva v spolupráci s mocou zákonodarnou i mocou výkonnou aj významné oprávnenia, vyplývajúce z jej ústavnej povinnosti zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Ich obsahom je najmä oprávnenie za určitých okolností rozpustiť parlament a vypísať nové voľby, oprávnenie na základe výsledkov volieb určiť osobu

poverenú zostavením vlády, oprávnenie menovať určených štátnych funkcionárov alebo oprávnenie, za ustanovených podmienok odvolať vládu alebo jej člena. Nevyhnutným predpokladom pre takéto postavenie hlavy štátu v parlamentnej vládnej forme je jej nadstranícke postavenie a politická nezodpovednosť. Z uvedených dôvodov sa v naprostej väčšine parlamentných demokracií legitimita hlavy štátu neodvodzuje od príslušnej straníckej väčšiny jednokomorového parlamentu a hlava štátu nie je ani parlamentom z politických dôvodov odvolateľná."

31. Znenie ústavných noriem nachádzajúcich sa v čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) je zase výsledkom novelizácie uskutočnenej tzv. veľkou novelou ústavy [ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.")]. Keďže uvedená novelizácia nezmenila nič na skutočnosti, že generálneho prokurátora vymenúval prezident podľa čl. 150 ústavy, pridanou hodnotou je zvýraznenie prijímania jeho sľubu. Osobitná časť dôvodovej správy z parlamentnej tlače č. 643 k bodu 49 (neskôr prečíslovaného na bod 59) uvádza: „Skladanie sľubu sudcov a generálneho prokurátora Slovenskej republiky do rúk prezidenta Slovenskej republiky by malo mať viac ako len symbolický význam. Priamo volený prezident je totiž nielen hlavou štátu, najvyšším ústavným činiteľom Slovenskej republiky a jej reprezentantom navonok i do vnútra, ktorý svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod jej ústavných orgánov, ale aj stelesnením slovenskej štátnosti a jedným zo symbolov Slovenskej republiky, v mene ktorej sudcovia pôsobia."

32. Ústavný článok 150 nebol od prijatia ústavy predmetom žiadnych novelizácií. Kým pôvodný návrh ústavy (parlamentná tlač č. 24) členil navrhovaný čl. 156 do troch odsekov [„(1) Na čele prokuratúry je generálny prokurátor. Generálneho prokurátora vymenúva a odvoláva prezident na návrh Slovenskej národnej rady. (2) Za generálneho prokurátora môže byť vymenovaný každý občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Slovenskej národnej rady. (3) Podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní a právach a povinnostiach prokurátorov a o organizácii prokuratúry ustanoví zákon."], ústavodarca sa napokon rozhodol pre úplné vypustenie ods. 2 a preradenie ods. 3 do samostatného článku, pričom schválené znenie čl. 150 je významovo rovnaké ako pôvodne navrhovaný čl. 156 ods. 1. Dôvodová správa k ústave uvádzala: „Prokuratúra, vychádzajúc z princípov ústavnosti a zvrchovanosti zákona i priority súdnej ochrany ústavných práv a slobôd občanov, je organickým článkom sústavy právnych záruk zákonnosti v demokratickom právnom štáte. Na ochrane záujmov štátu, ako aj práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb sa podieľa pôsobením pri uplatňovaní právnej zodpovednosti a zabezpečovaní nápravy nezákonnosti. Nenahrádza orgány výkonnej ani súdnej moci. V záujme toho, aby sa presne vymedzilo postavenie a pôsobnosť prokuratúry, je žiaduce, aby ich vymedzila priamo ústava... Vzhľadom na svoju pôsobnosť prokuratúra nemôže byť súčasťou súdov ani niektorého z orgánov štátnej správy. Preto návrh ústavy predpokladá zachovanie sústavy orgánov prokuratúry na čele s generálnym prokurátorom Slovenskej republiky, ktorého bude vymenúvať hlava štátu na návrh Slovenskej národnej rady."

33. Pri výklade uvedených ustanovení ústavný súd považuje za nevyhnutné najskôr pripomenúť najpodstatnejšie doteraz vyslovené právne názory ku vzťahu generálneho prokurátora a hlavy štátu. V tejto súvislosti pritom pripomína, že každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ existuje medzi nimi príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97). Jednotlivé ustanovenia ústavy sa preto vysvetľujú a uplatňujú vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem (napríklad II. ÚS 31/97, PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 15/98, II. ÚS 10/99, I. ÚS 53/01, PL. ÚS 7/2017).

34. Vo výkladovom uznesení sp. zn. I. ÚS 61/96 ústavný súd podával na návrh generálneho prokurátora výklad vtedajšieho znenia čl. 102 písm. i) ústavy, podľa ktorého prezident udeľoval amnestiu, odpúšťal a zmierňoval tresty uložené trestnými súdmi, nariaďoval, aby sa trestné konanie nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo, a zahládzal tresty. V jeho odôvodnení uviedol, že z ústavnej zásady spolupráce štátnych orgánov, najmä ústavných činiteľov, vyplýva záväzok ostatných príslušných štátnych orgánov, podľa čl. 102 písm. i) ústavy predovšetkým záväzok generálneho prokurátora, spolupôsobiť pri výkone ústavou ustanovenej právomoci prezidenta republiky, a to aj bez nutnosti výslovného ústavného zakotvenia takého spolupôsobenia. Spolupôsobenie bolo potrebné uskutočňovať v rozsahu a spôsobom, ktorý umožňuje (vytvára podmienky) na reálne uplatnenie ústavnej právomoci prezidenta republiky

upravenej v čl. 102 písm. i) ústavy. Súčasťou takého spolupôsobenia bolo poskytnutie trestných spisov prezidentovi republiky, ako aj realizácia jeho rozhodnutia zastavením trestného konania.

35. Ústavný súd sa ďalej zaoberal okrem iného aj čl. 150 ústavy v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/96, v ktorom vtedajší prezident namietal nesúlad viacerých častí vtedajšieho zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 314/1996 Z. z.“). K týmto častiam patril tiež § 17 ods. 3 uvedeného zákona. Podľa neho mohol byť za generálneho prokurátora vymenovaný prokurátor, ktorý mal vysokoškolské právnické vzdelanie, dosiahol vek najmenej 35 rokov a s vymenovaním súhlasil. Splnenie týchto podmienok overovala pred schválením návrhu na vymenovanie generálneho prokurátora Národná rada Slovenskej republiky. Prezident videl rozpor medzi § 17 ods. 3 zákona č. 314/1996 Z. z. a čl. 150 ústavy preto, lebo zákon podľa neho presunul právomoc zisťovať predpoklady na vymenovanie generálneho prokurátora z prezidenta republiky na Národnú radu Slovenskej republiky. Podľa názoru ústavného súdu zmena textu poslednej vety § 17 ods. 3 napadnutého zákona nevylučovala prezidenta republiky z možnosti overovať si splnenie podmienok na vymenovanie prokurátora za generálneho prokurátora. Toto oprávnenie prezidentovi republiky prislúchalo bez ohľadu na novú zákonnú úpravu.

36. V uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 bolo úlohou ústavného súdu podať v spornej veci výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy. Ústavný súd pri výklade nadviazal práve na čl. 101 ods. 1 druhú vetu ústavy. Vyslovil, že podstatou funkcie prezidenta 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. Povinnosť zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov sa vo všeobecnosti premieta do výkonu jeho právomocí (45. bod). Ešte predtým vysvetlil, že podstatou deľby moci je 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 (36. bod). Tiež interpretoval čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy tak, že prezident môže nevymenovať kandidáta na generálneho prokurátora 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.

37. V náleze sp. zn. PL. ÚS 105/2011 ústavný súd zaujal stanovisko k otázke samotného postavenia prokuratúry. Uviedol, že ústava neupravuje prokuratúru ako súčasť výkonnej moci (v rámci šiestej hlavy), ale priznáva jej postavenie osobitného ústavného orgánu právnej ochrany obdobne ako verejnému ochrancovi práv (ôsma hlava ústavy). Pôsobnosť prokuratúry sa podľa čl. 149 ústavy neobmedzuje výlučne na ochranu záujmov štátu v trestnom konaní, ale zahŕňa aj ochranu práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Ústavný súd konštatoval, že prokuratúra je orgánom štátnej moci nesúcim znaky ako orgánov výkonnej moci (napríklad pri dozore nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy), tak aj orgánov súdnej moci (najmä vo vzťahu k oprávneniam v trestnom konaní). Z uvedených skutočností vyplynul záver o relatívne samostatnom postavení prokuratúry v ústavnom systéme Slovenskej republiky, a to v kontraste s koncepciou, ktorá chápe prokuratúru ako súčasť orgánov výkonnej moci podriadených vláde. Podľa ústavného súdu tomu zodpovedal aj spôsob kreácie konkrétneho nositeľa funkcie generálneho prokurátora. Z čl. 150 ústavy vyplýva ústavná právomoc generálneho prokurátora prokuratúru efektívne riadiť. Tomu musí zodpovedať súhrn riadiacich oprávnení priznaných mu pre účely výkonu tejto právomoci.

38. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 105/2011 ďalej zdôraznil, že prokuratúru nemožno chápať ako uzavretý a izolovaný systém orgánov, ktorý s inými orgánmi verejnej moci nespájajú žiadne väzby a do ktorého činnosti nemožno žiadnym (a teda ani právne regulovaným) spôsobom zasiahnuť. Práve naopak, z princípov demokratického štátu, deľby moci a vzájomných bŕzd a protiváh vyplýva oprávnená požiadavka na právnu reguláciu umožňujúcu verejnú kontrolu činnosti prokuratúry, ako aj adekvátnu mieru vplyvu najmä tých zložiek štátnej moci, ktorých legitimita je obnovovaná na základe priamych volieb

občanmi, od ktorých štátna moc v zmysle čl. 2 ods. 1 ústavy pochádza.

39. V rovnakom náleze sa ústavný súd vyjadril aj k problematike disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov, ktorú označil za právny prostriedok zaistenia dodržiavania zákonov a riadneho plnenia služobných povinností prokurátormi, teda inštitútom, ktorého účel je spojený predovšetkým s riadením činnosti prokuratúry, čo je primárne ústavnou právomocou a zodpovednosťou generálneho prokurátora. Zároveň sa však nepochybne týka aj ochrany práv a slobôd prokurátorov a sprostredkovane aj práv a slobôd subjektov dotknutých výkonom pôsobnosti orgánov prokuratúry. Ústavný súd uviedol, že zverenie oprávnenia iniciovať disciplinárne konanie proti prokurátorom alebo proti samotnému generálnemu prokurátorovi subjektom mimo organizačnej štruktúry orgánov prokuratúry môže reflektovať verejný záujem na vytvorení garancií pred potencionálnym zneužitím verejnej moci osobami vykonávajúcimi funkciu prokurátora. Z pôsobnosti a ústavného postavenia prokuratúry podľa čl. 149 ústavy, ústavného postavenia generálneho prokurátora podľa čl. 150 ústavy a charakteru inštitútu disciplinárnej zodpovednosti (spojenej nevyhnutne so zásahmi do práv a slobôd dotknutých osôb vykonávajúcich funkciu prokurátora), ako aj s prihliadnutím na princíp primeranosti vyplýva potreba racionálnej väzby medzi postavením a pôsobnosťou orgánu, ktorému je zverené oprávnenie podať návrh na disciplinárne konanie, a činnosťou prokuratúry. Nejde pritom o vzťah nadriadenosti či podriadenosti vo vzťahu k orgánom prokuratúry, pretože navrhovateľ môže v iniciovanom disciplinárnom konaní vystupovať výlučne v pozícii účastníka konania, z ktorej vo vzťahu k prokuratúre nevyplýva žiadne vrchnostenské oprávnenie.

40. Ústavný súd v uvedenom náleze sp. zn. PL. ÚS 105/2011 vychádzal z toho, že ústavodarca mienil kreovať efektívny systém uplatnenia disciplinárnej právomoci aj vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi, o čom svedčilo okrem iného aj vtedajšie znenie čl. 136 ods. 3 druhej vety ústavy. Podľa neho vykonával disciplinárne konanie proti predsedovi a podpredsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a rovnako tak aj voči generálnemu prokurátorovi ústavný súd. Vzhľadom na postavenie generálneho prokurátora stojaceho na čele sústavy orgánov prokuratúry bolo zrejmé, že oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti nemu musí zákonodarca zveriť v zmysle ústavných zásad vzájomnej kontroly a spolupráce ústavných orgánov subjektu stojacemu mimo organizačnej štruktúry prokuratúry. Existencia racionálnej väzby medzi postavením a pôsobnosťou orgánu, ktorému je zverené oprávnenie podať návrh na disciplinárne konanie proti generálnemu prokurátorovi, a postavením a ústavnou zodpovednosťou generálneho prokurátora by v prípade národnej rady a prezidenta bola daná predovšetkým ich pôsobnosťou pri kreovaní funkcie generálneho prokurátora.

41. Na nález sp. zn. PL. ÚS 105/2011 ústavný súd nadviazal aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 25/2020. Z čl. 150 ústavy, podľa ktorého je generálny prokurátor na čele prokuratúry, vyplýva ústavná právomoc generálneho prokurátora prokuratúru efektívne riadiť. Tomu musí zodpovedať súhrn riadiacich oprávnení priznaných mu pre účely výkonu tejto právomoci. Jej korelátom je, naopak, ústavná zodpovednosť generálneho prokurátora za činnosť a fungovanie prokuratúry, ktorá sa v zákonnej úprave odzrkadľuje zakotvením povinnosti generálneho prokurátora podávať národnej rade raz za rok správu o činnosti prokuratúry [§ 11 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z. z“)].

42. Prokuratúru nemožno chápať ako uzavretý a izolovaný systém orgánov, ktorý s inými orgánmi verejnej moci nespájajú žiadne väzby a do ktorého činnosti nemožno žiadnym (a teda ani právne regulovaným) spôsobom zasiahnuť. Z princípov demokratického štátu, deľby moci a vzájomných bŕzd a protiváh vyplýva legitímna požiadavka takej právnej regulácie, ktorá umožní výkon verejnej kontroly nad činnosťou prokuratúry a adekvátnu mieru vplyvu jednotlivých zložiek štátnej moci vo vzťahu k prokuratúre (najmä tých zložiek štátnej moci, ktorých legitimita je obnovovaná na základe priamych volieb občanmi, od ktorých štátna moc v zmysle čl. 2 ods. 1 ústavy pochádza), ktorého účelom je zaistenie náležitého výkonu jej poslania spočívajúceho v iniciatívnom, spravodlivom a nestrannom postupe pri ochrane verejného záujmu, ochrane základných práv a slobôd, ako aj ďalších práv a právom chránených záujmov. Preto je z uvedeného dôvodu legitímne priznať ústavným orgánom reprezentujúcim jednotlivé zložky štátnej moci určitú mieru ingerencie v procese kreácie, resp. obsadzovania orgánov prokuratúry. Tak je to napokon aj v ústavnej úprave týkajúcej sa kreácie funkcie samotného generálneho prokurátora (PL. ÚS 25/2020, 76. bod).

43. Vzťahu prezidenta a generálneho prokurátora sa ústavný súd dotkol aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2023, keď konštatoval, že ústavným základom vnútorného usporiadania a vnútorných vzťahov v prokuratúre je čl. 150 ústavy. Podľa neho je na čele prokuratúry generálny prokurátor, ktorý čerpá svoju legitimitu od prezidenta Slovenskej republiky, ktorý ho na návrh národnej rady do jeho funkcie vymenúva (58. bod).

44. Ústavný súd konštatuje, že žiadna z doterajších dvadsiatich dvoch priamych novelizácií ústavy sa týchto právnych názorov nedotkla spôsobom, ktorý by predstavoval ich prelomenie. Je pravdou, že s účinnosťou od 1. januára 2021 došlo prostredníctvom ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. k zmene orgánu rozhodujúceho o disciplinárnej zodpovednosti generálneho prokurátora, lebo podľa novelizovaného znenia čl. 136 ods. 3 ústavy vykonáva ústavný súd disciplinárne konanie voči predsedovi a podpredsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a predsedovi a podpredsedovi Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. O disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov rozhoduje v súlade s čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Disciplinárnu zodpovednosť prokurátorov predpokladá ústavný text nielen v citovanom čl. 142 ods. 2 písm. c), ale jej existencia má pri výkone postavení, povolaní a funkcií napĺňajúcich poslanie ochrany demokratického a právneho štátu pôvod v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy. Disciplinárna zodpovednosť predstavuje jeden z motívov na to, aby sa dotknutá osoba pri výkone svojho postavenia, povolania alebo funkcie správala spôsobom, ktorý je právom pozitívne aprobovaný, pretože napĺňa ústavné hodnoty demokratického a právneho štátu (pozri IV. ÚS 212/2023, 25. bod). Novelizačný ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. nezmenil nič na už vyslovenom právnom názore z nálezu sp. zn. PL. ÚS 105/2011, že ústavodarca mienil kreovať efektívny systém uplatnenia disciplinárnej právomoci aj vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi.

45. Generálny prokurátor vo svojom vyjadrení (83. a 84. bod) uvádza, že výkon disciplinárnej právomoci voči generálnemu prokurátorovi ústava priamo neupravuje, pričom skutočnosť, že najvyšší správny súd je disciplinárnym súdom aj proti generálnemu prokurátorovi, vyplýva podľa jeho právneho názoru iba zo zákona č. 432/2021 Z. z., teda z disciplinárneho súdneho poriadku. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že ak ústavný text v čl. 142 ods. 2 písm. c) zveruje najvyššiemu správnemu súdu aj rozhodovanie o disciplinárnej zodpovednosti prokurátorov, rozumie sa tým rozhodovanie o disciplinárnej zodpovednosti každého jedného prokurátora, ktorým prirodzene je tiež generálny prokurátor (zhodne OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022. s. 652.). Skutočnosť, že najvyšší správny súd je disciplinárnym súdom proti generálnemu prokurátorovi, preto nevyplýva iba z disciplinárneho súdneho poriadku, ale priamo z čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy. Opačný výklad by znamenal, že zákonodarca je oprávnený ustanoviť odlišne príslušnosť súdu pre všetkých prokurátorov okrem jedného a odlišne pre generálneho prokurátora. Ústava tak poskytuje generálnemu prokurátorovi garanciu, že rozhodovanie o disciplinárnej zodpovednosti je aj z inštitucionálneho hľadiska budované na princípe rovnakého zaobchádzania s každým prokurátorom.

46. Rozhodovaciu činnosť generálneho prokurátora môže prostredníctvom čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy posúdiť aj najvyšší správny súd, nie iba senáty ústavného súdu v rámci konania o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy (116. bod zo stanoviska generálneho prokurátora). Senáty ústavného súdu rozhodujú o sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Ústavodarca zrejme vytváral znenie čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy s vedomím, že podanie ústavnej sťažnosti bude pri rozhodovacej činnosti generálneho prokurátora pravdepodobné len vtedy, ak sa dotknutá fyzická alebo právnická osoba cíti byť rozhodnutím generálneho prokurátora negatívne dotknutá.

47. V demokratickom a právnom štáte by bolo neprípustné, ak by sa právny prostriedok zaistenia dodržiavania zákonov a riadneho plnenia služobných povinností prokurátormi netýkal každého jedného prokurátora. Vzhľadom na hierarchický model prokuratúry je očividné, že návrh na začatie disciplinárneho konania nemôže podávať sám voči sebe generálny prokurátor. Oprávnenie iniciovať disciplinárne konanie proti samotnému generálnemu prokurátorovi subjektom mimo organizačnej štruktúry orgánov prokuratúry reflektuje verejný záujem na vytvorení garancií pred potencionálnym zneužitím verejnej moci a je bezprostredne

previazané s ústavným princípom zákazu svojvôle. Ten predstavuje kategorický imperatív zaväzujúci všetkých verejných činiteľov, t. j. všetky osoby, ktoré vykonávajú, resp. podieľajú sa na výkone verejnej moci. Za zneužitie právomoci nemožno chápať len výkon právomoci v rozpore s platným právom alebo nad rámec *(ultra vires)* zverenej pôsobnosti, či nad rámec uváženia (diskrécie) poskytnutého právnymi normami, ale aj konanie a rozhodovanie verejného činiteľa v rozpore s ústavou chránenými hodnotami koncentrovane vyjadrenými prostredníctvom ústavných princípov, resp. výkon právomoci v rozpore s jej účelom, a to zvlášť vtedy, ak je očividné, že ide o konanie v rozpore s verejným záujmom uprednostňujúce osobný záujem či skupinové záujmy (PL. ÚS 7/2017).

48. Vývoj právnej úpravy disciplinárnej zodpovednosti generálneho prokurátora je vhodne zachytený v stanovisku generálneho prokurátora k návrhu na začatie konania. Aj keď ústavodarca cez ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. do ústavného textu explicitne doplnil, že disciplinárne konanie voči generálnemu prokurátorovi vykonáva ústavný súd (už spomenutý niekdajší čl. 136 ods. 3 ústavy), naďalej absentovala právna úprava, ktorá by ustanovovala subjekt aktívne legitimovaný na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania. Až zákon č. 220/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení nálezu ústavného súdu č. 308/2011 Z. z. (ďalej len „zákon č. 220/2011 Z. z.“), odstránil chýbajúcu úpravu podávania návrhov, čím sa malo podľa dôvodovej správy „zamedziť absurdným situáciám, keď za disciplinárne previnenie nie je možné stíhať generálneho prokurátora, a to len z dôvodu, že niet oprávneného subjektu na podanie disciplinárneho návrhu“. Zákon č. 220/2011 Z. z. zveril podávanie návrhu na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi ministrovi spravodlivosti a verejnému ochrancovi práv. Ústavný súd následne vo veci sp. zn. PL. ÚS 105/2011 vyslovil nesúlad návrhového oprávnenia ministra spravodlivosti s referenčnými ústavnými normami, a ústavne konformným výkladom vysvetlil návrhové oprávnenie verejného ochrancu práv tak, že sa nemôže použiť vo všeobecnosti, ale len po identifikovaní porušenia základného práva alebo slobody konkrétnych fyzických alebo právnických osôb prokurátorom (bod 11.2.). Verejný ochranca práv tak nemohol podať návrh na začatie disciplinárneho konania v prípadoch, keď porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov prokurátorom nebolo spojené s porušením základného práva alebo slobody konkrétnych fyzických alebo právnických osôb. Ako ďalej vysvetľuje aj generálny prokurátor, zákonodarca následne zákonom č. 322/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 548/2003 Z. z. o Justičnej akadémii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s účinnosťou od 1. decembra 2014 ustanovil, že návrh na začatie disciplinárneho konania je oprávnený podať subjekt oprávnený podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi ustanovený osobitným predpisom. Týmto osobitným predpisom zrejme mal byť zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky a o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov , ktorý však v § 74e ods. 1 ustanovoval, že na disciplinárne konanie voči generálnemu prokurátorovi sa primerane použije osobitný predpis s odkazom na zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry v znení neskorších predpisov. Tento tautologický vzťah bol odstránený až zákonom o ústavnom súde, ktorý s účinnosťou od 1. marca 2019 do 31. júla 2021 v § 221 ustanovoval, že návrh na začatie disciplinárneho konania voči generálnemu prokurátorovi môžu podať najmenej tri pätiny poslancov národnej rady a prezident. Táto právna úprava bola s účinnosťou od 1. augusta 2021 vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi vypustená bez náhrady zákonom č. 423/2020 Z. z., pričom najvyšší správny súd začal svoju činnosť 1. augusta 2021. Disciplinárny súdny poriadok nadobudol účinnosť až 1. decembra 2021.

49. V tejto súvislosti a s ohľadom na predmet konania je nevyhnutné zaoberať sa otázkou, či oprávnenie prezidenta podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi má povahu ústavnej normy, alebo jeho zverenie prezidentovi spadá do úvahy národnej rady ako zákonodarného orgánu. Pri zodpovedaní tejto otázky má ústavný súd na pamäti, že kompetencia podávať výklad ho posúva vzhľadom na výrokovú kultúru vyplývajúcu z podstaty výkladu z roly justičného orgánu smerom k tvorbe práva. Skutočnosť, že ústavný súd priamo vo výroku záväzne vykladá ústavný text, mu dáva značnú moc v porovnaní s tým, ak by vo výroku len vyhovoval alebo zamietal návrh. Táto kompetencia si vyžaduje veľkú zdržanlivosť v duchu tézy, že kompetenčné otázky sa majú rozhodovať konzervatívne, nie

expanzívne ako ľudské práva (FIAČAN, I., KERECMAN, P., ŠTIAVNICKÝ, J. a kolektív. Ústavný súd Slovenskej republiky (1993 – 2023). Ústavné súdnictvo v premenách času. Košice : Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2023. s. 102 a 103.).

50. Ústavný súd preto konštatuje, že oprávnenie prezidenta podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi (čo však nie je bezprostredným predmetom konania v zmysle návrhu prezidenta) nemá povahu ústavnej normy a nevyplýva ani implicitne z jeho povinnosti svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov v spojení s vymenúvaním, odvolávaním a prijímaním sľubu generálneho prokurátora, ako aj ústavným princípom deľby moci. Nie je úlohou ústavného súdu nahrádzať ústavodarcu. Pokiaľ by ústavodarca chcel, aby bolo oprávnenie prezidenta podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi súčasťou ústavného textu, urobil by tak v niektorej z priamych novelizácií ústavy, napríklad v novelizačnom ústavnom zákone č. 422/2020 Z. z. Návrhové oprávnenie bolo skloňované aj v medzirezortnom pripomienkovom konaní k vládnemu návrhu tohto ústavného zákona (pozri https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25306/1), konkrétne v pripomienke generálnej prokuratúry č. 7: *„Ústavné postavenie, funkčná autonómia a pôsobnosť generálneho prokurátora (aj vo vzťahu k všeobecným súdom) sú dôležité pre fungovanie a činnosť celej prokuratúry. Zabezpečenie jeho slobodného rozhodovania a odfiltrovania vonkajších vplyvov na jeho konanie a rozhodovanie má byť zabezpečené aj prostredníctvom orgánu, ktorý je oprávnený na podanie návrhu na disciplinárne konanie a orgánu oprávnenom o tomto návrhu rozhodnúť.“* Ústavodarca však zjavne považoval podrobnosti o návrhovom oprávnení za otázku hodnú úpravy na zákonnej, nie ústavnej úrovni. Ústavný súd pristupuje k tomuto rozhodnutiu ústavodarcu s kompetenčným rešpektom a doplnením, že toto návrhové oprávnenie nie je súčasťou ani materiálneho jadra ústavy (postupne definovaného v judikatúre ústavného súdu, najmä PL. ÚS 7/2017, PL. ÚS 21/2014, PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 7/2021) a preto ho z materiálneho jadra ústavy ani nemožno vyvodzovať.

51. Uvedený prístup založený na kompetenčnom rešpekte nie je príznačný iba pre toto konanie, ale ústavný súd ho zvolil napríklad aj pri posudzovaní možných ústavných vád legislatívneho procesu. V náleze sp. zn. PL. ÚS 18/2022 ich predstavil takto: Prvú situáciu tvoria najvážnejšie porušenia, ku ktorým dôjde, ak národná rada poruší ústavné pravidlá výslovne upravujúce legislatívny proces (bod 27). Druhá situácia sa týka zákona o rokovacom poriadku a konkrétne predstavuje (i) porušenie ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (ii) s určitou, vyššou intenzitou, pri ktorom mohlo dôjsť (iii) k porušeniu relevantných ústavných článkov (bod 28). A napokon treťou rovinou je síce formálne dodržanie ustanovení zákona o rokovacom poriadku, ktoré ale vyústi do porušenia ústavou chránených práv alebo princípov (bod 29). Spoločným menovateľom všetkých troch vád je, že ústavný súd by pri nich vyslovoval nesúlad s konkrétnym ústavným článkom, pričom konanie v rozpore napríklad so zákonnými podmienkami na skrátené legislatívne konanie ešte nemusí nevyhnutne znamenať aj neústavnosť (pozri 279. a 280. bod z odôvodnenia nálezu PL. ÚS 3/2024). Inými slovami, ústavný súd aj v uvedenom príklade rešpektuje rozhodnutie ústavodarcu, že podmienky na skrátené legislatívne konanie nezakotvil do ústavného textu, a ich prípadné zakotvenie sa môže uskutočniť novelizačným ústavným zákonom, nie rozhodovacou činnosťou ústavného súdu. Zmena alebo doplnenie ústavného textu by v tejto súvislosti našla odraz aj v jeho rozhodovacej činnosti.

52. Hlava štátu argumentuje v spornej veci okrem iného aj čl. 101 ods. 1 ústavy. K povinnosti zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov je potrebné uviesť, že ústava nie je dokumentom obsahujúcim normatívne irelevantné proklamácie, ktorých význam je určený až ďalšou zákonodarcovou činnosťou, ale je skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad (PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 13/2022). Táto povinnosť však charakterizuje funkciu prezidenta bez toho, aby malo samostatné kompetenčné účinky, aké má čl. 102 ústavy. Formulácia „svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“ znamená, že prezident rozhoduje na uvedený účel, len ak mu priamo ústava alebo zákon na základe ústavy a v jej medziach (čl. 2 ods. 2 ústavy) zveruje určitú pôsobnosť, ktorú rozhodovacia činnosť prezidenta nemôže relevantne prekročiť.

53. Ústavná povinnosť prezidenta zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov má konkrétny normatívny dopad pri výkone niektorého z ústavných oprávnení.

V procese kreovania generálneho prokurátora [oprávnenie prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) ústavy v spojení s čl. 150 ústavy] sa tento normatívny dopad prejavuje v tom, že hlava štátu je oprávnená nevymenovať kandidáta zvoleného národnou radou aj 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 (PL. ÚS 4/2012).

54. Ústavná povinnosť prezidenta zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov však nemôže mať normatívny dopad nad rámec ústavného oprávnenia, ktoré vytvoril ústavodarca. Pri generálnom prokurátorovi to znamená, že čl. 101 ods. 1 druhá veta ústavy neoprávňuje prezidenta odvolať generálneho prokurátora bez návrhu národnej rady, hoci by vedel preukázať závažnú skutočnosť vzťahujúcu sa na osobu generálneho prokurátora, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celej prokuratúry, alebo spôsobom, ktorý by bol v rozpore s jej samotným poslaním, čoho dôsledkom by bolo narušenie riadneho chodu ústavných orgánov. V tomto zmysle je potrebné chápať právny názor ústavného súdu, že povinnosť hlavy štátu zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov nemá samostatné kompetenčné účinky.

55. Prístup ústavného súdu je vhodné vysvetliť aj na inom príklade ústavného oprávnenia. Podľa čl. 102 ods. 1 písm. g) prezident vymenúva a odvoláva predsedu a ostatných členov vlády Slovenskej republiky, poveruje ich riadením ministerstiev a prijíma ich demisiu. Predsedu a ostatných členov vlády odvoláva v prípadoch uvedených v čl. 115 a 116 ústavy. Predsedu a ostatných členov vlády vymenúva a poveruje ich riadením ministerstiev tak, aby bol zabezpečený riadny chod ústavných orgánov. Pokiaľ ústava v čl. 110 ods. 2 uvádza, že za predsedu vlády môže byť vymenovaný každý občan Slovenskej republiky voliteľný do národnej rady (a v súlade s čl. 111 ústavy môže byť za podpredsedu vlády a ministra vymenovaný rovnako len občan voliteľný za poslanca národnej rady), potom jedným zo spôsobov zabezpečenia riadneho chodu ústavných orgánov je overenie, či konkrétna fyzická osoba má štátne občianstvo Slovenskej republiky, volebné právo, vek aspoň 21 rokov a trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Keďže členom vlády nemôže byť ani ten, u koho pretrváva nezlučiteľnosť podľa čl. 3 ods. 4 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti [„Nezlučiteľnosť funkcie člena rady pre rozpočtovú zodpovednosť s funkciou člena vlády trvá ešte do troch rokov po zániku funkcie člena Rady pre rozpočtovú zodpovednosť podľa odseku 5 písm. a) až c).“], hlava štátu overuje aj túto skutočnosť. I keď ústavný text explicitne neobsahuje ústavnú normu, podľa ktorej by bola hlava štátu oprávnená získavať osobné údaje konkrétnej fyzickej osoby, zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov pri uvedenom príklade znamená oprávnenie prezidenta sa s nimi oboznámiť a povinnosť fyzickej osoby, ktorá sa chce stať členom vlády, ich hlave štátu poskytnúť. Odmietnutie splnenia tejto povinnosti by zakladalo konkrétny dôvod na nevymenovanie fyzickej osoby za člena vlády. Naopak, ústavná povinnosť prezidenta zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov nemôže byť uchopená tak, že prezident je oprávnený odvolať člena vlády aj mimo prípadov stanovených v čl. 115 a 116 ústavy, t. j. z dôvodu, že konkrétny člen vlády podľa názoru hlavy štátu nevykonáva svoju funkciu riadne a nie je tým zabezpečený riadny chod ústavného orgánu. Ústavná povinnosť zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov nesmie ísť nad rámec toho, ako ústavodarca nastavil podmienky odvolávania členov vlády v čl. 102 ods. 1 písm. g) ústavy.

56. Pri zodpovedaní otázky, či prezidentovi v rámci výkonu povinnosti svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi a v spojení s ústavným princípom deľby moci patrí oprávnenie požiadať generálneho prokurátora o súčinnosť pri sprístupňovaní konkrétnych informácií, je ďalej nevyhnutné poukázať na znenie čl. 102 ods. 1 písm. r) ústavy, keďže ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Uvedená ústavná norma zakotvuje oprávnenie prezidenta vyžadovať si od vlády Slovenskej republiky a od jej členov informácie potrebné na plnenie svojich úloh. Ústavný súd podal výklad čl. 102 písm. r) vo veci sp. zn. I. ÚS 7/96, teda ešte v čase, keď oprávnenie znelo: „Prezident (...) má právo byť prítomný na schôdzach vlády Slovenskej republiky, predsedať jej a vyžadovať si od vlády alebo od jej členov správy.“ Ústavný súd vyslovil, že z ústavného práva prezidenta „vyžadovať si od

vlády alebo od jej členov správy“ nevyplývalo oprávnenie určiť postup a spôsob, akým má vláda alebo jej člen zadovážiť údaje, ktoré majú tvoriť obsah správy vlády alebo jej člena vyžiadanej prezidentom. Určenie postupu a spôsobu zadováženia údajov, ktoré majú tvoriť obsah správy prezidentovi, patrilo do výlučnej pôsobnosti vlády alebo toho jej člena, od ktorého si prezident vyžiadal správu podľa čl. 102 písm. r) ústavy. Z ústavného práva prezidenta podľa čl. 102 písm. r) ústavy nevyplývalo oprávnenie určiť lehotu, dokedy má vláda alebo jej člen správu prezidentovi zaslať. Lehota na vyhotovenie a zaslanie správy vlády alebo jej člena vyžiadanej prezidentom podľa čl. 102 písm. r) ústavy vyplývala z ústavnej zásady spolupráce oboch zložiek výkonnej moci Slovenskej republiky. Jej trvanie bolo podmienené časom objektívne potrebným na to, aby vláda alebo jej člen zadovážili údaje, ktoré majú tvoriť jej obsah.

57. Je nepochybné, že generálny prokurátor nie je súčasťou vlády ako kolektívneho ústavného orgánu. Ústavný súd navyše odmietol takú interpretáciu postavenia generálneho prokurátora, ktorá ho zaraďovala do výkonnej moci. Ústava priznáva orgánom prokuratúry postavenie osobitného ústavného orgánu právnej ochrany obdobne ako verejnému ochrancovi práv (ôsma hlava ústavy). Neupravuje prokuratúru ako súčasť výkonnej moci (v rámci šiestej hlavy). Pôsobnosť prokuratúry sa podľa čl. 149 ústavy neobmedzuje výlučne na ochranu záujmov štátu v trestnom konaní, ale zahŕňa aj ochranu práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb. Prokuratúra je štátnym orgánom nesúcim znaky orgánov výkonnej moci (napríklad pri dozore nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy), ako aj orgánov súdnej moci (najmä vo vzťahu k oprávneniam v trestnom konaní). Z uvedených skutočností vyplýva relatívne samostatné postavenie prokuratúry v ústavnom systéme Slovenskej republiky v kontraste s koncepciou, ktorá chápe prokuratúru ako súčasť orgánov výkonnej moci podriadených vláde (PL. ÚS 25/2020). Prokuratúra nemá zákonodarnú právomoc, nemá ani súdnu právomoc (nerozhoduje spory v mene štátu), ale nemá ani výkonnú právomoc (neukladá právne sankcie osobám, ktoré sa dopustili porušenia právnych predpisov a nedozerá na účelnosť a efektívnosť výkonu rozhodnutí). Prokuratúra má znaky ako orgán výkonnej moci pri dozore nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, čo z nej samej ale orgán verejnej správy a ani orgán výkonnej moci nerobí (PL. ÚS 1/2022).

58. Ani mimoriadne extenzívny výklad čl. 102 ods. 1 písm. r) ústavy, ktorý by pod pojem „vláda a jej členovia“ snažil zaradiť predstaviteľov výkonnej moci *in genere*, by preto neviedol k tomu, aby cez neho vznikla povinnosť generálnemu prokurátorovi. Zaradenie tohto osobitného oprávnenia do ústavného textu je však pre ústavný súd ďalším potvrdením, že z čl. 1 ods. 1, čl. 101 ods. 1, 102 ods. 1 písm. s) a t) a čl. 150 ústavy nie je možné ich jednotlivým použitím ani pri vzájomnej podpornej aplikácii vyvodiť záver o oprávnení prezidenta požadovať od generálneho prokurátora alebo od iných orgánov prokuratúry potrebné vecné podklady a údaje na účel podania návrhu na disciplinárne konanie proti generálnemu prokurátorovi. Ústavodarcovi nič nebráni v tom, aby po vzore čl. 102 ods. 1 písm. r) ústavy vytvoril pre hlavu štátu osobitné oprávnenie smerujúce voči generálnemu prokurátorovi, prípadne aby danú ústavnú normu novelizoval s rovnakým cieľom. Kompetenčný rešpekt, ústavný princíp legality a predovšetkým ústavný princíp deľby moci bránia tomu, aby novelizáciu ústavného textu vykonal svojím výkladom samotný ústavný súd.

59. Z aplikačnej praxe možno upozorniť na príklad ústavného zákona č. 545/2005 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „ústavný zákon č. 357/2004 Z. z.“). Pred nadobudnutím účinnosti tohto novelizačného ústavného zákona nebol orgán uskutočňujúci konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov oprávnený domáhať sa súčinnosti iných orgánov verejnej moci alebo právnických osôb, i keď ústavná úprava predpokladala v čl. 9 ods. 4 vykonávanie dokazovania, ak to bolo pre účely konania potrebné. Ústavodarca sa s týmto stavom neuspokojil a s účinnosťou od 1. januára 2006 zakotvil do čl. 9 odsek 14: „Orgány verejnej moci a právnické osoby sú povinné na žiadosť orgánu, ktorý vykonáva konanie podľa odseku 1, oznámiť skutočnosti, ktoré majú význam pre konanie a rozhodnutie podľa tohto ústavného zákona. Za nesplnenie tejto povinnosti môže tento orgán uložiť štatutárnemu orgánu alebo predsedovi štatutárneho orgánu orgánov verejnej moci a orgánov právnických osôb pokutu vo výške určenej v odseku 10 písm. a), a to aj opakovane.“ Nedostatok ústavnej úpravy tak neodstraňoval ústavný súd extenzívnym výkladom právomoci dohľadových orgánov, ale samotný ústavodarca.

60. Z uvedených záverov vyplýva finálny interpretačný rezultát, že z čl. 1 ods. 1, čl. 101 ods. 1

druhej vety, čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) a čl. 150 ústavy nie je možné ich jednotlivým použitím ani pri ich vzájomnej aplikácii vyvodiť záver o oprávnení prezidenta požadovať od generálneho prokurátora alebo od iných orgánov prokuratúry potrebné vecné podklady a údaje na účel podania návrhu na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi.

61. Ústavný súd nad rámec už prezentovaných nosných dôvodov tohto nálezu považuje za účelné vyjadriť sa aj k čiastkovým dôvodom oboch účastníkov konania, ktoré predniesli vo svojich podaniach vo veci samej. Parciálne argumenty nie sú pre podaný výklad ústavy rozhodujúce, postoj ústavného súdu k nim však dokresľuje obraz vzťahov prezidenta a generálneho prokurátora ako ústavných orgánov.

62. Pokiaľ navrhovateľka na prospech svojej argumentácie o nutnosti prepojenia zákonom priznanej právomoci podľa § 16 písm. b) disciplinárneho súdneho poriadku s ústavou uloženou povinnosťou zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov odkazuje na § 3 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 16/1993 Z. z. o Kancelárii prezidenta Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov [(ďalej len „zákon č. 16/1993 Z. z."); „Na plnenie svojich úloh môže kancelária od štátnych orgánov vyžadovať správy a vysvetlenia vo veciach patriacich do pôsobnosti prezidenta."], ústavný súd zdôrazňuje, že v konaní podľa čl. 128 ústavy podáva výlučne výklad ústavných noriem, ktorých „právny život" musí byť od podústavného práva autonómny. Požiadavka autonómie platí aj o obsahu ústavných noriem, avšak s výnimkou, keď samotná ústava podústavnú úpravu predpokladá a odkazuje na ňu. V posudzovanom prípade o uvedenú druhovú výnimku nejde. Ústavou založená požiadavka hierarchie právnych predpisov priamo determinovaná mierou demokratickej legitimácie v procese ich tvorby nedovoľuje, aby bol obsah čl. 101 ods. 1 druhej vety ústavy ako normy vyššej právnej sily konštituovaný normou nižšej právnej sily zakotvenou v § 3 ods. 1 zákona č. 16/1993 Z. z. Predmetný argument navrhovateľky je preto na účel podávania výkladu ňou označených ústavných noriem irelevantný, a tým aj nepoužiteľný.

63. Argumentácii navrhovateľky o nerealizovateľnosti jej návrhového oprávnenia podľa § 16 písm. b) disciplinárneho súdneho poriadku v prípade, ak obsah súvisiacich ústavných noriem nebude možné vyložiť práve ňou navrhovaným spôsobom, možno z hľadísk logiky a racionality prisvedčiť. Ústavný súd však zároveň opakuje už v bode 53 vyslovenú tézu, podľa ktorej ústavná povinnosť prezidenta zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov má konkrétny normatívny dopad len pri výkone niektorého z taxatívne vymenovaných ústavných oprávnení, ku ktorým oprávnenie prezidenta ustanovené v § 16 písm. b) disciplinárneho súdneho poriadku nepatrí. Rozhodnutie ústavodarcu, ktorý zavedenie návrhového oprávnenia prezidenta na zákonnej úrovni nespojil so zodpovedajúcim doplnením jeho ústavného základu, ústavný súd v konaní podľa čl. 128 ústavy rešpektuje (bod 50), hoci zotrváva na názore formulovanom v náleze sp. zn. PL. ÚS 105/2011, podľa ktorého práve pôsobnosť pri kreovaní funkcie generálneho prokurátora racionálne odôvodňuje zverenie oprávnenia podať návrh na disciplinárne konanie proti nemu prezidentovi a národnej rade.

64. Na uvedené nadväzuje skutočnosť, že samotné návrhové oprávnenie prezidenta vo vzťahu k disciplinárnemu konaniu proti generálnemu prokurátorovi, resp. jeho ústavný základ, nie je predmetom podaného návrhu, ktorého rozsahom a dôvodmi je ústavný súd podľa § 45 zákona o ústavnom súde viazaný. Ako však už bolo vysvetlené v bode 33, výklad jednotlivých ústavných ustanovení je vo vzájomnej relevantnej súvislosti neoddeliteľne prepojený. V tejto súvislosti dominuje zásadný význam úpravy čl. 2 ods. 2 ústavy (v kontradikcii s ods. 3 tohto ustanovenia), v kontexte ktorého dotknutá významná návrhová súčasť pôsobnosti prezidenta, ktorá môže viesť k odvolaniu generálneho prokurátora z funkcie, by mala napĺňať atribút konania prezidenta ako štátneho orgánu pri tomto kroku v prvom rade „na základe ústavy a v jej medziach", a až v nadväznosti na to „v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon". Kompetenčný výpočet v čl. 102 ods. 1 ústavy vzťahujúcom sa na prezidenta je taxatívny, neobsahuje teda odkaz na ďalšiu zákonom ustanovenú pôsobnosť ako v prípade Súdnej rady Slovenskej republiky v čl. 141a ods. 6 písm. k) ústavy, ani demonštratívny výpočet pôsobnostných oprávnení ako v prípade Národnej rady Slovenskej republiky v čl. 86 ústavy. Ak nie je pri výklade ústavy (bez ohľadu na absenciu derogačných konzekvencií voči zákonnej úprave pri aktuálnom rozhodovaní ústavného súdu) dostatočný ústavný základ pre samotné návrhové oprávnenie v disciplinárnom konaní [pričom pri ostatných kompetenčných súvzťažnostiach voči generálnemu prokurátorovi je v prípade prezidenta ústavná úprava v čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) explicitná], platí taký bazálny ústavný deficit *a maiori ad minus* aj vo

vzťahu k „obslužnej“ kompetencii zabezpečovania podkladov na podanie predmetného návrhu, ktorá má len akcesorický charakter.

65. Keďže prezident je reprezentantom iného druhu moci než generálny prokurátor, a generálny prokurátor má byť podaním návrhu na začatie disciplinárneho konania atakovaný s možnosťou uloženia verejnoprávnej sankcie v disciplinárnom konaní, aktívna procesná legitimácia prezidenta a na jej základe podanie predmetného návrhu prezidentom sú výkonom pôsobnosti štátneho orgánu v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, ktorá musí disponovať náležitým ústavným základom. Keďže predmetná úprava absentuje, tým vytvorenú medzeru v práve nie je možné preklenúť ani prostredníctvom interpretačne extenzívneho použitia čl. 101 ods. 1 ústavy, ani odvolaním sa na zásadu vzájomnej spolupráce ústavných orgánov. Označená zásada totiž nie je použiteľná v prípade, ak ide o uplatňovanie systému bŕzd a protiváh medzi mocenskými orgánmi (najmä rôznych druhov moci), kam pôsobnosť prezidenta pri návrhovom iniciovaní disciplinárnej zodpovednosti generálneho prokurátora nepochybne patrí.

66. K uvedenému možno doplniť, že čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) ústavy má kompetenčný obsah, ktorý však nie je viazaný na disciplinárne konanie s výnimkou odvolania generálneho prokurátora z jeho funkcie prezidentom na základe disciplinárneho rozhodnutia najvyššieho správneho súdu a nadväzujúceho návrhu národnej rady na odvolanie generálneho prokurátora [§ 8 ods. 3 písm. g) zákona č. 153/2001 Z. z.]. V danom prípade však ide o úpravu odlišnej pôsobnosti než pôsobnosti tvorenej samotným oprávnením prezidenta na podanie návrhu na disciplinárne konanie proti generálnemu prokurátorovi, a teda sprostredkovane aj na zabezpečovanie podkladov na taký návrh. Obsahová odlišnosť predmetu úpravy sa týka aj čl. 150 ústavy, ktorý charakterizuje výlučne postavenie generálneho prokurátora v rámci sústavy orgánov prokuratúry a spôsob jeho ustanovenia do funkcie a odvolania z funkcie. Tento záver vo všeobecnej rovine potvrdzuje čl. 1 ods. 1 ústavy.

67. K stanovisku generálneho prokurátora (bod 14), podľa ktorého navrhovanému výkladu bráni zákaz nútenia k sebaobviňovaniu, ústavný súd upriamuje pozornosť na myšlienku G. Jellineka, citovanú Ústavným súdom Českej republiky vo veci Pl. ÚS – st. 9/99: *„Orgán jako orgán nemá vůči státu osobnosti. Neexistují dvě osobnosti: státní osobnost a orgánová osobnost, jež by byly k sobě v nějakém právním poměru (...) Hlavy státu, sněmovny, úřady nemají nikdy právnické osobnosti, kteráž přísluší jen a jen státu; všechny právní spory mezi nimi jsou spory o kompetenci v mezích jednoho a téhož právního subjektu. Jsou to vždy spory o objektivní, nikdy ne o subjektivní právo.“* (JELLINEK, G. Všeobecná štátověda. Praha 1906, s. 594 – 595.).

68. Ak by ústavný súd prijal konštrukciu, že citovanej zásady sa môže dovolávať aj štátny orgán, napríklad vo vzťahu k individuálnym právnym aktom, ktoré vydal v rámci svojej pôsobnosti, malo by to ďalekosiahle dôsledky prakticky do všetkých právnych odvetví, v ktorých je ingerencia verejnej moci prítomná. Jedným z mnohých príkladov je povinnosť súčinnosti na komunálnej úrovni pri aplikácii ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., a to v rámci uznesení sp. zn. I. ÚS 51/2017 z 25. januára 2017 a sp. zn. III. ÚS 82/2017 zo 14. februára 2017. Obecné zastupiteľstvo nešpecifikovanej obce začalo podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona konanie 9. septembra 2016 proti starostovi obce za celkovo šesť podozrení z porušení ústavného zákona. Dňa 2. decembra 2016 bola starostovi uložená pokuta v sume zodpovedajúcej jeho mesačnému platu. Zastupiteľstvo tak učinilo preto, lebo starosta odmietol oznámiť skutočnosti majúce význam pre konanie a rozhodnutie podľa ústavného zákona, konkrétne výšku mesačného platu samotného starostu obce. Zastupiteľstvo túto pokutu uložilo 20. decembra 2016 opakovane. Ústavný súd považoval výšku mesačného platu verejného funkcionára za skutočnosť s významom pre rozhodnutie podľa ústavného zákona. Nespochybňoval ani postup obecného zastupiteľstva, ktoré aj napriek tomu, že malo vedomosť o výške platu starostu zo svojej činnosti, sa najskôr obrátilo so žiadosťou o jej oznámenie na starostu. Podľa názoru ústavného súdu nebolo možné od obecného zastupiteľstva spravodlivo požadovať, aby zo zápisníc zisťovalo výšku platu verejného funkcionára v relevantnom období, keď takouto informáciou disponoval predovšetkým samotný verejný funkcionár (pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2023. s. 346.). Aplikácia zákazu nútenia k sebaobviňovaniu orgánom verejnej moci by preto mohla vyústiť až do odmietnutia poskytovať informácie, ktoré z logiky veci nemôžu byť v demokratickej spoločnosti utajované.

69. Na druhej strane, generálny prokurátor, ak je stíhaný v súvislosti s výkonom svojej funkcie, je stíhaný ako osoba, ktorá v disciplinárnom konaní nevykonáva pôsobnosť generálneho

prokurátora, ale je stranou stojacou oproti disciplinárnemu navrhovateľovi, ktorý naopak v tejto pozícii, aktuálne pre posudzovaný prípad, pôsobnosť prezidenta vykonáva (obdobne v trestnom konaní, ak by bol generálny prokurátor stíhaný v súvislosti s výkonom svojej funkcie, napr. pre trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa, stíhal by ho a v súdnom konaní by proti nemu ako žalujúca protistrana stál príslušný prokurátor zastupujúci obžalobu, a teda reprezentujúci prokuratúru). Ide o jeden z dôvodov, pre ktorý by bolo potrebné zvážiť normatívnu úpravu kritickej súčinnostnej povinnosti generálneho prokurátora (generálnej prokuratúry) voči prezidentovi.

70. Naostatok, k argumentu generálneho prokurátora o chýbajúcej odbornej spôsobilosti aparátu hlavy štátu kvalifikovane posúdiť jeho rozhodovaciu činnosť ústavný súd konštatuje, že ústavný systém nie je budovaný na presvedčení, že pre podávanie návrhov smerujúcich k uplatneniu zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci je nevyhnutné mať vysokoškolské právnické vzdelanie, resp. inú odbornú spôsobilosť. Vhodným príkladom je čl. 151a ods. 1 druhá veta ústavy, podľa ktorého sa môže verejný ochranca práv v zákonom ustanovených prípadoch podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Právna úprava sa pritom o konkrétnejších požiadavkách na vzdelanie či odbornej spôsobilosti nezmieňuje. Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 564/2001 Z. z.“) v § 4 ods. 2 písm. c) uvádza, že za verejného ochrancu práv možno zvoliť občana Slovenskej republiky, ktorý je bezúhonný a jeho vzdelanie, schopnosti, skúsenosti a morálne vlastnosti dávajú záruku, že funkciu verejného ochrancu práv bude riadne vykonávať. Splnenie aj tejto podmienky overuje národná rada pred hlasovaním o návrhu na voľbu. Za verejného ochrancu práv môže byť zvolená aj osoba, ktorá nemá vysokoškolské právnické vzdelanie. Rovnaké chápanie § 4 ods. 2 písm. c) zákona č. 564/2001 Z. z. je zjavne prítomné aj v aplikačnej praxi na úrovni národnej rady (pozri napríklad uznesenie národnej rady č. 454 z 8. februára 2017 k overeniu splnenia podmienok kandidátov na verejného ochrancu práv alebo uznesenie národnej rady č. 1834 z 9. novembra 2022 k overeniu splnenia podmienok kandidátov na verejného ochrancu práv).

71. Uvedené právne názory k zásade *nemo tenetur se ipsum accusare* a k odbornej spôsobilosti osôb vykonávajúcich funkciu orgánu disponujúceho návrhovým oprávnením je potrebné vnímať v kontexte identifikovanej absencie náležitého ústavného základu oprávnenia prezidenta navrhovať disciplinárne konanie proti generálnemu prokurátorovi a snahy ústavného súdu byť čo najviac nápomocný (pozri 112. bod z uznesenia z predbežného prerokovania vo veci PL. ÚS 13/2020) pri jej riešení.

IV.
Vyhlásenie a účinky nálezu ústavného súdu

72. Podľa čl. 128 druhej a tretej vety ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o výklade ústavy alebo ústavného zákona vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Výklad je všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia.

73. Podľa § 150 ods. 2 zákona o ústavnom súde je nález ústavného súdu právoplatný a všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia v zbierke zákonov. Podľa ods. 1 tohto ustanovenia sa v zbierke zákonov vyhlási výroková časť, odôvodnenie a poučenie o právnych účinkoch nálezu ústavného súdu spolu so znením pripojených odlišných stanovísk.

74. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde k tomuto nálezu pripája odlišné stanovisko sudca Miloš Maďar, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia rozhodnutia.

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

V Košiciach 20. novembra 2024

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

PL. ÚS 16/2023

Odlišné stanovisko sudcu Miloša Maďara
k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
sp. zn. PL. ÚS 16/2023 z 20. novembra 2024

1. Obrazne povedané, ústavu nie je vždy ideálne čítať ako kuchársku knihu... Toto konštatovanie by som zrejme použil ako najvýstižnejšie, ak by som mal na úvod svojho odlišného stanoviska populárno-náučným spôsobom formulovať podstatnú časť svojich výhrad k výroku a odôvodneniu disentovaného nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 16/2023 z 20. novembra 2024. K nemu by som ešte do verejného priestoru (mimo ústavného súdu) pridal jeden nemenej dôležitý, možno až naivný odkaz – je vo všeobecnosti nežiaduce, aby sa ústavné problémy personifikovali. V kontexte týchto mojich úvah je tak potrebné čítať aj nasledujúce riadky.

2. Ústavný súd mal v konaní o výklad Ústavy Slovenskej republiky zodpovedať otázku, či prezidentovi v rámci výkonu povinnosti svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi a v spojení s ústavným princípom deľby moci patrí oprávnenie požiadať generálneho prokurátora o súčinnosť pri sprístupňovaní konkrétnych informácií (t. j. či generálnemu prokurátorovi môže na základe žiadosti prezidenta vzniknúť ústavná povinnosť poskytnúť súčinnosť pri sprístupňovaní konkrétnych informácií).

3. Vo svojom náleze ústavný súd následne podal výklad čl. 101 ods. 1 ústavy v časti „Prezident... svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“ v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) ústavy v častiach týkajúcich sa generálneho prokurátora Slovenskej republiky, s čl. 150 ústavy a čl. 1 ods. 1 ústavy. Tento výklad znie: „Ústavná povinnosť prezidenta Slovenskej republiky zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má konkrétny normatívny dopad len pri výkone niektorého z ústavných oprávnení podľa čl. 102 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; táto povinnosť hlavy štátu nemá samostatné kompetenčné účinky. Z ustanovení čl. 1 ods. 1, čl. 101 ods. 1, čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) a čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky nie je možné ich jednotlivým použitím ani pri ich vzájomnej aplikácii vyvodiť záver o oprávnení prezidenta Slovenskej republiky požadovať od generálneho prokurátora alebo od iných orgánov prokuratúry potrebné vecné podklady a údaje na účel podania návrhu na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi.“

4. Tematické základy môjho odlišného stanoviska vychádzajú z konštatovania ústavného súdu v bode 240 odôvodnenia nedávneho nálezu sp. zn. PL. ÚS 3/2024 z 3. júla 2024, v ktorom uviedol: „Ústavný súd aj pri posudzovaní tejto veci vychádza v prvom rade zo svojej doterajšej judikatúry... Táto je mu oporou pri spoločensky citlivých veciach, ktoré majú tendenciu polarizovať nielen politickú sféru, ale aj sféru právnickú či verejnú diskusiu *in genere*. Používaním svojej ustálenej rozhodovacej činnosti sa ústavný súd snaží zachovať si nestrannosť a buduje si vlastnú inštitucionálnu legitimitu v čase ako vzácny kapitál, čím, samozrejme, neeliminuje judikatúrny vývoj, resp. eventuálny posun alebo korekciu, ak je odôvodnená vývojom spoločenských pomerov alebo podstatným prínosom nových argumentačných prvkov (tak ako pri nevyhnutnom vývoji judikatúry všeobecných súdov a nadnárodných súdov). Ústavný súd preto kladie dôraz na princíp právnej istoty, ktorá je vyjadrená v postuláte demokratického a právneho štátu.“

I.

K existencii ústavnej normy, čo sa týka oprávnenia prezidenta podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi

5. Zastávam názor, že ústavná norma, ktorá oprávňuje prezidenta na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi, existuje. Tento záver konvenuje zmyslu mojej prvej vety v tomto disente, ktorá pokorne a s úctou k názoru väčšiny pléna nabáda nečítať vždy ústavu ako kuchársku knihu.

6. Podstatou funkcie prezidenta v ústavnom systéme je *inter alia* pôsobiť ako garant, že ústavou predpokladaná štruktúra štátnych orgánov bude riadnym spôsobom fungovať a bude tak môcť slúžiť v prospech všetkých občanov (PL. ÚS 4/2012, bod 45). Vzhľadom na postavenie generálneho prokurátora, ktorý stojí na čele sústavy orgánov prokuratúry, je zrejmé, že oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti nemu musí zákonodarca zveriť v zmysle ústavných zásad vzájomnej kontroly a spolupráce ústavných orgánov subjektu stojacemu mimo organizačnej štruktúry prokuratúry (PL. ÚS 105/2011). Generálny prokurátor čerpá svoju legitimitu od prezidenta republiky (PL. ÚS 2/2023, bod 58). Ústavodarca mienil kreovať efektívny systém uplatnenia disciplinárnej právomoci aj vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi (PL. ÚS 105/2011).

7. Ak ústavný súd v minulosti uviedol, že oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi zákonodarca musí (nie môže) zveriť subjektu stojacemu mimo organizačnej štruktúry prokuratúry, potom ním musí byť minimálne ten subjekt, ktorý bol ústavným súdom označený za garanta riadneho fungovania ústavou predpokladanej štruktúry štátnych orgánov a od ktorého generálny prokurátor podľa ústavného súdu čerpá svoju legitimitu. Toto oprávnenie prezidenta preto má podľa môjho názoru charakter implicitnej ústavnej normy. Je pritom ustálené, že ústava sa skladá nielen z explicitne určených, ale aj z implicitných noriem (PL. ÚS 21/2014, bod 82), ktoré môžu mať v extrémnych prípadoch dokonca prednosť aj pred tými explicitnými (PL. ÚS 8/2022, bod 27 a 28; taktiež PL. ÚS 12/2022, bod 49 a 50 v rámci predbežného prerokovania návrhu na začatie konania).

8. Implicitnú ústavnú normu predstavuje podľa ústavného súdu napríklad obmedzenie Národnej rady Slovenskej republiky pri oprávnení vysloviť nedôveru vláde a jej jednotlivému členovi (I. ÚS 58/94) či obmedzenie predmetu referenda (PL. ÚS 7/2021, PL. ÚS 11/2022). Implicitnú ústavnú normu taktiež predstavuje návrhové oprávnenie národnej rady v konaní podľa čl. 128 ústavy (PL. ÚS 27/05) a návrhové oprávnenie námestníka generálneho prokurátora v konaní o súlade právnych predpisov (PL. ÚS 95/2011, PL. ÚS 97/2011 a PL. ÚS 13/2012; v citovaných veciach bola ústavným súdom opakovane použitá formulácia „prerokoval návrh prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky“, pričom zákon nemôže rozširovať taxatívny výpočet aktívne legitimovaných subjektov oprávnených na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov v zmysle čl. 130 ods. 1 ústavy).

9. Implicitnú ústavnú normu napokon ústavný súd identifikoval aj pri prezidentovi a menovaní generálneho prokurátora vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2012. V predmetnej veci konštatoval, že z čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy vyplýva existencia implicitnej ústavnej normy, podľa ktorej môže prezident nevymenovať kandidáta 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). Takéto oprávnenie prezidenta nemôže predstavovať explicitnú ústavnú normu, lebo ústavný text o nevymenovaní kandidáta napríklad z dôvodu závažnej skutočnosti jednoducho mlčí.

10. Prístup, podľa ktorého oprávnenie prezidenta podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi predstavuje implicitnú ústavnú normu, je tiež v súlade s právnym názorom ústavného súdu, že ústavodarca (nie zákonodarca) mienil kreovať efektívny systém uplatnenia disciplinárnej právomoci aj vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi (PL. ÚS 105/2011). Nič na tom nemohla zmeniť ani novelizácia uskutočnená ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorá v tejto časti nahradila ústavný súd Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky. Keďže súdne orgány nemôžu vykonávať disciplinárne konanie bez návrhu, zdôrazňovaná efektivita musí platiť na celý systém uplatnenia disciplinárnej právomoci, nie iba na časť po podaní návrhu.

11. Ak oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi nepatrí prezidentovi *ex constitutione* (čo je prístup zvolený v disentovanom náleze), znamená to, že zákonodarca môže s návrhovým oprávnením „manipulovať“ podľa svojho uváženia jednoduchou (relatívnou) a pri využití prezidentského veta absolútnou väčšinou.

12. Výklad o voľnej úvahe zákonodarcu pri návrhovom oprávnení dokonca vedie k riziku, že za určitých okolností nemusí v konkrétnom časovom úseku existovať žiadny subjekt, ktorý by návrh na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi mohol podať. Takáto situácia by nastala napríklad pri aplikácii čl. 105 ods. 1 ústavy (upravujúcom zastupiteľné a nezastupiteľné právomoci prezidenta) pri súčasnom uplynutí volebného obdobia národnej rady, a to až do zloženia sľubu zvolenými poslancami na ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady. Takáto situácia nastala v doterajšej histórii samostatného Slovenska v období od 25. septembra 1998 (voľby do národnej rady) až do 29. októbra 1998 (1. schôdza novozvolenej národnej rady), keďže funkčné obdobie prezidenta zvoleného v roku 1993 uplynulo 2. marca 1998 a nasledujúci prezident sa funkcie ujal 15. júna 1999. Po uplynutí volebného obdobia národnej rady ostávajú vo funkcii len predseda národnej rady a jej podpredsedovia (čl. 89 ods. 3 a čl. 90 ods. 2 ústavy), nie však zvyšní jej poslanci. Na predsedu národnej rady by síce prešiel výkon oprávnení uvedených v čl. 102 ods. 1 písm. s) a t) ústavy, teda vymenúval a odvolával by generálneho prokurátora, ako aj prijímal jeho sľub, no oprávnením podať návrh na začatie disciplinárneho konania by nedisponoval.

13. V tejto súvislosti možno upozorniť, že pokiaľ v náleze dostal prednosť výklad založený na tom, že určenie návrhového oprávnenia pri disciplinárnom konaní proti generálnemu prokurátorovi je na úvahe zákonodarcu a nemá charakter implicitnej ústavnej normy, potom to znamená, že od 1. augusta 2021 až do 30. novembra 2021 neexistoval žiadny subjekt, ktorý by ním disponoval. Príslušná právna úprava v zákone č. 314/2018 Z. z. totiž bola vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi vypustená bez náhrady zákonom č. 423/2020 Z. z., pričom najvyšší správny súd začal svoju činnosť 1. augusta 2021. Disciplinárny súdny poriadok nadobudol účinnosť až 1. decembra 2021. Disciplinárna zodpovednosť generálneho prokurátora síce bola explicitne predpokladaná cez čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy, ktorý v zmysle čl. II ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. nadobudol účinnosť 1. januára 2021, no podľa zvoleného výkladu nemohla byť podstatnú časť roku 2021 realizovaná ani v teoretickej rovine.

14. V súlade s doterajšou judikatúrou ústavného súdu aj v tomto prípade obhajujem názor, že ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných ústavných noriem (napríklad II. ÚS 31/97, PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 15/98, II. ÚS 10/99, I. ÚS 53/01, PL. ÚS 7/2017). Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločensky upravený vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95). Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ existuje medzi nimi príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97).

15. Ak by ústavný súd (nadväzujúc na svoju vlastnú rozhodovaciu činnosť) potvrdil existenciu implicitnej ústavnej normy v podobe návrhového oprávnenia, je potrebné zvýrazniť, že návrhové oprávnenie by samo osebe nepredstavovalo prostriedok, ktorého využitím by sa menilo právne postavenie dotknutého subjektu. Hlava štátu by sa tak jeho samotným využitím nemohla dotknúť napríklad platových pomerov generálneho prokurátora či spôsobiť zánik jeho funkcie.

II.

K deklarovanej nepoužiteľnosti ústavnej zásady vzájomnej spolupráce ústavných orgánov

16. Samostatný problém vo zvolenej argumentácii nálezu predstavuje podľa môjho názoru konštatovanie uvedené v bode 65 odôvodnenia, že ústavná zásada vzájomnej spolupráce ústavných orgánov „nie je použiteľná v prípade, ak ide o uplatňovanie systému bŕzd a protiváh medzi mocenskými orgánmi (najmä rôznych druhov moci), kam pôsobnosť prezidenta pri návrhovom iniciovaní disciplinárnej zodpovednosti generálneho prokurátora nepochybne patrí“.

17. Samotný disentovaný nález pripomína výkladové uznesenie sp. zn. I. ÚS 61/96. Ústavný súd v ňom na návrh generálneho prokurátora podal výklad vtedajšieho znenia čl. 102 písm. i) ústavy, podľa ktorého prezident udeľoval amnestiu, odpúšťal a zmierňoval tresty uložené trestnými súdmi, nariaďoval, aby sa trestné konanie nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo, a zahládzal tresty. V jeho odôvodnení uviedol: „Z ústavnej zásady spolupráce štátnych orgánov, najmä ústavných činiteľov, vyplýva záväzok ostatných príslušných štátnych orgánov, podľa čl. 102 písm. i) ústavy predovšetkým záväzok generálneho prokurátora,

spolupôsobiť pri výkone ústavou ustanovenej právomoci prezidenta republiky, a to aj bez nutnosti výslovného ústavného zakotvenia takého spolupôsobenia. Spolupôsobenie treba uskutočňovať v rozsahu a spôsobom, ktorý umožňuje (vytvára podmienky) na reálne uplatnenie ústavnej právomoci prezidenta republiky, upravenej v čl. 102 písm. i) ústavy. Súčasťou takého spolupôsobenia je poskytnutie trestných spisov prezidentovi republiky, ako aj realizácia jeho rozhodnutia zastavením trestného konania.“ Výkladové uznesenie sa týkalo udeľovania amnestií a milostí, okrem iného aj vo forme abolície (oprávnenie nariadiť, aby sa trestné konanie nezačínalo alebo aby sa v ňom nepokračovalo), čiže oprávnenia predstavujúceho súčasť systému bŕzd a protiváh medzi mocenskými orgánmi rôznych druhov moci.

18. Z najnovšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu možno pripomenúť uznesenie sp. zn. PL. ÚS 3/2024 z predbežného prerokovania návrhu na začatie konania, konkrétne body 137 a 139. Ústavný súd v ňom jednoznačne konštatoval: „V podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky platí všeobecná povinnosť štátnych orgánov na vzájomnú spoluprácu... Táto zásada ako súčasť ústavného princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) zahŕňa rešpekt k základnej kompetenčnej a hodnotovej orientácii ústavného poriadku, rešpektovanie ústavou vymedzeného postavenia, úloh a kompetencií jednotlivých ústavných orgánov vrátane úloh a kompetencií ústavného súdu, a to aj pokiaľ ide o poskytovanie adekvátnej súčinnosti či úpravu vlastného postupu v záujme rešpektovania účinného výkonu právomoci iného orgánu verejnej moci vrátane ústavného súdu. Ak z ustanovenia čl. 125 ods. 6 ústavy vyplýva požiadavka zverejnenia rozhodnutia ústavného súdu v zbierke zákonov, ktorá je predpokladom efektívneho a účinného výkonu právomoci ústavného súdu vyplývajúcej z čl. 125 ods. 2 ústavy, potom zo zásady vzájomného rešpektovania sa a spolupráce medzi orgánmi verejnej moci v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyplýva ministerstvu spravodlivosti s prihliadnutím na § 13 ods. 6 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a osobitne ministrovi spravodlivosti (§ 4 ods. 1 uvedeného zákona) ústavná povinnosť zabezpečiť zverejnenie rozhodnutia ústavného súdu tak, aby nedochádzalo k mareniu výkonu jeho právomoci pri ochrane ústavnosti.“ Oprávnenie ústavného súdu z predmetnej veci je opäť príkladom uplatňovania systému bŕzd a protiváh medzi mocenskými orgánmi rôznych druhov moci, pričom ústavná zásada spolupráce bola použiteľná.

III.

Spojenie implicitnej ústavnej normy a ústavnej zásady spolupráce

19. Z už uvedeného podľa môjho názoru vyplýva, že podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania proti generálnemu prokurátorovi predstavuje oprávnenie, ktoré prezidentovi patrí *ex constitutione*, pričom ústavná zásada spolupráce je v tomto vzťahu aplikovateľná. Napriek tomu sa možno stotožniť s právnym názorom generálneho prokurátora, že prezident nie je oprávnený vykonávať plošnú kontrolu jeho rozhodovacej činnosti iba podľa svojho vlastného uváženia. Prezident by bol povinný riadne preukázať, že poskytnutie požadovaných údajov by bolo pre podanie návrhu nevyhnutné. Kľúčovým by bolo ustálenie obsahu spojenia „riadne preukáže“.

20. Za riadne preukázanú by napríklad nebolo možné považovať žiadosť o poskytnutie súčinnosti, ktorej obsahom by bolo sprístupnenie rozhodnutí generálneho prokurátora iba z ľubovôle hlavy štátu. Nadväzuje sa tým na požiadavku ústavnej rovnováhy prepojenú vo veci sp. zn. PL. ÚS 16/95 s ústavnou zásadou spolupráce ústavných orgánov a ústavným princípom zákazu svojvôle, ktorý sa uplatňuje na každého verejného činiteľa. Požiadavka ústavnej rovnováhy a zásada ústavnej spolupráce majú byť postavené na ústavnom dialógu a v prospech verejného záujmu, nie na rivalite a partikulárnych (politických) cieľoch. Ako ústavný súd uviedol vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2023, disciplinárna zodpovednosť, okrem iného aj prokurátorov, musí napĺňať princípy demokratického a právneho štátu, čo znamená, že nemôže byť nastavená tak, aby mohla byť zneužitá na iné účely, napríklad v politickom boji alebo na súkromný účel či prospech. Všetci rozhodujúci ústavní aktéri musia rešpektovať základnú kompetenčnú a hodnotovú orientáciu ústavného poriadku. Ústavný súd už v minulosti zdôraznil, že medzi nimi nie je priestor na rôzne formy zneužitia práva. Medzi relevantnými aktérmi musí prevládať dôvera v ústavný systém (PL. ÚS 95/2011, 11. bod).

21. Riadne preukázanie žiadosti adresovanej generálnemu prokurátorovi by muselo mať oporu v čl. 101 ods. 1 druhej vete ústavy, t. j. v ústavnej povinnosti hlavy štátu zabezpečovať svojím rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov, v spojení s prvkom objektívnosti. Za riadne preukázanú by preto nebolo možné považovať napríklad žiadosť postavenú iba na subjektívnej interpretácii všeobecne záväzných právnych predpisov ústavným orgánom, ktorý síce je priamo volený, avšak ústava mu v nadväznosti na tento spôsob kreácie vlastnosť nezávislosti nepriznáva.

22. Naopak, prvok objektívnosti by mohol byť prítomný napríklad vtedy, ak by hlava štátu preukázala nesúlad medzi právnym názorom generálneho prokurátora vysloveným v konaní pred orgánom verejnej moci, ktorému ústava priznáva vlastnosť nezávislosti, a právnym názorom takéhoto orgánu verejnej moci v tom istom konaní. Nesúlad by mohol byť preukázaný aj citáciou z odôvodnenia aktu tohto orgánu. Pri orgánoch verejnej moci, ktorým ústava vlastnosť nezávislosti nepriznáva, ešte nesúlad v právnych názoroch nemusí znamenať, že právny názor generálneho prokurátora je nesprávny. Príkladom by bolo vyslovenie právneho názoru generálneho prokurátora v medzirezortnom pripomienkovom konaní.

23. V tejto súvislosti ale považujem za nevyhnutné osobitne zdôrazniť, že konflikty vyplývajúce z odlišných právnych názorov v zásade nemôžu byť riešené disciplinárnym postihom (PL. ÚS 97/07, PL. ÚS 2/2023). Pri ústavno-konformnom výklade zákona v demokratickom a právnom štáte existuje principiálny rozdiel medzi posúdením rozhodnutia orgánu verejnej moci ako vecne nesprávneho a medzi uplatnením disciplinárnej, prípadne trestnej zodpovednosti voči osobe disponujúcej predmetnou, pri rozhodovaní použitou právomocou, ktorá môže byť vyvodzovaná len skrz preukázaný manipulačný úmysel (m. m. pozri 65. až 68. bod z odôvodnenia nálezu IV. ÚS 271/2023).

24. Prezident by preto pri takomto chápaní vzájomného vzťahu mal podľa môjho úsudku už pri podávaní žiadosti o poskytnutie súčinnosti disponovať legitímnym podkladom, na ktorom je žiadosť postavená. Takto podloženú žiadosť by nebolo možné považovať za plošnú kontrolu rozhodovacej činnosti. Pokiaľ by prezident preukázal nesúlad medzi právnym názorom generálneho prokurátora vysloveným v konaní pred orgánom verejnej moci, ktorému ústava priznáva vlastnosť nezávislosti, a právnym názorom takéhoto orgánu verejnej moci v tej istej veci, potom by bola spätná väzba podaná takýmto orgánom verejnej moci. Nesúlad medzi právnymi názormi by nevyslovil „iba“ prezident. Naopak, k plošnej kontrole rozhodovacej činnosti generálneho prokurátora by sa mohol blížiť prístup, ak by prezident požadoval od generálneho prokurátora rozhodnutia iba na báze subjektívnosti, a tie by sa snažil podrobiť prieskumu nezávislým orgánom. Možno sa preto vo výsledku stotožniť s generálnym prokurátorom v časti, v ktorej odmieta „lovenie“ dôkazov pre účely disciplinárneho stíhania od generálneho prokurátora, a to v situácii, keď hlava štátu nedokáže pri žiadosti o poskytnutie súčinnosti preukázať legitímny podklad, pretože vtedy sa jej konanie dostáva mimo ústavnej rovnováhy a zásady ústavnej spolupráce a predovšetkým čl. 101 ods. 1 druhej vety ústavy.

25. Pokiaľ by medzi generálnym prokurátorom a prezidentom existoval spor v tom, či orgán s ústavne priznanou vlastnosťou nezávislosti identifikoval už uvedený nesúlad, potom by generálny prokurátor nevyhovenie žiadosti hlavy štátu náležite zdôvodnil. Dôvody nevyhovenia by nesmeli byť svojvoľné. Možno pritom pre úplnosť doplniť, že ak by medzi generálnym prokurátorom a hlavou štátu prípadne existoval spor týkajúci sa toho, či dôvody uvádzané generálnym prokurátorom sú alebo nie sú svojvoľné, potom by bol k dispozícii ako arbiter najvyšší správny súd v zmysle čl. 142 ods. 2 písm. c) ústavy.

IV.
Záver

26. V rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ale aj v právnej doktríne je zaužívané nazývať súbor všeobecne záväzných pravidiel najvyššieho stupňa právnej sily pojmom „ústavný systém“. Tento systém by zo svojej podstaty nemal byť nelogický. Obávam sa, že dobre mienený prístup zvolený v disentovanom náleze v duchu tézy *„kompetenčné otázky sa majú rozhodovať konzervatívne, nie expanzívne ako ľudské práva“* kontrastuje nielen s citovanou vlastnou judikatúrou ústavného súdu, ale aj so systémovým chápaním ústavných noriem. Dokazuje to aj presvedčenie prítomné v disentovanom náleze, že návrhové oprávnenie prezidenta sa môže stať nerealizovateľným (bod 63 odôvodnenia). Ústavný súd pritom podľa môjho názoru nestál

iba pred dvoma možnosťami (nerealizovateľnosť návrhového oprávnenia prezidenta verzus široká informačná povinnosť generálneho prokurátora), lebo k dispozícii bol aj už načrtnutý prístup vychádzajúci v ústrety požiadavke ústavnej rovnováhy.

27. So systémovým chápaním ústavných noriem zároveň osobitne kontrastuje novozaložený výklad ústavnej zásady spolupráce. Tá totiž nemá iba jednosmerný charakter. Aplikuje sa v ústavnom systéme ako celku, nielen vo vzťahu hlavy štátu a generálneho prokurátora. V konkrétnych situáciách môže pod vplyvom ústavnej zásady spolupráce vzniknúť povinnosť konať aj pre hlavu štátu. Nemožno preto tvrdiť, že z jej existencie má osoh vždy len jeden ústavný orgán. Vo výsledku z nej má mať osoh autor ústavy, ktorým je ľud.

V Košiciach 20. novembra 2024

Miloš Maďar
sudca

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.