**Dôvodová správa**

#

# A. Všeobecná časť

Návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky
č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh ústavného zákona“) predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Miroslav Kadúc a Igor Matovič.

Účelom návrhu ústavného zákona je minimalizácia priestoru na svojvôľu najvyšších štátnych predstaviteľov, ktorej negatívnym javom na strane opozície nemôže byť nič iné ako poukazovanie na tieto, v právnom štáte nežiadúce, skutočnosti všetkými dostupnými prostriedkami. Cieľom návrhu je teda uspokojenie pretrvávajúcej a aj naďalej rastúcej celospoločenskej objednávky po odstránení traumatizujúcich skutočností súvisiacich s inými skutočnosťami ako je riešenie hospodárskej krízy. Realizácia stanoveného cieľa sa javí nedosiahnuteľná pri existencii mechanizmov, ktoré umožňujú politikárčenie a odvrátenie sa od koncepcie právneho štátu (rule of law).

Návrh ústavného zákona zavádza alternatívny ústavný mechanizmus vymenovania osoby do funkcie generálneho prokurátora, sudcu, predsedu alebo podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Tento mechanizmus sa spustí v prípade, ak nedôjde k vymenovaniu osoby do funkcie alebo k oznámeniu prezidenta o nevymenovaní v stanovenej lehote.

V súvislosti s navrhovanou zmenou a za účelom predchádzania nežiadúcich, ale za to v praxi sa častejšie vyskytujúcich sa javov spočívajúcich vo využívaní medzier v právnych normách, návrh ústavného zákona tiež stanovuje prezidentovi Slovenskej republiky lehotu na zloženie sľubu osobám zastávajúce funkcie, ktorých sa táto novela týka, a ktoré môže a majú potenciál ovplyvniť celkom zásadným spôsobom fungovanie štátu. U generálneho prokurátora je zloženie sľubu upravené v zmysle článku 151 Ústavy Slovenskej republiky v osobitnom zákone o prokuratúre. Aj vzhľadom na to je lehota na zloženie sľubu upravená v osobitne predloženej novele uvedeného zákona.

Následkom prijatia predkladanej úpravy bude, že vymenovanie osoby do funkcie generálneho prokurátora, sudcu, predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nebude môcť podliehať nerelevantnému odďaľovaniu rozhodnutia tak, ako sa javilo napríklad pri osobe navrhnutej na vymenovanie za generálneho prokurátora v roku 2010 (ďalej len „kandidát na generálneho prokurátora“). Aj keď sú predkladatelia presvedčení, že nielen v zmysle troch rozhodnutí Ústavného súdu (PL. ÚS 14/2006, IV. ÚS 433/2012, PL. ÚS 4/2012 [rozhodnutie o výklade článkov 102 a 150 Ústavy Slovenskej republiky]) bol prezident v prípade kandidáta na generálneho prokurátora povinný ho vymenovať, vo svetle rodiacej sa praxe, ktorú svojím rozhodovaním nastolil, je v záujme občanov stanoviť striktnejšie pravidlá nevyhnutnej „komunikácie“ osoby, ktorá je hlavným štátnym reprezentantom. Navrhovaný mechanizmus zároveň rešpektuje rozhodnutie Ústavného súdu PL. ÚS 4/2012, ktoré zverilo prezidentovi právomoc skúmať zákonné predpoklady na vymenovanie a ďalšie ústavné požiadavky v tomto rozhodnutí spomenuté.

Predkladatelia sú si vedomí možnej nekonzistentnosti (v zmysle neúplnosti) navrhovaného riešenia, no na strana druhej, ak neexistuje vôľa vládnej strany prijať novú ústavu, resp. revíziu Ústavy Slovenskej republiky, aspoň čiastkové zmeny sú potrebné vždy, keď sa javí, že je právna úprava viac na škodu ako na osoh. Navrhované riešenie podľa názoru navrhovateľov zasahuje do Ústavy Slovenskej republiky minimálnym a veľmi citlivým spôsobom, keďže si ju predkladatelia ctia ako základnú normu právneho štátu. Legitimitu návrhu podporuje veľká spoločenská objednávka prezentovaná v masových médiách a v občianskych iniciatívach, ako aj už existujúca ústavná prax, ku ktorej zjednoteniu s ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky dôjde po prijatí návrhu ústavného zákona.

Predkladaný návrh ústavného zákona nemá vplyv na štátny rozpočet a na rozpočet verejnej správy. Návrh ústavného zákona nemá vplyv na podnikateľskú sféru, nevyvoláva sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie a ani vplyvy na informatizáciu spoločnosti.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Miroslav Kadúc a Igor Matovič

**2. Názov návrhu zákona:** návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,

nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   |  Pozitívne  |  Žiadne  |  Negatívne  |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |   | x |   |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |   | x |  |
| 3. Sociálne vplyvy |  | x |   |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |   |
| – sociálnu exklúziu, |   | x |   |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |   | x |   |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |   | x |   |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |   | x |   |

**A.3. Poznámky**

*bezpredmetné*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

**K bodom 1 ,2 a 4**

Navrhovanou novelou článku 145 odsek 1 a odsek 3 a článku 150 Ústavy Slovenskej republiky sa zavádza právny mechanizmus posilňujúci právnu istotu u osôb zvolených do funkcie generálneho prokurátora, sudcu, predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Nielen u týchto osôb, ale aj u občanov Slovenskej republiky existuje legitímne očakávanie, že po splnení zákonných predpokladov na výkon vyššie uvedených funkcií a ostatných ústavných požiadaviek budú v primeranej lehote do funkcie vymenované alebo im bude oznámené, že vymenované nebudú.

V prípade citovaných ustanovení doposiaľ existoval priestor, s ohľadom na rozhodnutie Ústavného súdu z roku 2009 vo veci vedenej pod spisovým číslom PL. ÚS 14/2006 však ničím neodôvodnený, na odďaľovanie rozhodnutia o vymenovaní, resp. nevymenovaní do funkcie. Ako však vyplýva z tohto rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky a taktiež PL. ÚS 4/2012, tento časový odstup nemôže byť nekonečný, lebo: *„...ak by sa absencia explicitnej úpravy lehoty mala vykladať ako „kedykoľvek“, bolo by to nielen v rozpore s princípom právnej istoty, ale aj v rozpore s ústavne judikovaným záväzkom štátnych orgánov ku vzájomnej spolupráci a k účinnému spolupôsobeniu pri výkone tých ústavných právomocí, ktoré takéto spolupôsobenie pre naplnenie svojho účelu vyžadujú.“*

 Tento názor na medzinárodnej úrovni v rámci ústavnej kultúry, ktorá je vlastná Slovenskej republike zdieľa aj Najvyšší správny súd Českej republiky, ktorý v rozhodnutí 4 Ans 9/2007-197 týkajúcom sa menovaniu sudcov prezidentom rozhodol, že: „*V rovine právnej teórie sú neurčité právne pojmy odlišné od priestoru definovanému k voľnému uváženiu (zákonne spravidla zakotveným použitím slovného spojenia typu "možno" alebo "môže" pri vymedzení právomocí príslušného orgánu). V aplikačnej praxi však majú obe legislatívne techniky rovnakú funkciu: vytvoriť pre príslušný orgán priestor pre jeho relatívne samostatnú úvahu pri výkone zverenej právomoci a umožniť mu adekvátne reagovať na rôznosť okolností. Pri výklade neurčitých pojmov je teda menovací orgán nadaný určitou mierou úvahy. Ako už však Najvyšší správny súd konštatoval, absolútne alebo neobmedzené voľné správne uváženie je v právnom štáte pojmovo vylúčené*. [...] *Úvaha prezidenta republiky pri menovaní sudcov sa preto obmedzuje na kontrolu splnenia zákonných podmienok pre vymenovanie za sudcu, stanovených zákonom o súdoch a sudcoch a súvisiacimi predpismi.*“.

Odhliadnuc od ostatného rozhodnutia nášho Ústavného súdu (PL. ÚS 4/2012), ktorý vyššie uvedenú argumentáciu doplnil, je nevyhnutné konštatovať, že v podmienkach právneho štátu nie je možné ísť za hranice Ústavy Slovenskej republiky, resp. za hranice zásad na ktorých je Ústava Slovenskej republiky vystavaná.

 Vo veci vymenovanie kandidáta na generálneho prokurátora J.Č., platne zvoleného v roku 2010, bol celkový postup prezidenta vrátane poldruha roka dlhého čakania na vymenovanie minimálne neobvyklý, keďže v rámci ústavnej praxe je obvyklé, že prezident kandidáta vymenuje v nepomerne kratších lehotách, napríklad:

dňa 24. októbra 2012 Vláda SR schválila uznesenie, ktorým navrhla J.H. na post predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, Prezident ho vymenoval dňa 26. novembra 2012;

dňa 9. decembra 2009 Vláda SR schválila uznesenie, ktorým navrhla J.M. na post guvernéra Národnej banky Slovenska, Prezident ho vymenoval dňa 12. januára 2010;

dňa 13. novembra 2003 Vláda SR schválila uznesenie, ktorým navrhla V.Č. a K.D. na posty členov Regulačnej rady, Prezident ich vymenoval dňa 11.decembra 2003.

Predkladatelia zdieľajú názor, že vyššie uvedenými aktmi menovania rozličných verejných funkcionárov bola zavedená ústavná prax a vzniklo v spoločnosti legitímne očakávanie toho, že má právo na fungujúcu prokuratúru na čele s generálnym prokurátorom a že zvolený funkcionár bude buď vymenovaný, alebo budú v rozumnej (primeranej) časovej lehote oznámené dôvody jeho nevymenovania. Zároveň je v spoločnosti vnímaný aj rozpor medzi ústavnou praxou, ktorá panovala doposiaľ a postupom v prípade zvoleného kandidáta na generálneho prokurátora a ponechanie pôvodnej úpravy môže mať za následok ďalšiu traumatizáciu spoločnosti negatívnymi javmi. Z pohľadu právnej teórie je účelom predloženého návrhu ústavného zákona priblíženie vyššie uvedenej ústavnej praxe (reality, ktorá pri menovaní dlhodobo panuje, slovami Immanuela Kanta „*sein*“) k ustanoveniam ústavy ako všeobecne platného právneho predpisu (obrazu toho čo má byť, Kantovho „*sollen*“).

**K bodu 3**

Zavádza sa lehota na zloženie sľubu v dĺžke 30 dní po zvolení sudcu, predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Účelom návrhu predkladateľov je predchádzanie možnosti odďaľovania zloženia sľubu zo strany prijímateľa sľubu. Zvyšuje sa tak právna istota kandidátov, majúcich legitímne očakávanie, že po vymenovaní, resp. po tom ako nastane fikcia vymenovania, budú môcť v nadväznosti na to zložiť sľub a ujať sa funkcie.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. mája 2013.