

Collection of Papers  
from the International Academic Conference  
14th – 15th of February 2019

**INDEPENDENCE OF THE CONSTITUTIONAL  
COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC:  
RESPONSIBILITY OF THE CONSTITUTIONAL  
LEGISLATOR AND THE ACTORS INVOLVED IN  
THE SELECTION OF CONSTITUTIONAL JUDGES**

**BRATISLAVA  
LEGAL FORUM 2019**

Zborník príspevkov  
z medzinárodnej vedeckej konferencie  
14. – 15. februára 2019

**NEZÁVISLOSŤ ÚSTAVNÉHO SÚDU  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY: ZODPOVEDNOSŤ  
ÚSTAVODARCU A AKTÉROV ZÚČASTNENÝCH  
NA VÝBERE ÚSTAVNÝCH SUDCOV**

**BRATISLAVSKÉ  
PRÁVNICKÉ FÓRUM 2019**

**BRATISLAVA LEGAL FORUM**  
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

**2019**



SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES  
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE

**INDEPENDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT  
OF THE SLOVAK REPUBLIC: RESPONSIBILITY OF  
THE CONSTITUTIONAL LEGISLATOR AND THE  
ACTORS INVOLVED IN THE SELECTION OF  
CONSTITUTIONAL JUDGES**

**BRATISLAVA LEGAL FORUM 2019**

**NEZÁVISLOSŤ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY: ZODPOVEDNOSŤ ÚSTAVODARCU A  
AKTÉROV ZÚČASTNENÝCH NA VÝBERE  
ÚSTAVNÝCH SUDCOV**

**BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2019**

Collection of Papers from the International Academic Conference  
**Bratislava Legal Forum 2019**  
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law  
on 14th – 15th of February 2019  
under the auspices of JUDr. Daniela Švecová,  
President of the Supreme Court of the Slovak Republic  
and JUDr. Lenka Praženková,  
President of the Judicial Council of the Slovak Republic.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie  
**Bratislavské právnické fórum 2019**  
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou  
v dňoch 14. – 15. februára 2019  
pod záštitou predsedníčky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky JUDr. Daniely Švecovej  
a predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky JUDr. Lenky Praženkovej.



Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
2019

**Reviewers of Papers / Recenzenti:**

- doc. JUDr. Marián Giba, PhD.
- doc. JUDr. Milan Hodás, PhD.

**Editors / Zostavovatelia:**

- Mgr. Andrea Koroncziová, PhD.
- Mgr. Tibor Hlinka

© Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2019.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019.

ISBN 978-80-7160-531-7  
EAN 9788071605317

## **CONTENT / OBSAH**

<b>EVOLUTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE AS A CONSTITUTIONAL JUSTICE AUTHORITY</b> Mykhailo Savchyn .....	6
<b>VZTAH PREZIDENTA REPUBLIKY A SOUDNÍ MOCI V ČECHÁCH, NA MORAVĚ A VE SLEZKU</b> Zdeněk Koudelka .....	19
<b>PRIAMA VOĽBA SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU? LEGITIMITA VS. NEZÁVISLOSŤ</b> Marek Domin, Lívia Trellová .....	30
<b>NÁVRH ZMIEN ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY VO VECI USTANOVOVANIA SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY – SPÄTNÁ REFLEXIA PO KRÁTKEJ DOBE</b> Boris Balog .....	43
<b>ÚSTAVNÉ SÚDNICTVO A POLITIKA: ČO VPLÝVA NA ROZHODNUTIE ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY?</b> Soňa Kurillová .....	52
<b>ATRAHOVANIE PRÁVOMOCÍ ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY</b> Michal Tomin.....	59
<b>ÚSTAVNÉ ZMENY ŠTRUKTÚRY ŠTÁTU VO SVETLE NÁLEZU PL. ÚS 21/2014</b> Ondrej Ružička .....	71

## **EVOLUTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE AS A CONSTITUTIONAL JUSTICE AUTHORITY**

Mykhailo Savchyn

Uzhhorod National University, Faculty of Law

### **Abstract**

According to the rule of law, the independence of courts is a key prerequisite for restricting power and ensuring respect for human rights, which is an integral part of organic constitutionalism. The principle of fidelity to the constitution established that constitutional provisions should be properly specified in the legislation and in law-enforcement practice. Within this discourse is revealed of evolution of the legal status of the Constitutional Court and the main and the emphasis is on its formation, guarantees for the independence of judges and the Court, the introduction of a constitutional complaint and the reorganisation of the structure of the Constitutional Court. Limits of powers of the Constitutional Court in the focus of doctrine of self-restraint of constitutional justice is analysed. Problems with the introduction of a constitutional complaint as exercised by reviewing the constitutionality of acts of law or individual provisions upon a complaint filed by a person who believes that the law applied in the final judicial decision in his/her case is unconstitutional are revealed.

**Key words:** The Constitutional Court of Ukraine, constitutional justice, constitutional review, constituent power, constitutionalism

Dear lady's and gentleman's!

I am pleased to invite you to participate in the Bratislava Legal Forum!

In my report I want to stop some of the moments of the evolution of the Constitutional Court of Ukraine

Taking into account the origins and the evolution of constitutional justice as an institution, I will provide a description of the peculiarities surrounding the introduction of judicial constitutional review in the context of Ukraine's transitional democracy, the fundamental rules underlying the organisation of the Constitutional Court of Ukraine (CCU) and the legal status of judges, as well as the grounds, and the subject-matter and limits of powers exercised by the CCU.

Active research on constitutional justice in Ukraine actually began only after the adoption of the Constitution of Ukraine and the establishment of the Constitutional Court of Ukraine (CCU) in 1996. A number of dissertations on topics related to constitutional justice were defended only after the CCU was established.<sup>1</sup> Moreover, textbooks and academic course books on constitutional

---

<sup>1</sup> П.В. ВОЛВЕНКО. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект [P.V. VOLVENKO. The Constitutional Court of Ukraine activity for interpretation of Constitution of Ukraine]. Київ 2006; В.О. ГЕРГЕЛІЙНИК, Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні [V.O. HERHELİYNYK. Legal problems of upgrowth and functioning of constitutional in Ukraine] Київ 1999; З.В. ЛУНЬ, Правова охорона Конституції України [Z.V. LUN'. The legal protection of the Constitution of Ukraine]. Київ 2003; М.В. Савенко. Правовий статус Конституційного Суду України [M.V. SAVENKO. Legal status of the Constitutional Court of Ukraine] Київ 2000; М.В. САВЧИН, Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу [M.V. SAVCHYN. The Constitutional Court of Ukraine as a

jurisdiction were published then.<sup>2</sup> Later on, authors began to analyse this subject from the perspective of judicial constitutionalism.<sup>3</sup>

### **1. Key dilemmas surrounding the introduction of judicial constitutional review in Ukraine**

According to the Constitution of Ukraine, the country has been established as a 'mixed republic'. The prevailing opinion in the Ukrainian doctrine is that the power is more balanced under such a system. This decision was motivated by the view that authoritative presidential power is capable of implementing reforms effectively. This synergy enables to launch the constitutional mechanisms that prevent the concentration of power in one set of hands.

In turn, those who profess the doctrine of organic constitutionalism have always stressed the importance of judicial constitutional review as an important institution preventing the usurpation of power and an important instrument for the protection of human rights. However, the socio-political debate shows that there was considerable distrust towards the judiciary in this context, as followers of the statist post-Soviet approach believed that the judiciary, with its law-making competence, posed a threat to the legislature. The discourse about the legitimacy of the CCU also included opinions that showed a lack of understanding for the deterrent role of constitutional justice in the separation of powers, including checks and balances, and its role as a guarantor of human rights and freedoms.

Modern systems of the distribution of powers are characterised by the diffusion of power within the classic triad. As regards the functions performed by the Parliament and the Constitutional Court, they are closely related to the implementation of power. Their functions are similar in nature since, under the existing codified constitution in Ukraine, both the Parliament and the Constitutional Court engage in more concrete and detailed interpretations of the constitutional provisions. However, they exercise these prerogatives in different ways: the Verkhovna Rada (parliamentary assembly) formulates abstract provisions that regulate typical circumstances of life and are designed for an indefinite circle of persons and an indefinite number of cases. The Constitutional Court, guided by constitutional values and principles, adapts abstract constitutional provisions to specific circumstances, or evaluates abstract provisions of the law. Such an evaluation is carried out to analyse the legitimacy of interference in the autonomy of an individual in accordance with the three-part test, based on a systemic and teleological interpretation of Articles 3, 8, 22 and 64 of the Constitution. For example, when examining an appeal against decisions made in administrative proceedings, the Constitutional Court of Ukraine formulated the proportionality principle as follows (CCU decision No. 3-pp/2015):

*"... pursuant to the Constitution of Ukraine, the right to appeal and cassation appeal of a court decision can be restricted (Article 129 section 3 paragraph 8), but such restriction may not be arbitrary or unfair. Such a restriction must be established solely by the Constitution and the laws of Ukraine; it must pursue a legitimate aim; it must be conditioned by a public need to achieve this aim, and must be proportional and justified. If the right to appeal against court decisions is restricted, the legislator is obliged to introduce such legal*

---

guarantor of constitutional order] Київ 2004; Г.О. ХРИСТОВА, Юридична природа актів Конституційного Суду України [H.O. KHRYSSTOVA. The legal nature of acts of the Constitutional Court]. Харків 2004.

<sup>2</sup> Ю.Г. БАРАБАШ, А.О. СЕЛІВАНОВ (ред.). Конституційна юрисдикція [Yu.G. BARABASH, A.O. SELIVANOV (eds.). The Constitutional Jurisdiction]. Харків 2012.

<sup>3</sup> В.Д. БРИНЦЕВ, Судовий конституціоналізм в Україні: доктрина і практика формування. [V.D. BRYNTSEV. Judicial constitutionalism: a doctrine and practice formation]. Харків 2013.

*regulation that will enable the parties to achieve the legitimate aim in an optimal way, with minimal interference into the exercise of the right to judicial protection without violating the essential content of such a right.”*

Therefore, both the parliament and the constitutional justice engage in law-making but the latter creates the law in a different way, which consists of nothing else but the implementation of the constitution.

The first experience surrounding the introduction of constitutional justice in Ukraine demonstrates that the strong German model of the constitutional court was initially used as a point of reference. According to the 1992 version of the Act “On the Constitutional Court of Ukraine”, it was envisaged that the constitutional justice would be furnished with broad powers.<sup>4</sup> However, the Constitutional Court did not actually operate since the Verkhovna Rada merely appointed its Chairman, Leonid Yuzkov, a well-known Ukrainian constitutionalist, but failed to appoint any other members of the Constitutional Court. That fact subsequently affected the formation of the Constitutional Court after its status act was adopted in October 1996 (first version). The conflict between the doctrines of constitutionalism and the supremacy of the parliament also played a role, which stemmed also from the distribution of political forces in the parliament.

When the Constitutional Court was being formed, a parity principle was introduced whereby six judges were to be appointed by each of the following: the Verkhovna Rada, the President and the Congress of Judges. In the opinion of the authors of the Constitution, such a parity model was supposed to prevent the obstruction during the formation of the CCU, since even if the procedure were to be blocked by any of the aforementioned institutions, the CCU would nevertheless retain its competence to resolve constitutional disputes. At the same time, the legislative regulation concerning the appointment of CCU judges, with a mandatory oath taken at the plenary session of the Verkhovna Rada, became a formal reason for blocking the rotation of CCU judges in 2005–2006, a situation that posed a serious threat to the constitutional foundations of constitutional democracy in Ukraine.

The main problems associated with the introduction of judicial constitutional review at the dawn of Ukraine’s independence were as follows: 1) the dominant doctrine of legal positivism, whereby the constitution is regarded as a legal act adopted by the sovereign without any consideration of values;<sup>5</sup> 2) the prevailing view that the supremacy of parliament is the basis of the constitutional system, although this approach is criticised by representatives of constitutionalism;<sup>6</sup> 3) distrust towards the institution of a court whose decisions could substitute for the people

---

<sup>4</sup> Закон України «Про Конституційний суд України» від 03.06.1992 р., «Відомості Верховної Ради України», 1992, N 33, ст. 471.

<sup>5</sup> For example, this is manifested in the practice of the Constitutional Court, which formulated doctrines whereby it does not fill gaps in the law and does not resolve conflicts of law, although this legal regulation directly contradicts the foundations of legal certainty as a component of the rule of law, and it also contradicts the understanding of human rights as universals which the state, including the CCU, is obliged to protect. There is reason to believe that these approaches will be reviewed in connection with the competence to examine constitutional complaints, since such approaches are too restrictive from the perspective of human rights protection because the shortcomings of the current legislation cannot serve as a basis to refuse judicial protection of a constitutional right that has been violated.

<sup>6</sup> А.О. СЕЛІВАНОВ, А.А. СТРИЖАК. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя [A.O. SELIVANOV, A.A. STRYZHAK. The question of the theory of constitutional justice in Ukraine: topical issues of contemporary development of constitutional justice] Київ: Ін Юре, 2010, с. 36-54.



sovereignty, represented by the national parliament.<sup>7</sup> These problems affected the process of defining the competence of the CCU in the 1996 Constitution of Ukraine.

## **2. The Constitutional Court of Ukraine as a constitutional justice authority**

In the mechanism of public authorities, it is the Constitutional Court that holds the primacy in ensuring the supremacy of the Constitution, the constitutional order, as well as fundamental rights and freedoms. Therefore, this body acts as a constitutional authority of special competence, and its functions are fully independent and play an important role in the constitutional system of checks and balances. Thus, the CCU is a constitutional body of specialised competence and the main authority in the system of legal protection of the Constitution of Ukraine, protecting fundamental values and principles on the basis of the rule of law and due process.

Based on the foregoing, constitutional justice can be understood as a way of organisation and a special procedural order for resolving constitutional and legal disputes in order to ensure the supremacy of the constitution, i.e. to restrict power, ensure the dignity of the individual as well as the supremacy of human and civil rights and freedoms, and to make sure that public authorities are bound by fundamental rights and freedoms. Constitutional justice is defined as a set of principles, rules and procedures that determine the following:

- 1) a system of legal means and mechanisms through which the rule of law constrains the activity of public authorities, and individuals and legal entities may seek the protection of their rights and freedoms;
- 2) depending on the type of organisation, it takes the form of: a) a single body of constitutional jurisdiction which has a monopoly in resolving constitutional disputes, or b) if a constitutional jurisdiction authority exists, some constitutional disputes are resolved on the basis of law by the administrative justice authorities, or c) a specialised chamber of constitutional justice in the structure of supreme courts, with less important constitutional disputes being resolved by common courts, or d) a system of common courts that have the right to resolve constitutional debates, however, the leading role in this system is given to the supreme courts due to the legal force of judicial precedent;
- 3) strict compliance with the requirements of due process, i.e. a special procedural format of constitutional proceedings, which differs significantly in the case of a specialised constitutional justice authority vis-à-vis the model of general judicial process;
- 4) constitutional law disputes are resolved through the interpretation of the constitution and, as a result, legal acts may be recognised as unconstitutional, whether in whole or in part;
- 5) a special legal nature and a specific mechanism for the implementation of decisions adopted by constitutional justice authorities, based directly on the principles and values enshrined in the constitution; the purpose is to ensure the supremacy of the constitution, fundamental rights and freedoms, public peace and autonomy of various elements of the political system, in particular the separation of powers.

In Slovakian constitutional doctrine it is assumed to be that constitutional justice is crucial institute of constitutional state as protector of supremacy of constitutional provision in legal system. Respect of Constitution determined a background of constitutional justice. Second level of constitutional justice activity is protect of both separation of power and democracy principles. Interpretation of constitutional norms reveals as nature aims of constitutional courts<sup>8</sup>. Accordingly by

---

<sup>7</sup> During the post-Soviet period, the science of state law (constitutional law) considered courts to be a kind of antithesis to people's sovereignty, although sovereignty, if not interpreted in the democratic context as a procedure for decision-making by the majority while respecting the rights and interests of the minority, is a threat to constitutionalism as a system which restricts power and ensures human rights and freedoms.

<sup>8</sup> L'UBOR CIBULKA A KOL. Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. S. 235, 237, 238.

Czech constitutionalist K. Klima, "in the system of plural democracy the idea and constitutional justice as a judicial activity aiming at constitutional review (protection) has gradually emerged"<sup>9</sup>.

According to the principle of fidelity to the constitution, constitutional provisions should be properly specified in the legislation and in law-enforcement practice. After the renewal of the Constitution of Ukraine<sup>10</sup> in the version of 8 December 2004, taking into account the decision of the CCU No. 11-pri/2010, which allows independent deputies to be part of the parliamentary majority which establishes the government, the question of renewing Ukraine's democratic constitutional order came to the agenda. The problem was associated with the constituent legitimacy and the need to overcome the consequences of the usurpation of power by Viktor Yanukovich, who was President of Ukraine in 2010–2014, and whose term in office ended as a result 'Revolution of Dignity' (from November 2013 until February 2014). What followed was an intensive public discussion about the need to adopt a new Constitution or to make major amendments to the existing one. As regards the legal status of the Constitutional Court, the main discussions focused on its formation, guarantees for the independence of judges and the Court, the introduction of a constitutional complaint and the reorganisation of the structure of the Constitutional Court.

This motivated the newly elected President Petro Poroshenko to establish a Constitutional commission in order to "develop and agree proposed amendments to the Constitution of Ukraine, involve representatives of different political forces, the public, national and international experts, and help to achieve a public and political consensus on improving the constitutional regulation of social relations in Ukraine."<sup>11</sup> The main motivation behind the CCU reform, to be achieved through a constitutional reform, was to exclude a future possibility that constitutional justice could be used to usurp power, as was the case in the early days of Viktor Yanukovich's term in 2010.

Finally, the Constitution of Ukraine was amended in the sphere of justice, and the amendments came into force on 30 September 2016. Afterwards, a presidential commission consisting of leading scholars and lawyers<sup>12</sup> prepared a draft act on the Constitutional Court, which spelt out details of the new provisions of the Constitution. The following constitutional amendments regulating the status of the CCU can be named here:

- the amendments codified the rules of operation for the CCU, which had previously been included, in a fragmentary manner, in the previous version of the act on the CCU;
- the amendments introduced coherent criteria for the appointment of judges (high personal integrity and high authority as a lawyer), alongside with a competitive procedure leading to appointment;
- the amendments strengthened the independence of CCU judges by establishing a clear list of grounds for their removal from office, and such removal was to be decided by the Court itself following the results of an independent internal investigation;
- the amendments modernised the structure of the CCU, which operates through meetings of the Grand Chamber and senates (the latter are established to examine constitutional complaints);
- the amendments introduced direct access for individuals and legal entities to the CCU through constitutional complaints regarding the violation of their rights and freedoms;
- following the amendments, the CCU may only interpret the Constitution of Ukraine, and its prerogatives in the interpretation of acts of law were passed on to the Supreme Court;

---

<sup>9</sup> KAREL KLIMA. *Constitutional Law of the Czech Republic*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. P. 94.

<sup>10</sup> Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII, Відомості Верховної Ради, 2014, № 11, ст. 143.

<sup>11</sup> Указ Президента «Про Конституційну комісію» від 03.03.2015 р. № 119/2015, Офіційний вісник Президента України, 2015, № 7, стор. 22, ст. 464.

<sup>12</sup> In particular, it includes Prof. Sergiy Golovaty (representative of Ukraine in the Venice Commission), Prof. Vasily Lemak (Uzhgorod National University, corresponding member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine), Prof. Mykola Onishchuk (rector of the National School of Judges of Ukraine), Alexander Vodyannikov, PhD, LLM of the Eastern European University, Budapest (Head of the rule of law programmes at the OSCE Permanent Representative in Ukraine).

- following the amendments, a group of at least 45 deputies is entitled to approach the Constitutional Court with a request to determine the constitutionality of an international treaty; the aim behind this amendment was to prevent the adoption of laws that would undermine the national security (as was the case with the ratification of the so-called 'Kharkiv accords').

On the basis of these provisions, on 13 July 2017, the Verkhovna Rada adopted a new version of the act on the Constitutional Court of Ukraine. The draft bill specified the constitutional provisions relating to the organisation of the Constitutional Court, the examination of cases by the Grand Chamber and the senates, as well as the procedures for the CCU to examine cases and adopt decisions. The draft bill provided more details regarding the examination of cases involving verification of constitutionality of a nationwide referendum organised upon the people's initiative, cases regarding compliance with the investigation procedure where impeachment of the President is considered, as well as details of situations where the senate transfers cases for examination to the Grand Chamber.

### **3. Composition of the Constitutional Court of Ukraine and separation power principle**

One should also mention the practice of the ex post constitutional review over the constituent procedure in Ukraine (amending to the Constitution). The ex post constitutional review over the constituent procedure is recognised in the constitutional doctrine and jurisprudence of India, Germany, Hungary and in other countries with parliament-based governance. According to the emerging state doctrine, the possibility of ex post constitutional review is recognised in Pakistan as a means of overcoming tribalism and Islamic fundamentalism (the Taliban). Such constitutional review is material in content, and it serves, in essence, to protect the fundamental constitutional values. The idea of ex post constitutional review of constitutional laws was first formulated in the CCU decision No. 13-pn/2008 and implemented in decision No. 20-pn/2010. However, in terms of its essence, it was a formal constitutional review because act No. 2222-IV was declared unconstitutional due to a procedural violation during its adoption. This decision of the CCU was perceived ambiguously by the constitutional experts since it did not focus on the constitutional values defined in Articles 3 and 157 of the Constitution. The Court did not take into account that when adopting Act No. 2222-IV, the parliament failed to recognise the CCU's opinions made when issuing an opinion on the constitutionality of Articles 157 and 158 in the context of the constitutional bill No. 4180. For this reason, they were not examined by the CCU in decision No. 20-pn/ 2010. Moreover, in the said decision the Constitutional Court did not distinguish between constitutional acts as acts adopted by the constituent authority and, as such, enjoying supremacy, and ordinary acts of law, as set out in Article 85 paragraphs 1 and 3 and Chapter XIII of the Constitution. In the end, the said CCU decision became a step in the usurpation of power by Viktor Yanukovich, who was not removed from office until the Revolution of Dignity.

In the practice of the CCU, there have been periods when the judicial assistance bodies, in particular the Congress of Judges of Ukraine, have been used to pressure on the exercise of constitutional justice. In the early 2010, in the fight for the post of the President, Yulia Tymoshenko conceded to the representative of the pro-Russian Party of Regions Viktor Yanukovich. During the transitional stage, the CCU became the target of attacks carried out by representatives in the Verkhovna Rada and loyal judges at Congress of Judges.

For example, after the election of President Viktor Yanukovich, the pressure on the Constitutional Court was rather subtle and consisted in changing the configuration of the Court in two stages: first, one judge was substituted for, and then four judges were replaced. This paved the way for influencing the composition of the Constitutional Court through the Congress of Judges, the most vulnerable institution that participates in the formation of the Constitutional Court. The key step in strengthening the authoritarianism was when the CCU adopted its decision No. 4-pn/2010 on the interpretation of Article 83 of the Constitution of Ukraine. Shortly after that decision, Yuri Nikitin, who served as judge-rapporteur in the case, resigned and his resignation was unusual (resignation is usually announced in disagreement with an objectionable decision on the eve of its adoption). Later, on 2 September 2010, judge Vyacheslav Dzhun resigned, and on 9 September 2010 resignations were submitted by judges Anatoly Didkovsky, Ivan Dombrovsky and Yaroslava Machuzhak. As

stated by judge Yaroslava Machuzhak in her interview, the pressure on judges ‘was sophisticated’ and consisted in amending the Rules of the Verkhovna Rada, whereby the judges of common courts, elected as constitutional court judges by the Congress of Judges of Ukraine and appointed to this position by transfer, were considered to have resigned from the position of judges of courts of general jurisdiction<sup>13</sup>.

When the jurisdiction of the CCU is delineated from the jurisdiction of the common courts, the relationship between constitutional and administrative jurisdiction is of fundamental importance. According to R. Kuibida, V. Shishkin and others, there are three ways to determine the competence of administrative courts: a) general – through the notion of an administrative case (Article 3 paragraph 1 of the Code of Administrative Procedure, CAP); b) through a list of categories of cases falling under administrative jurisdiction (Article 17 paragraph 1 of the CAP); c) through a list of categories of public law cases that do not fall under administrative jurisdiction (Article 17 paragraph 2 of the CAP).<sup>14</sup> In turn, the Constitutional Court formulated a legal position (CCU decision No. 8-рп/2002) whereby the decision on the constitutionality of acts issued by the President of Ukraine does not preclude the possibility to appeal against presidential acts in the courts of general jurisdiction when such acts have an individual character and concern an appointment or a dismissal.

The structure of the Constitutional Court remains vulnerable because the Court is formed by three institutions of power: the Verkhovna Rada, the President and the Congress of Judges, each of them appointing six judges. When the Constitution was amended in the section concerning the justice system, this formation model was not changed, although many scholars emphasise that career judges often have difficulties in situations where they need to verify the legality of provisions contained in acts of law. This is due to their longstanding habits in the application of laws, which makes it difficult for career judges to overcome their professional habit of applying the law consistently. Neither the Constitutional Assembly nor the Constitutional Commission managed to overcome this controversial element in the formation of the Constitutional Court, and retained the original formation model.

Practice has shown that this formation of the CCU may lead to its obstruction and, as a consequence, to a paralysis in the work of the Constitutional Court. For example, when the powers of many judges ended in October 2004, the remainder of the CCU proved to have no competence to examine cases (the Constitutional Court must have twelve judges to work in a valid way). This was because the Verkhovna Rada failed to appoint the judges within its quota, whereas judges appointed by the President and the Congress of Judges were not called to be sworn in Verkhovna Rada meetings. The CCU was able to resume its work only after judges were appointed by the parliament in June 2006. A similar situation was observed since the end of 2016: as at the end of 2017, there were five vacancies for constitutional court judges and the competitions were still open. Most probably, this is one of the main reasons why the CCU adopted the first decision for the year as late as at the end of November 2017. These circumstances led to the reform of the structure of the Constitutional Court of Ukraine.

In compare I find something similar to the current situation with obstruction of the Constitutional Court of the Slovak Republic with Ukrainian precedent in 2006-2006. In February 2019 there are vacancies of nine judges of the Constitutional Court of the Slovak Republic<sup>15</sup>. This is a classic example of the dilemmas of the sovereignty of parliaments and constitutional justice. The Narodna Rada has not succeeded in nominating at least six candidates for three positions of judges,

---

<sup>13</sup> Суддя КС, яка подала у відставку: до мене застосовували витончені методи, «Уніан.Інформаційне агенство» [Electronic resource]. Access: <https://www.unian.ua/politics/401335-suddya-ks-yaka-podala-u-vidstavku-do-mene-zastosovali-vitoncheni-metodi.html> (last accessed on: 30 October 2017).

<sup>14</sup> Р.О. Куйбіда, В.І. Шишкін (ред.). Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [R.O. KUIBIDA, V.I. SHYSHKIN (eds.). Fundamentals of administrative justice and administrative law]. Київ 2006, с. 86-90.

<sup>15</sup> Kto zasadne na Ustavny sud – 12 rokov, 40 kandidatov a 9 vit'azov [Electronic resource]. Access: <https://domov.sme.sk/c/22023693/kandidati-na-ustavny-sud-zoznam.html?ref=ustavnyjud-bno-1> (last accessed on: 26 February 2019).

so that the Constitutional Court has a quorum for realization of constitutional justice. The situation of the candidate for the post of judge of former Prime Minister Roberto Fico is rather precipitating. Fico controls the biggest parliamentary faction of Smer and the condition of nominating the necessary number of candidates for the position of the judges puts the guarantees of appointment by the President as its chairman of the Constitutional Court. Only under these conditions can candidates be nominated for approval by the President as constitutional judges. In fact, such a kind of blackmail was stopped by a parliamentary commission that did not hold Fico's candidacy as a pretender for the position of a judge of the Constitutional Court<sup>16</sup>. Finally, the consequence of this attack on constitutional democracy – the activity of the Constitutional Court is blocked, and the Court is subjected to a peculiar obstruction.

After amendment to the Constitution of Ukraine on 2 June 2016 judges are appointed based on the results of a competitive procedure at Verkhovna Rada, President and Congress of judges. The Legal Policy and Justice Committee at the Verkhovna Rada organises the competition. The selection committee, consisting of lawyers “with a recognised level of competence”, is established at the office of the President whereas the judiciary is represented by the Council of Judges. The appointment of judges is finally determined at the plenary session of the Verkhovna Rada. In this case, Article 208<sup>4</sup> section 3 of the Verkhovna Rada Rules<sup>17</sup> does not correspond with Articles 3, 8 and 148 of the Constitution, since the former narrows the essential content of the rights of individuals who meet the formal criteria defined in the Constitution since, according to those Rules, candidates can only be proposed by parliamentary factions. However, parliamentary factions are not mentioned in Article 148 of the Constitution as subjects which may nominate candidates for constitutional court judges. Moreover, factions are not the official bodies of the parliament but, instead, a form of association for the deputies. The selection committee refused to register four candidates by invoking exactly section 3 of Article 208<sup>4</sup> of the Verkhovna Rada Rules.<sup>18</sup> After interviews with the candidates and a special screening, the Verkhovna Rada elects CCU judges at the plenary session, by an absolute majority.

The President appoints the judges of the CCU on the basis of the decision of the selection commission, taking into account the results of the interview, the special screening of candidates and analysis of their dossier. On the basis of the materials prepared by the Council of Judges, the Congress of Judges adopts a decision by a majority of votes at its meeting, thus electing its quota of judges. The process leading to the appointment of constitutional court judges should be carried out within three months following the announcement of a vacancy for the position of a CCU judge. The judge proceeds to exercise his/her powers on the day when he/she takes an oath at a special plenary session of the Constitutional Court.

#### **4. The legal foundations of the status of the Constitutional Court of Ukraine**

Legal certainty is an important part of the rule of law, which was adopted as a fundamental principle underlying the national legal system in Article 8 section 1 of the Constitution of Ukraine. During the period of activity undertaken by the Constitutional Court of Ukraine after the adoption of its status act on 16 October 1996, the legal status of the CCU changed twice. The actual position of the CCU in the constitutional system of checks and balances, as well as human rights guarantees is determined by the mechanisms which ensure its independence as well as the Court's ability to

---

<sup>16</sup> PETER HANAK. Právnik: Fico bol odmetnutý, na druhe hlasovanie nie je dovod (rozhovor) [Electronic resource]. Access: <https://www.aktuality.sk/clanok/662132/pravnik-fico-bol-odmietnuty-na-druhe-hlasovanie-nie-je-dovod-rozhovor/> (last accessed on: 26 February 2019).

<sup>17</sup> Закон України Про Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року N 1861-VI, «Відомості Верховної Ради України», 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133 з наст. змінами.

<sup>18</sup> Рішення про конкурс на посади суддів Конституційного Суду України, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, [Electronic resource]. Access: <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/31884.pdf> (last accessed on: 29 November 2017).

provide high-quality legal argumentation to support its decisions, this being an important source of the democratic legitimacy of the CCU.

The legal status of the Constitutional Court of Ukraine in the Constitution of Ukraine is defined differently in two versions of Article 147. In the initial wording of the Constitution of Ukraine, dated 28 June 1996, the status of the Constitutional Court was defined as the sole body of constitutional jurisdiction in Ukraine. In the current version, adopted on 2 June and effective since 30 September 2016, the legal status of the CCU is defined through its leading competences. Accordingly, the Constitutional Court “decides on the constitutionality of the laws of Ukraine and, in cases provided for by the Constitution, also other acts; it provides an official interpretation of the Constitution of Ukraine, and is vested with other competences in accordance with this Constitution.”

In fact, these changes have not significantly affected the real legal status of the Constitutional Court of Ukraine. The legal certainty of the legal status of the CCU is crucially influenced by the following factors: 1) the system of checks and balances between the institutions of power; 2) the real readiness of the CCU to protect human rights and other constitutional values; 3) the legal style applied to justify its decisions, which is also the source of the Court’s legitimacy; 4) the activities of the CCU in the international context, in particular in ensuring a minimum standard for the protection of human rights.

When resolving constitutional disputes, the Constitutional Court’s mission is to ensure a balance of interests of the parties, based on the Constitution. As noted by Yu. Todyka, in such cases “it should be understood that a modern state is based on compromise, and the constitution is a compromise that reconciles the various claims and interests of the most influential social forces in the country.<sup>19</sup> In the activity of constitutional justice bodies, the main focus is on resolving constitutional and legal disputes. Since the bodies of constitutional justice exercise the function of justice, the dispute resolution function is organic: it is part of organic constitutionalism. Based on the following discussion, we will analyse the implementation of the CCU’s status in the context of its interaction with other public authorities in Ukraine.

From the perspective of democratic legitimacy, the bodies of constitutional jurisdiction are bound by the rule of law and, in particular, by the requirements of due process as a guarantee that the rights of participants in constitutional proceedings will be observed as they present their legal position for public examination of the case. According to the principle of separation of powers, constitutional jurisdiction bodies may not interfere in the competence of the parliament. Acts adopted by the parliament may be recognised as unconstitutional if they disproportionately narrow or cancel the essential content of the law. Moreover, constitutional justice bodies should be cautious and aware that the parliament has a broad discretion, because it is the parliament (rather than the constitutional court) that has the right to determine the rules. However, the parliament is bound by the constitutional requirement that any encroachment on the very essence of the right is inadmissible with regard to human rights.<sup>20</sup> In this system of coordinates, constitutional justice puts the political process into a legal framework and protects the fundamental legal values and principles. This determines the nature of the interaction between the Constitutional Court and key participants in constitutional legal relations.

CCU judges are appointed for nine years without the right to be re-appointed (Article 148 of the Constitution). Previously, the requirements for a judge of the Constitutional Court in Ukraine were more formal. In particular, the judge was required to have the Ukrainian citizenship, a university degree in law, and 15 years of work experience in a legal profession. After the Constitution of Ukraine was amended on 2 June 2016, these requirements were retained and, in addition, constitutional judges must meet certain qualitative requirements such as, in particular, have high moral qualifications and be recognised as highly competent lawyers. This approach is

---

<sup>19</sup> Ю.Н. Тодыка. Основы конституционного строя Украины [Yu.N. TODYKA. The Foundations of the constitutional order of Ukraine]. Харьков 1999, с. 280.

<sup>20</sup> М.В. Савчин. Конституціоналізм і природа конституції: теорія та практика реалізації. Дисертація доктора юридичних наук [M.V. Savchyn. Constitutionalism and Nature of Constitution: Theory and practice of Realization] Київ, 2013, с. 377-378.

criticised for being based on arbitrary criteria, which, as critics maintain, may lead to arbitrary appointments of judges. However, the appointments of constitutional judges are connected with the socio-political debate, which means that the degree of citizens' control over this process plays a role, as well as the possibility to assess candidates in terms of their competence, ability to resist external pressure and ability to adopt complex decisions under conditions of legal uncertainty, while aiming to protect fundamental constitutional values and principles.

Constitutional court judges must maintain political neutrality, and the position of the judge may not be combined with other spheres of activity. In particular, judges may not be members of political parties or trade unions, they may not be involved in any political activity, have a representative mandate, hold any other paid positions, perform any other paid work, except for academic activity, teaching or creative work (Article 11 of the act).

A CCU judge may publicly express his/her opinion on the substance of cases only for cases where the Constitutional Court has already taken a decision or given an opinion. While being in office, a constitutional court judge may not receive state awards, distinctions, special titles granted in Ukraine, or any other awards, decorations, or diplomas, except for rewards for personal courage and heroism shown by risking his/her life.

After the constitutional reform of justice, the composition of the CCU changed significantly. The act on the Constitutional Court dated 13 July 2017<sup>21</sup> provides that the CCU may work in the form Grand Chamber meetings, where the Grand Chamber consists of all judges. Moreover, two senates are established within the CCU and the examination of constitutional complaints should be distributed between those two senates. The CCU has retained the practice of working through boards of judges which decide on the admissibility of constitutional complaints and appeals. Each of the six boards (instead of three, as was the case earlier) should consist of three judges.

The work of the Grand Chamber is organised to ensure consistent practice of the CCU. The legislative amendments aim to introduce a function whereby the Grand Chamber distributes cases between the senates and boards of judges, and may change the jurisprudence of the CCU. In turn, senates may refer constitutional complaints to the Grand Chamber wherever such complaints may lead to a change in the CCU's jurisprudence or if the case is of fundamental importance and the senate is incapable of adopting a decision.

The procedure of disciplinary liability applicable to constitutional court judges has been changed. Firstly, without the consent of the Constitutional Court, no judge may be detained or held in custody or detention until the court issues a guilty verdict, except situations where the judge is detained while committing a grave or especially grave crime or immediately after such crime was committed (previously, this issue was decided by the Verkhovna Rada).

Secondly, only the Constitutional Court may decide to hold a constitutional court judge liable (previously, such decisions were taken by the Verkhovna Rada, the President and the Congress of Judges, respectively, regarding the judges appointed by those bodies). The CCU decides to dismiss a constitutional judge from office by a two-thirds of its total number of judges (Article 149 of the Constitution). The Constitution also specifies the grounds for the dismissal of constitutional court judges, and those grounds are exhaustive:

- 1) if the judge is unable to fulfil his/her duties for health reasons;
- 2) if the judge has violated the requirements regarding incompatibility;
- 3) if the judge has committed a serious disciplinary offense, gross or systematic neglect of his/her duties, incompatible with the status of a CCU judge or incompatibility with the position held;
- 4) if the judge has filed for resignation or dismissal upon his/her own request.

---

<sup>21</sup> Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р. № 2136-VIII, Відомості Верховної Ради України, 2017, № 35, ст. 376.

The act on the Constitutional Court regulates, for the first time, issues related to the conflict of interests in the case of constitutional court judges. In particular, a CCU judge may not participate in the preparation, review or adoption of decisions, perform other powers in matters where there is a real or potential conflict of interest. If the judge has a real or potential conflict of interests, he/she must notify the Constitutional Court thereof in writing within one business day and withdraw from the case (Article 60 of the act).

These provisions strengthen the independence of the Constitutional Court. However, the normalisation of the CCU's work will be finally decided after the competition for four vacant posts has been completed.<sup>22</sup>

## **Conclusions**

Today, the Constitutional Court of Ukraine is at a crossroads: it needs to stop the obstruction and renew its authority after the problematic decisions adopted in 2010, related to the exercise of the constituent authority of the people of Ukraine, which were used as an instrument leading to the usurpation of power by Viktor Yanukovich. Even though the anthropocentric stances in the academic publications of Ukrainian scholars have grown stronger, there are still many unexplored issues related to constitutional justice in Ukraine:

- resolving the dilemma of the supremacy of parliament and judicial constitutional review in the light of the values of constitutionalism;
- the mutual relations between the legal positivism school and natural law, and their combination;
- the relationship between the practice of the Constitutional Court of Ukraine and that of the European Court of Human Rights as human rights are only in their infancy;
- the main approaches and ways of interpreting the constitution, viewed within the framework of traditional interpretations;
- there is also a need to study the system of argumentation supporting the decisions adopted by the Constitutional Court of Ukraine in the light of the ECHR practice and the arguments used by constitutional courts in other countries;
- as the institution of a constitutional complaint was introduced at the Constitutional Court of Ukraine, there is a need for research into the organisation and procedure of handling cases at the Grand Chamber, the senates and boards of judges;
- the peculiarities of the case handling procedure at the Constitutional Court of Ukraine, the stages and procedural legal personality of its participants have not been fully studied;
- after the constitutional complaint was introduced in Ukraine, a need arose to understand the nature of human rights and their protection through this institution.

These problems can be partially resolved if the Constitutional Court properly handles constitutional complaints and ensures high-quality protection of human rights, and distances itself from political issues. In the latter case, according to the rule of law, the Court must be cautious in exercising its own discretion, as it can only be justified if aimed to ensure robust and effective protection of human rights.

## **Bibliography:**

HANAK PETER. Pravník: Fico bol odmietnutý, na druhe hlasovanie nie je dôvod (rozhovor) [Electronic resource]. Access: <https://www.aktuality.sk/clanok/662132/pravnik-fico-bol-odmietnuty-na-druhe-hlasovanie-nie-je-dovod-rozhovor/> (last accessed on: 26 February 2019).

---

<sup>22</sup> The Verkhovna Rada and the President should each fill two vacancies for the posts of constitutional judges. One vacancy has already been filled: the Congress of Judges appointed judge V. Gorodovenko, the former Chairman of Zaporizhzhya Court of Appeal.



- KAREL KLIMA. Constitutional Law of the Czech Republic. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 463 p. ISBN 978-80-7380-089-5.
- Kto zasadne na Ustavny sud – 12 rokov, 40 kandidatov a 9 vit'azov [Electronic resource]. Access: <https://domov.sme.sk/c/22023693/kandidati-na-ustavny-sud-zoznam.html?ref=ustavnysud-bno-1> (last accessed on: 26 February 2019).
- L'UBOR CIBULKA A KOL. Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 358 s. ISBN 978-80-8168-733-4.
- БАРАБАШ Ю.Г., СЕЛІВАНОВ А.О. (ред.). Конституційна юрисдикція [Yu.G. BARABASH, A.O. SELIVANOV (eds.). The Constitutional Jurisdiction]. Харків: Право, 2012. 168 с. ISBN 978-966-458-308-1
- БРИНЦЕВ В.Д. Судовий конституціоналізм в Україні: доктрина і практика формування. [V.D. BRYNTSEV. Judicial constitutionalism: a doctrine and practice formation]. Харків: Право, 2013. 528 с. ISBN 978-966-458-704-1
- ВОЛВЕНКО П.В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект [VOLVENKO P.V. The Constitutional Court of Ukraine activity for interpretation of Constitution of Ukraine]. Київ, 2006. 226 с.
- ГЕРГЕЛІЙНИК В.О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні [V.O. HERHELİYNYK. Legal problems of upgrowth and functioning of constitutional in Ukraine]. Київ, 1999. 203 с.
- Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII, Відомості Верховної Ради, 2014, № 11, ст. 143.
- Закон України «Про Конституційний суд України» від 03.06.1992 р., «Відомості Верховної Ради України», 1992, N 33, ст. 471.
- Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р. № 2136-VIII, Відомості Верховної Ради України, 2017, № 35, ст. 376.
- Закон України Про Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року N 1861-VI, «Відомості Верховної Ради України», 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133 з наст. змінами.
- КУЙБІДА Р.О., ШИШКІН В.І. (ред.). Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [R.O. KUIBIDA, V.I. SHYSHKIN (eds.). Fundamentals of administrative justice and administrative law]. Київ: Конус-Ю, 2006. 256 с. ISBN 966-96609-1-2
- ЛУНЬ З.В. Правова охорона Конституції України [Z.V. LUN'. The legal protection of the Constitution of Ukraine]. Київ, 2003. 216 с.
- Рішення про конкурс на посади суддів Конституційного Суду України, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, [Electronic resource]. Access: <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/31884.pdf> (last accessed on: 29 November 2017).
- САВЕНКО М.В. Правовий статус Конституційного Суду України [M.V. SAVENKO. Legal status of the Constitutional Court of Ukraine] Київ, 2000. 189 с.
- САВЧИН М.В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу [M.V. SAVCHYN. The Constitutional Court of Ukraine as a guarantor of constitutional order] Київ, 2004. 218 с.
- САВЧИН М.В. Конституціоналізм і природа конституції: теорія та практика реалізації. Дисертація доктора юридичних наук [M.V. SAVCHYN. Constitutionalism and Nature of Constitution: Theory and practice of Realization] Київ, 2013. 456 с.
- СЕЛІВАНОВ А.О., СТРИЖАК А.А. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя [A.O. SELIVANOV, A.A. STRYZHAK. The question of the theory of constitutional justice in Ukraine: topical issues of contemporary development of constitutional justice] Київ: Ін Юре, 2010.
- Суддя КС, яка подала у відставку: до мене застосовували витончені методи, «Уніан.Інформаційне агенство» [Electronic resource]. Access: <https://www.unian.ua/politics/401335-suddya-ks-yaka-podala-u-vidstavku-do-mene-zastosovali-vitoncheni-metodi.html> (last accessed on: 30 October 2017).
- Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины [Yu.N. TODYKA. The Foundations of the constitutional order of Ukraine]. Харьков: Право, 1999, с. 280.
- Указ Президента «Про Конституційну комісію» від 03.03.2015 р. № 119/2015, Офіційний вісник Президента України, 2015, № 7, стор. 22, ст. 464.

ХРИСТОВА Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України [H.O. KHRYSSTOVA. The legal nature of acts of the Constitutional Court]. Харків 2004. 226 с.

**Contact information:**

Mykhailo Savchyn, Doctor of Law (Dr. hab.), Professor  
e-mail: [michaelsavchyn7@gmail.com](mailto:michaelsavchyn7@gmail.com)  
Uzhhorod National University  
Chornovol str. 35/35 Uzhhorod  
88015  
Ukraine

# VZTAH PREZIDENTA REPUBLIKY A SOUDNÍ MOCI V ČECHÁCH, NA MORAVĚ A VE SLEZSKU

Zdeněk Koudelka

Masarykova univerzita Brno, Právnická fakulta

**Abstract:** The Relationship of the President to the Judiciary in Bohemia, Moravia and Silesia.

**Abstrakt:** Text se zabývá vztahem prezidenta k soudní moci v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Pracuje s judikaturou Ústavního soudu a uvádí sporné případy.

**Key words:** President of Czech Republic, judicial power.

**Klíčové slová:** Prezident republiky, soudní moc.

## 1 ÚVOD

V dějinách moderního státu se projevuje neustálé posilování soudní moci, která z původní Popelky se stává subjektem, jenž si přisvojuje práva rozhodovat stále nové a nové věci. Zde je dobré uvést dva výroky prezidentů, které jsou územně i časově vzdálené, ale přesto podobné:<sup>1</sup>

Prezident Spojených států amerických 1801-09 THOMAS JEFFERSON: „*Doktrína, podle níž mají mít soudci poslední slovo ve všech ústavněprávních otázkách, je vskutku velmi nebezpečná a vedla by k vládě despoticke oligarchie. Naši soudci nejsou o nic čestnější než kdokoliv jiný a jejich moc je nebezpečnější než moc politiků, protože jsou jmenováni doživotně a nemusejí se zodpovídat ve volbách.*“

Prezident republiky 2003-13 VÁCLAV KLAUS: „*Nemohu souhlasit se způsobem myšlení některých právních teoretiků, kteří si myslí, že lidmi nejlépe povolányi k řízení státu jsou soudci, neboť ti jsou „nad věcí“, protože se nemusejí opakovaně ucházet o přízeň voličů a za tím účelem jim slibovat a následně plnit nebo neplnit takové věci, které správě věcí veřejných nemusí být ku prospěchu.*“<sup>2</sup>

Mediální střet prezidenta Miloše Zemana a bývalého předsedy Nejvyššího správního soudu Josefa Baxy přinesl leden 2019, kdy Baxa zveřejnil, že měl hovor s prezidentem republiky, kde mu měl prezident prý nabízet vedení Ústavního soudu, pokud by Nejvyšší správní soud rozhodl pro prezidenta spor o jmenování profesorů. Hrad tato slova zpochybnil.<sup>3</sup> Rovněž ústavní soudce Vojtěch Šimíček uvedl, že se setkal s kancléřem Vratislavem Mynářem, který mu sdělil názory prezidenta republiky ve věci řízení o ústavnosti služebního zákona, u něhož prezident republiky navrhl zrušit určité části. Výroky se zabýval Podvýbor pro justici a soudní samosprávu Ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny, který 29. 1. 2019 konstatoval, že k ovlivnění soudní moci nedošlo. Podvýbor zároveň doporučil soudcům, aby snahy ovlivnit činnost justice hlásili předsedům svých soudů a aby se výkonná moc zdržela jakýkoliv postupů, které by mohly vyvolávat podezření ze snahy ovlivnit soudce.

Baxa uvedl prezidentova slova, že by si jej dokázal představit jako předsedu Ústavního soudu. Je s podivem, že se Baxa neohradil hned, ale vystoupil, až je zřejmé, že jej prezident předsedou Ústavního soudu nejmeneje. Nijak nezhodnotil své schůzky s prezidentem i jinými, které nesouvisely s řízením Nejvyššího správního soudu, ať jde o výběr soudců Ústavního soudu nebo předsedy Nejvyššího soudu. Přitom soudce Baxa v letech 1999-2002 zásadně narušil ústavní postavení justice, když coby soudce Krajského soudu v Plzni působil jako náměstek ministra

<sup>1</sup> Citovány dle MAREK ANTOŠ: Slavný případ Marbury vs. Madison aktuální i po dvou stoletích, *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 38.

<sup>2</sup> Projev prezident republiky Václava Klause k 15. výročí Ústavního soudu, Ústavní soud Brno 10. 9. 2008. <https://www.klaus.cz/clanky/795>

<sup>3</sup> BAXA: JÁ VÁM DÁM FUNKCI, VY MNĚ ROZHODNUTÍ, NABÍZEL MI ZEMAN. NOVINKY.CZ 23. 1. 2019. [HTTPS://WWW.NOVINKY.CZ/DOMACI/495369-BAXA-JA-VAM-DAM-FUNKCI-VY-MNE-ROZHODNUTI-NABIZEL-MI-ZEMAN.HTML](https://www.novinky.cz/domaci/495369-BAXA-JA-VAM-DAM-FUNKCI-VY-MNE-ROZHODNUTI-NABIZEL-MI-ZEMAN.HTML)

spravedlnosti, pretože ústava zakazuje soudcům funkce ve veřejné správě, kam patří i ministerstva. Nesoudil, ale pobíral plat soudce krajského soudu, který je vyšší než plat náměstka ministra. Když předseda Krajského soudu v Plzni Jiří Šilhavý za tuto neústavnost na něj podal kárnou žalobu, byl Šilhavý ministrem spravedlnosti Otakarem Motejlem odvolán. Nový předseda pak kárnou žalobu stáhl.<sup>4</sup>

Během působení Baxy ve funkci soudce-náměstka ministra připravilo ministerstvo zákon, kterým se zřídil Nejvyšší správní soud s tím, že se k němu ze zákona překládají k 1. 1. 2003 soudci vrchních soudů působících ve správním soudnictví. Přestože Baxa byl trestním krajským soudcem, nechal se přeložit před účinností zákona na Vrchní soud v Praze jako správní soudce. Tuto činnost nevykonával, protože náměstkovoal na ministerstvu, ale díky tomu se automaticky stal soudcem Nejvyššího správního soudu a mohl být jmenován jeho předsedou.

Baxa navázal na dobu angažovanosti soudců ve výkonné moci 1938-45, na dobu druhé Československé republiky a Protektorátu Čechy a Morava. Tehdy se stal předseda Nejvyššího správního soudu Emil Hácha prezidentem a předseda Ústavního soudu Jaroslav Krejčí ministrem spravedlnosti a premiérem. Krejčí vykonával funkci ministra a zároveň si ponechal i funkci soudce, obdobně jako Baxa funkce soudce i náměstka ministra. Působení Jaroslava Krejčího coby ministra a soudce při předkládání návrhu ústavního zmocňovacího zákona, který likvidoval parlamentarismus, vystihl v debatě v Poslanecké sněmovně poslanec František Schwarz 14. 12. 1938 slovy kozel zahradníkem.<sup>5</sup>

## 2 ÚSTAVNÍ SOUD

Prezident **jmenuje soudce Ústavního soudu** na 10 let se souhlasem Senátu. Pokud se Senát nevyjádří do 60 dnů, platí, že souhlas byl dán. Prezident přijímá slib soudců Ústavního soudu. Ze soudců Ústavního soudu jmenuje předsedu a dva místopředsedy Ústavního soudu. Prezident nemůže odvolat soudce Ústavního soudu a s přihlédnutím k judikátu ve věci odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu nemůže odvolat ani jeho předsedu a místopředsedy. Odvolání soudce je možné na základě kárného řízení plénem Ústavního soudu.<sup>6</sup> Odvolání předsedy a místopředsedů není právem upraveno, fakticky jsou při akceptaci judikatury Ústavního soudu o nemožnosti odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu prezidentem neodvolatelní.

Prezident je **aktivně legitimován pro podání návrhu** k Ústavnímu soudu, a to ve věci řízení o zrušení zákona, přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy a zrušení usnesení Parlamentu podle čl. 66 Ústavy o neschopnosti prezidenta vykonávat úřad, **pasivně je legitimován** ve věci řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky.

## 3 OBECNÉ SOUDY, VČETNĚ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

### 3.1 Soudci

Prezident jmenuje soudce obecných soudů. Toto právo je podrobena kontrasignaci. Zákonnými podmínkami pro jmenování jsou právnické magisterské studium, tříletá právní praxe, složení justiční anebo obdobné zkoušky, věk alespoň 30 let, státní občanství a bezúhonnost. Prezident nemůže soudce odvolat. Na základě výslovné zákonné úpravy jsou soudci sesaditelní jen Nejvyšším správním soudem v kárném řízení. Jejich sesazení prezident může jako kárný žalobce jen navrhnout.<sup>7</sup>

### 3.2 Předsedové a místopředsedové soudů

Prezident jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu bez kontrasignace přímo na základě Ústavy. Předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, vrchních a krajských soudů jmenuje s kontrasignací na základě obyčejných zákonů. Důvod odlišné úpravy z hlediska

<sup>4</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Neslučitelnost funkcí. *Státní zastupitelství* 11/2010, ISSN 1214-3758, s. 11-12.

<sup>5</sup> Stenozáznam jednání Poslanecké sněmovny 14. 12. 1938, <http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/stenprot/157schuz/s157004.htm>

<sup>6</sup> § 144 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>7</sup> § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

kontrasignace u Nejvyššího správního soudu a její absence u Nejvyššího soudu je v tom, že Nejvyšší správní soud byl včleněn do ústavy až při projednávání její předlohy ve výborech České národní rady a navrhovatel nepromítl příslušnou změnu do pravomoci prezidenta.<sup>8</sup> Ústava zakotvila Nejvyšší správní soud, ale neřešila jmenování jeho funkcionářů. To řeší až obecný zákon – soudní řád správní. Dne 17. 7. 2014 odmítl prezident Miloš Zeman jmenovat předsedou Krajského soudu v Ústí nad Labem kandidáta navrženého ministryní spravedlnosti Helenou Válkovou Jana Veselého a ústně to zdůvodnil jeho neuspokojivými výsledky v dosavadní funkci předsedy Okresního soudu v Mělníku. Helena Válková uvedla 17. 1. 2019, že prezident odmítl její návrh na jmenování předsedy krajského soudu, když sama nebyla plně o návrhu přesvědčena.<sup>9</sup> Šlo právě o Veselého.<sup>10</sup>

Prezident může jmenovat předsedy a místopředsedy Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu jen ze soudců těchto soudů. To je v případě Nejvyššího správního soudu stanoveno přímo zákonem.<sup>11</sup> V případě Nejvyššího soudu tak stanovil náleží Ústavního soudu,<sup>12</sup> který zbyl tisícem jiných soudců nepůsobících na Nejvyšším soudě přístupu k těmto funkcím, aniž by omezení přístupu k těmto funkcím jen na soudce Nejvyššího soudu stanovila Ústava či zákon o sodech a soudcích.<sup>13</sup> Prezidentovo ústavní právo jmenovat předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu ze všech soudců,<sup>14</sup> a nejen soudců Nejvyššího soudu, bylo výkladem Ústavního soudu omezeno tak, že pokud má být nový předseda mimo Nejvyšší soud, musí předtím proběhnout přeložení tohoto soudce na Nejvyšší soud ministrem spravedlnosti se souhlasem stávajícího předsedy Nejvyššího soudu,<sup>15</sup> jenž se může tomuto přeložení svého možného budoucího nástupce k Nejvyššímu soudu úspěšně bránit.

Omezení přístupu k funkci předsedy Nejvyššího soudu jen na soudce tohoto soudu, jak učinil Ústavní soud, je nesprávné i z hlediska kvalifikačního. Lepší předpoklady má pro funkci předsedy Nejvyššího soudu dosavadní předseda vrchního nebo krajského soudu než řadový soudce Nejvyššího soudu. Předseda Nejvyššího soudu soudí minimálně, působí hlavně jako rozpočtový a personální správce své instituce.

Prezident nemůže předsedy a místopředsedy soudů odvolat. Na základě výslovné zákonné úpravy jsou soudci sesaditelní jen Nejvyšším správním soudem v kárném řízení, kde prezidentu přísluší právo, ale ne monopolně, kárného žalobce.<sup>16</sup> Původně bylo právo prezidenta odvolat předsedu Nejvyššího soudu uznáváno na základě zásady, že není-li jiná úprava pro odvolání, má právo odvolat ten, který jmenuje. Navíc toto právo prezidenta zakotvoval přímo i obecný zákon. Ústavní soud však roku 2006 při řešení sporu o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ily Brožové tuto část zákona zrušil, a navíc prohlásil, že zásada kdo jmenuje, ten odvolává, pokud právo výslovně nestanoví jinak,<sup>17</sup> nemůže být užita

<sup>8</sup> Čl. 90 odst. 1 návrhu Ústavy ČR – společná zpráva výboru ČNR, tisk 154 k vládnímu návrhu Ústavy ČR, tisk 152, volební období 1992, [http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0154\\_03.htm](http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0154_03.htm).

<sup>9</sup> 90', Obrana nezávislé justice. ČT 24, Česká televize 17. 1. 2019.

<sup>10</sup> To potvrdil v hovoru s autorem přímo prezident Miloš Zeman 13. 2. 2019.

<sup>11</sup> § 13 odst. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

<sup>12</sup> Nález č. 222/2007 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 43 (Pl.ÚS 17/06).

<sup>13</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Soudní funkcionáři a Ústavní soud, *Časopis pro právní vědu a praxi* 4/2010, ISSN 1210-9126, s. 269-272, <http://www.law.muni.cz/dokumenty/11341>.

<sup>14</sup> Čl. 62 písm. f) Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>15</sup> § 73 zákona č. 6/2002 Sb., o sodech a soudcích.

<sup>16</sup> § 8 odst. 3 písm. a) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

<sup>17</sup> Výslovně tuto zásadu i vůči funkcionářům soudů připouští DUŠAN HENDRYCH, CYRIL SVOBODA: *Ústava ČR*, Praha 1997, ISBN 80-7179-084-2, s. 97-98. Byla užívána i v době meziválečného Československa – VÁCLAV PAVLÍČEK: Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky, *Soudcokracie v ČR, fikce nebo realita?* Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 72. FRANZ ADLER: *President republiky, Slovník veřejného práva československého*, sv. III, Brno 1934, s. 551, reprint Praha 2000.

Tato zásada se objevovala v právní teorii i v období Československé republiky – FRANZ ADLER: *President republiky. Slovník veřejného práva československého III*, Brno 1934, s. 543-555. V rámci výkonné moci byla uplatněna za třetí Francouzské republiky, kde prezident odvolával členy vlády a státní úředníky, byť čl. 3 zákona o organizaci veřejných mocí z 25. 2. 1875 výslovně upravoval jen

pro vztah výkoné moci vůči moci soudní. Tato zásada byla uplatňována na počátku Československa, kdy vláda analogicky předkládala ke schválení odvolání (penzionování) osob, které prezident jmenoval,<sup>18</sup> byť výslovně neměl právo je odvolat. Tato praxe byla opuštěna v roce 1925.<sup>19</sup>

Ústavní soud zařadil manažerské funkce soudních funkcionářů do stejné kvality z hlediska ochrany nezávislosti, a tím i nesaditelnosti, jako vlastní výkon funkce soudce.<sup>20</sup> Kriticky se k rozhodnutí Ústavního soudu postavil Václav Pavlíček, který možnost odvolání prezentuje jako ochranu před libovůlí držitelů vysokých funkcí, včetně funkcí v soudní správě.<sup>21</sup> Přirozenou reakcí na toto sporné rozhodnutí Ústavního soudu bylo nové zavedení funkčního období pro předsedy a místopředsedy soudů na 7 let obecně a na 10 let u Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu.<sup>22</sup>

### **3.2.1 Počet místopředsedů Nejvyššího soudu**

Ústavní soud zrušil<sup>23</sup> část zákona o soudech a soudcích,<sup>24</sup> kterým byl uveden v soulad text obecního zákona s Ústavou. Ústava totiž stanoví, že prezident jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu,<sup>25</sup> zatímco původně obecní zákon nepoužíval množné, ale jednotné číslo – místopředsedu Nejvyššího soudu. Ústavnímu soudu se nelíbilo, že nebyl výslovně určen počet místopředsedů Nejvyššího soudu, a v odůvodnění nálezu nabádá zákonodárce, aby jej výslovně omezil. Zde se Ústavní soud dopouští neústavního jednání. Jednak na sebe neústavně atrahuje postavení třetí komory Parlamentu, když z negativního zákonodárce, který může jen rušit zákony, nikoliv nové přijímat, sám sebe pasuje do role „pozitivního“ zákonodárce, když se fakticky snaží přikazovat poslancům a senátorům, jakou úpravu mají v obecním zákoně provést.<sup>26</sup>

Přitom historicky nebyl původně počet místopředsedů na Nejvyšším soudě regulován. Stalo se tak až z důvodu federalizace Československa 1969, kdy se výslovně určilo, že je-li předsedou československého Nejvyššího soudu občan České republiky, je místopředsedou občan Slovenska a naopak.<sup>27</sup> Tím byl omezen počet místopředsedů na jednoho. Tento počet převzal federální zákon o

---

jeho právo je jmenovat a z toho se výkladem odvodilo prezidentovo právo je odvolat. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 109, 314.

<sup>18</sup> Usnesení vlády z 19. 5. 1919.

<sup>19</sup> Usnesení vlády z 20. 3. 1925 č. 7863/25. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 295-296.

<sup>20</sup> § 106 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích v původním znění. Nález č. 130/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 42 (397/2006 Sb., Pl.ÚS 18/06). Nález č. 159/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 42 (II.ÚS 53/06). ZDENĚK NEUBAUER: *Státověda a theorie politiky*, Praha 1947, s. 218-219.

<sup>21</sup> VÁCLAV PAVLÍČEK: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 142-144.

<sup>22</sup> § 102-104 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

<sup>23</sup> Část II. výroku a část V.c odůvodnění nálezu č. 294/2010 Sb. (Pl.ÚS 39/08).

<sup>24</sup> Slova „a místopředsedy“ v § 102 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>25</sup> Čl. 62 písm. f) Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>26</sup> Snaha přikázat Parlamentu, jak má věc řešit, se projevila i v části V. odůvodnění nálezu č. 78/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS 7/02) o ústavnosti zákona o soudech a soudcích a části IV. odůvodnění nálezu č. 159/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 42 (II.ÚS 53/06) o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové, kterým Ústavní soud prohlásil, že funkcionář soudu může být odvolán jen na základě kárné žaloby. Tuto direktivu Ústavního soudu Parlamentu mimo jiné kritizoval STANISLAV KŘEČEK: *Soudcovský stát přede dveřmi*, Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 84. Úvahy Ústavního soudu de lege ferenda kritizoval i předseda Ústavního soudu PAVEL RYCHETSKÝ: *Odlíšné stanovisko soudce Pavla Rychetského k nálezu sp.zn. Pl.ÚS 18/06, bod 3, Nález č. 130/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 42, <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=105&pos=1&cnt=4&typ=result>.*

<sup>27</sup> Čl. 101 odst. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb.

soudech a soudcích z roku 1991.<sup>28</sup> Ovšem zrušením československé ústavy dnem 1. 1. 1993 se toto ustanovení zákona o soudech a soudcích stalo neústavním, jelikož nová Ústava hovořila o místopředsedech Nejvyššího soudu v množném čísle.

Závažnější je však další důsledek nálezu Ústavního soudu, který v zásadě prohlásil za neústavní samotnou Ústavu. Poté, co si přivlastnil právo rušit ústavní zákony,<sup>29</sup> jde o další pro demokracii nebezpečný akt, kdy si Ústavní soud uzurpuje právo přezkoumávat ústavnost Ústavy. To jej dostává do pozice neomezeného samovládce, což je v protikladu s demokratickým základem našeho státu. Zákonodárce totiž při úpravě jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu v zákoně o soudech a soudcích vyšel ze znění Ústavy a toto znění fakticky opsal. Pokud Ústavní soud považuje takové ustanovení za neústavní, v důsledku tvrdí, že samotné dotčené ustanovení Ústavy je neústavní.

Chybou zákonodárce je, že opisuje Ústavu do obyčejného zákona. To je nadbytečné, nikoliv však samo o sobě neústavní. Je to stejná chyba, jako když se do podzákoných právních předpisů opisují zákony. Například vůči obecně závazným vyhláškám obcí lze analogicky říci, že v textu právních předpisů územní samosprávy nemá být opisován text jiných právních předpisů. Na ně má být případně odkázáno v poznámce pod čarou. Taková nadbytečnost však sama o sobě nemusí způsobit nezákonnost právních předpisů samosprávy, pokud není toto opakování jiného právního předpisu v rozporu s ústavou či zákonem. Takto judikovaly Ústavní soudy v Brně i Košicích.<sup>30</sup> Ovšem judikatura v této věci je rozdílná a pozdější názor Ústavního soudu v Brně je, že samotné opisování zákonných pravidel je vadné, neboť v případech, že obec upraví obecně závaznou vyhláškou tytéž vztahy stejně, jako je jejich zákonná úprava, nejde o pouhou nadbytečnost, jelikož zvláštní zákonná úprava obsahuje zpravidla i způsoby kontroly stanovených pravidel a sankce. Obec vtělením zákonného pravidla do své obecně závazné vyhlášky nepřipustně rozšiřuje své sankční oprávnění, když porušování obecně závazných vyhlášek může samostatně sankcionovat.<sup>31</sup>

To, co se vztahuje na obec při opisování zákonů v jejich právních předpisech, platí i pro Parlament, když v zákonech nadbytečně opisuje Ústavu. Ústava je přímo použitelná a jako zákon o ministerstvech nestanoví, že ministry jmenuje prezident republiky, ale přímo se užije příslušná pravomoc prezidenta daná Ústavou, ani zákon o soudech a soudcích nemá stanovit, kdo jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, jelikož to určuje Ústava.<sup>32</sup> Jde o odlišnou situaci od jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, které není ústavně upraveno, zde je úprava v obyčejném zákoně prvotní.<sup>33</sup>

Správná reakce by byla, aby Parlament zrušil celý odstavec 1 § 102 zákona o soudech a soudcích upravující jmenování předsedy Nejvyššího soudu a plně jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu ponechal jen na Ústavě, kde je tato pravomoc prezidenta upravena dostatečně i bez omezení počtu místopředsedů. Tím přispěje k částečnému snížení zaplevelování našeho právního řádu. Poslanci jsou při přijímání takové změny vázáni svým slibem

<sup>28</sup> § 39 odst. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>29</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. In BOHUMIL FIŠER, ZDENĚK KOUDELKA: *Úvahy o politice*, Brno 2011, ISBN 978-80-904880-0-7, s. 105-140. BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: Demokracja pod specjalnym nadzorem, *Forum prawnicze 1/2011*, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o, ISSN 2081-688X, s. 56-68.

<sup>30</sup> Nález č. 24 a 143/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (69/1999 Sb., Pl.ÚS15/97. 239/1999 Sb., Pl.ÚS14/99). Nález č. 3/2003 Zbierky nálezov a usnesení Ústavného súdu Slovenska (Pl.ÚS 17/02). Nález č. 165/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 42 (Pl.ÚS 25/06). ZDENĚK KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy*, 2. vydání, 2008, ISBN 978-80-7201-690-7, s. 99-100.

<sup>31</sup> Nález č. 58/2007 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 45 (Pl.ÚS 44/06). Nález č. 96/2007 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 45 (Pl.ÚS 21/06).

<sup>32</sup> Konečně tak tomu bylo od 1. 1. 1970, kdy byl zrušen zákonem č. 156/1969 Sb. § 46 obyčejného zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a volbách soudců, týkající se ustanovení předsedy a místopředsedy československého Nejvyššího soudu, a přímo se užívala ústavní úprava čl. 101 odst. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb. Teprve až § 39 odst. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, znovu zavedl nadbytečné opisování Ústavy ve věci jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu.

<sup>33</sup> § 13 odst. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

dodržovat Ústavu. Nejsou vázání žádnými příkazy, včetně pokynů v odůvodnění nálezu Ústavního soudu, jaký zákon mají přijmout.

### 3.2.2 Opakování funkce předsedy a místopředsedy soudu

Ústavní soud zrušil ustanovení, které výslovně umožňovalo předsedům a místopředsedům soudů vykonávat funkci opakovaně.<sup>34</sup> Důvodem, v němž Ústavní soud spatřuje neústavnost tohoto ustanovení, je personální korupce. Tedy že funkcionář, jenž bude chtít být do funkce jmenován, se může chovat podle přání toho, kdo jej do funkce jmenuje, což může vést k závislosti těchto soudců na ministru spravedlnosti či prezidentu republiky. Z postoje Ústavního soudu plyne nedůvěra v lidské vlastnosti soudců samých, když dopředu předpokládá jejich patolízalství za účelem udržet si funkci předsedy či místopředsedy soudu.

Hypoteticky na chvíli vezměme optiku Ústavního soudu. Jak se zabráni patolízalství soudců, kteří sice funkci předsedy či místopředsedy nemají, ale budou ji chtít do budoucna získat, když budou vědět, že stávajícím funkcionářům na soudě se blíží konec jejich funkčního období?<sup>35</sup> Jak se zamezí patolízalství u těch předsedů, kteří sice budou vědět, že skončí jako předsedové na svém soudě, ale nijak se neomezuje jejich právo vykonávat pozici předsedy či místopředsedy jiného soudu. Zvláště v Praze není žádný problém, aby předsedové obvodních soudů rotovali, často sídlí ve stejných budovách, nebo si předseda Krajského soudu vymění post s předsedou Městského soudu. Jak se zamezí personální korupci při jmenování stávajícího místopředsedy do funkce předsedy soudu? Odpověď zní: nijak. Ústavní soud projevuje, že nevěří v demokracii, jejímž základem je lid. Bez akceptace slov Tomáše Garrigue Masaryka: „...demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry.“<sup>36</sup>, nelze demokracii držet. Je neslučitelné vnímat demokracii jako pozitivní formu státního režimu, a přitom jejímu základu, tedy lidem, nevěřit.

Navíc někteří ústavní soudci byli jmenováni opakovaně. Vojen Güttler byl jmenován soudcem československého Ústavního soudu roku 1992, v roce 1993 byl jmenován soudcem Ústavního soudu ČR a opakovaně v roce 2003. Pavel Holländer byl jmenován soudcem v roce 1993 a opakovaně roku 2003. Ivana Janů byla ústavní soudkyní v letech 1993-2001 a znovu byla jmenována roku 2003. Je jejich jmenování výsledkem personální korupce? Ne, protože se nedíváme na soudcovský sbor jako na zlotřilce lačnickí po funkcích a schopných za možnost opětovného jmenování do funkce předsedy či místopředsedy zradit svou soudcovskou úlohu.<sup>37</sup> Proto je logické, že Ivana Janů v této věci vyjádřila odlišné stanovisko.<sup>38</sup> Jinak by čestným řešením

<sup>34</sup> Část IV. výroku a část V.e, bod 65 odůvodnění nálezu č. 294/2010 Sb. § 105a zákona o soudech a soudcích ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

<sup>35</sup> Obdobně BOHUSLAV PETR: Organizace soudnictví ČR v postmoderním věku. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi* 3/2011, ISSN 1802-9116, s. 43.

<sup>36</sup> KAREL ČAPEK: *Hovory s T. G. Masarykem*, Praha 1990, ISBN 80-202-0170, část 3. Myšlení a život, kapitola Politika, podkapitola Demokracie, s. 328.

<sup>37</sup> Možné je i mezinárodní srovnání. Funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu Slovenska je 5 let. Jmenován je prezidentem republiky s možností jednoho bezprostředního opakovaného jmenování (čl. 145 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.). Funkční období předsedů ostatních soudů je 3 roky a jsou jmenováni ministrem spravedlnosti s možností jednoho bezprostředního opakovaného jmenování (§ 36 zákona č. 757/2004 Z.z., o soudech). Funkční období předsedy Nejvyššího soudu Slovinska – 6 let s možností opětovného jmenování, Španělska – 5 let s možností jednoho znovujmenování, Portugalska – 3 roky s možností jednoho znovuzvolení, Estonska – 9 let, Litvy – 7 let s možností jednoho znovuzvolení. IVANA JANŮ: Odlišné stanovisko k nálezu sp.zn. Pl.ÚS 18/06, Nález č. 130/2006 *Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu* sv. 42, <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=105&pos=1&cnt=4&typ=result>.

<sup>38</sup> Odlišné stanovisko k části IV. výroku nálezu Ústavního soudu č. 294/2010 Sb. uplatnili dále ústavní soudci Jan Musil, Vladimír Kůrka, Pavel Rychetský. Ovšem ti nebyli sami do funkce ústavního soudce jmenováni opakovaně. Pavel Holländer vyjádřil odlišné stanovisko jen k odůvodnění zrušení výslovné úpravy opakovaného jmenování do funkce předsedy a místopředsedy soudu. Neústavnost spatřuje v převaze výkonu správních činností nad soudcovskou činností u soudních funkcionářů.



pro ty, kdo věří, že opakovaný výkon funkce je ohrožením nezávislosti, a přitom se opakovaně sami nechali výkonou mocí (prezidentem) jmenovat do funkce ústavního soudce, byla rezignace na funkci ústavního soudce. V odlišném stanovisku soudce Vladimíra Kúrky je trefně ukázáno na analogii opakované možnosti jmenování ústavním soudcem Ústavního soudu ve vztahu k možnosti opakovaně jmenovat soudní funkcionáře.

Korunu všemu nasadil Pavel Rychetský, který se nechal v roce 2013 opětovně jmenovat nejen soudcem Ústavního soudu, ale i jeho předsedou. Popřel tak svým činem odůvodnění nálezu, který jiným předsedům soudu opakování funkce nepřál. Jako vrchol licoměrnosti působí Rychetského slova poté, co se nechal opět jmenovat předsedou soudu: „*Jsem dlouhodobým trvalým odpůrcem možnosti opakovat mandát soudce Ústavního soudu. Myslím si, že by měl být delší, ale neměl by se opakovat. Změna už je u nás těžko možná, protože by to znamenalo prodloužit dosavadní mandát, změnit systém nominace a zajistit soudce po skončení mandátu. I na Slovensku a v Polsku do konce života ústavní soudce pobírá svůj plat.*“<sup>39</sup> Jen jeho žádostivost zavést doživotní pobírání soudcovského platu je upřímná.

Nicméně zrušil skutečně Ústavní soud možnost opětovného jmenování předsedů a místopředsedů soudů? Jistě zrušil výslovnou úpravu tohoto práva v zákoně. Ovšem i právo na jmenování předsedou soudu patří do subjektivního práva na přístup k veřejným funkcím,<sup>40</sup> neboť soud je orgánem veřejné moci a předseda soudu je veřejnou funkcí. Z toho plyne, že zákon může přístup omezit například stanovením kvalifikačních kritérií, ale musí tak učinit výslovně. Dosavadní ustanovení o možnosti opakovaného jmenování bylo v zásadě pouze omezením pro opakované jmenování těch, kteří se dopustili kárného provinění či trestného činu. Zrušil-li Ústavní soud toto ustanovení, pak zákon o opakovaném jmenování mlčí. Nezakazuje jej, a tedy umožňuje.

I u jiných veřejných funkcí je dovoleno jejich opakování, byť to zákon výslovně nestanoví (poslanec, ministr, starosta). Pokud zákon reguluje určitý počet opakování veřejné funkce, činí tak výslovně v Ústavě – prezident republiky nejvýš dvakrát za sebou,<sup>41</sup> či alespoň obyčejným zákonem – předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nejvýše dvakrát.<sup>42</sup> Jestliže obyčejný zákon možnost opakovaného jmenování do funkce předsedy a místopředsedy soudu výslovně nezakazuje a Parlament nově takovou úpravu nezavede, je to umožněno. Záleží na prezidentu republiky a ministru spravedlnosti, zda k opětovnému jmenování přistoupí.

#### **4 ÚSTAVNOST ÚSTAVNÍHO SOUDU ANEB TUNELOVÁNÍ ÚSTAVY**

Tunelování je termín převzatý v 90. letech 20. století do popisu ekonomické situace v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Jde o přenos původního významu stavby tunelů na popis hospodaření subjektu, kterého vlastní správci a někdy i vlastníci zadluží a pošlou do konkurzu, předtím však aktiva převedou jinam. Tedy po určitou dobu se snaží zachovat vnější zdání fungování podniku, i když jeho majetková podstata je z vnitřku vyprazdňována. Podobné jednání se může projevit ve vztahu k ústavnosti. Pokud se totiž nějaký státní orgán začne nadřazovat nad samotný ústavní pořádek s tím, že jen on může určit, kterými ústavními předpisy se cítí vázán a kterými ne, a tím poruší přímou dikci ústavy o závaznosti ústavních zákonů, fakticky se tak vnitřně vyprázdní ústavní charakteristika našeho státu jako parlamentní demokracie s dělbou moci, kde žádný ústavní orgán nemá absolutní moc. A to vše aniž výslovně dojde ke změně ústavního pořádku novelizací Ústavy ústavním zákonem.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> JAN RYCHETSKÝ: Šéf Ústavního soudu Rychetský o soumraku civilizace a Zemanovi. *Parlamentnilisty.cz* 30. 10. 2013, <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Sef-Ustavniho-soudu-Rychetsky-o-soumraku-civilizace-a-Zemanovi-291453>.

<sup>40</sup> Čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>41</sup> Čl. 57 odst. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>42</sup> § 1 odst. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve znění zákona č. 187/1999 Sb.

<sup>43</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem, in BOHUMIL FIŠER, ZDENĚK KOUDELKA: *Úvahy o politice*, Brno 2011, ISBN 978-80-904880-0-7. BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: *Demokracja pod specjalnym nadzorem, Forum prawnicze 1/2011*, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o., ISSN 2081-688X, s. 56-68. ZDENĚK KOUDELKA: *Transcendentní pramen práva*. Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5, s. 11-15, 32-47.

Ústavní rolí Ústavního soudu je ochrana Ústavy před jejím narušením neústavními obyčejnými zákony. Tedy znemožnění, aby prostá většina v Parlamentu přijímáním neústavních obyčejných zákonů obešla ústavní příkaz nutnosti kvalifikované většiny poslanců a senátorů pro změnu ústavních norem. Ústavní soud má být ochráncem dodržení ústavnosti v demokratickém právním státě. Není však suverénem v tomto státě, tím je lid. Ústavní soud není Ústavě nadřazen, ale je nástrojem její ochrany. Ústavní soud si nemůže uzurpovat jiné pravomoci, než které mu výslovně dává Ústava.<sup>44</sup> Platí zde starozákonní slova: „Což se smí sekera holedbat nad toho, kdo jí seká? A pila povyšovat se nad toho, kdo jí řeže? Jako by metla mohla švihat toho, kdo ji zvedá, nebo hůl se vynášet, že není dřevo.“<sup>45</sup>

Teze, že Ústavní soud není omezen jen na pravomoci dané v čl. 87 Ústavy, ale že jako ochránce ústavnosti může fakticky činit cokoli, se opírají o tuto charakteristiku Ústavního soudu v čl. 83 Ústavy.<sup>46</sup> Ovšem jinému veřejnému orgánu by Ústavní soud nedovolil, aby obecná definice mohla být zdrojem nových pravomocí mimo jejich ústavní či zákonný výčet. Může si snad prezident přisvojit novou pravomoc, když jej Ústava definuje jako hlavu státu, mimo pravomoci uvedené v čl. 62 a 63 Ústavy? Určitě by takový akt prezidenta byl v mírových dobách prohlášen Ústavním soudem za neústavní. Nelze mít jiná kritéria pro Ústavní soud a jiná pro další státní orgány. Pravomoci Ústavního soudu jsou dány taxativně v čl. 87 Ústavy. Pokud nemá být Ústava Ústavním soudem vytunelována, musí být odmítnuta jeho snaha přivlastnit si nové pravomoci. Ústavní soud nemůže být pozitivním zákonodárcem. Ústavní soud může říci, že určitá zvolená úprava v obyčejném zákoně je neústavní. Nepřísluší mu však určovat, jaká úprava má být přijata. To je na Parlamentu, a až teprve následně může tuto novou úpravu posoudit Ústavní soud.

Nález Ústavního soudu u nás nemá precedenční povahu. Nevztahuje se na jiný než přímo projednávaný právní předpis. Proto při přezkumu právnosti právních předpisů, jiné právní předpisy, byť textově shodné se zrušovaným právním předpisem, nepozbývají platnosti<sup>47</sup>. Závazná je v konkrétním případě výroková část, nikoliv odůvodnění nálezu.<sup>48</sup> Byť odůvodnění je pro řešení

<sup>44</sup> Čl. 87 Ústavy č. 1/1993 Sb. Na případě sporu o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové obdobně kritizuje jednání Ústavního soudu vedoucí Kanceláře prezidenta republiky slovy: „...ústava ani žádný zákon nehovoří o tom, že by Ústavní soud byl takovou pravomocí nadán. S takto volným výkladem ústavy a zákonů se lze nadít všeho. Vymkne-li se jedna ze součástí moci veřejné kontrole a bude-li nepřipustně rozšiřovat své pravomoci bez možnosti korekce, potom u nás bude demokracie skutečně v ohrožení.“ JIŘÍ WEIGL: Fungování justice je věcí veřejnou, *Soudcokratic v ČR, fikce, nebo realita?*, Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 41.

<sup>45</sup> Kniha Izajáš (Iz) kapitola 10, verš 15.

<sup>46</sup> JAN FILIP: Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2010, ISSN 1210-9126, s. 92-93.

<sup>47</sup> Lze zde ukázat na sérii severočeských obecně závazných vyhlášek o ochraně veřejného pořádku, které byly obsahově podobné, ale rušeny byly jednotlivě (nálezy č. 10, 12, 14/1993-94 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), nebo antikomunistických obecně závazných vyhlášek (nálezy č. 34, 46, 47, 60, 65/1996 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu). Rovněž nález č. 24/1996 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu rušící na návrh přednosty Okresního úřadu v Uherském Hradišti část obecně závazné vyhlášky Starého Města u Uherského Hradiště č. 8/1995, o ochraně nočního klidu, se nijak nedotkl platnosti a účinnosti obecně závazné vyhlášky městské části Brno-Jundrov č. 2/1993, o ochraně nočního klidu, která byla pro zmíněnou vyhlášku Starého Města u Uherského Hradiště vzorem. ZDENĚK KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy*, 2. vydání, 2008, s. 203-206. VOJTĚCH ŠÍMÍČEK: Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu všeobecně závazná?, *Správní právo* č. 2/1996, s. 113-116. Odlišný názor ANTONÍN PROCHÁZKA: Ústavní soud ČR a správní orgány, *Správní právo* č. 5/1995, s. 274-276 a Problémy s ústavností, *Správní právo* č. 2/1997, s. 65-68.

<sup>48</sup> To, že právní názory v nálezu Ústavního soudu zavazují jen v konkrétní věci, jíž se nález týkal, a že tedy nejsou precedenty, judikoval i Nejvyšší soud usnesením z 21. 2. 2005, 11Tdo 141/2005. O obecně závaznosti odůvodnění nálezu Ústavního soudu se vedou v teorii i praxi spory. Existují zastánci závaznosti vykonatelných rozhodnutí včetně odůvodnění v plné míře, kam přirozeně patří samotný Ústavní soud, dle něhož je právní názor obsažený v odůvodnění jeho rozhodnutí či právní větě, má-li obecnou povahu, závazný při řešení typově shodných případů - nálezy č. 9/1996,

obdobných prípadů právne významné. Mezi právní významností a závazností je však rozdíl. Nejvyšší soud v Brně judikoval, že pro obecný soud je závazný výrok a nosné důvody odůvodnění plenárních nálezů Ústavního soudu, pokud ovšem obecný soud nezjistí okolnosti, které mohou jeho odmítnutí ospravedlnit.<sup>49</sup> Fakticky tak řekl, že odůvodnění závazné není, ovšem soud musí judikaturu Ústavního soudu znát a, především pokud na ni upozorní účastník řízení, se s ní musí vypořádat, jinak oslabuje přesvědčivost svého rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud v Brně konstatoval, že se může odchýlit od nálezu Ústavního soudu, pakliže dochází ke stejnému cíli, byť za užití jiných prostředků.<sup>50</sup> V jiném rozhodnutí Nejvyšší správní soud výslovně připustil možnost svého odchýlení od nálezu Ústavního soudu v jiné věci,

---

29/1997, 109/1997, 142/1998, 151/2000 a usnesení č. 35/2002 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (II.ÚS 156/95, I.ÚS 70/96, II.ÚS 23/97, I.ÚS 77/97, III.ÚS 200/2000, II.ÚS 355/02). ANTONÍN PROCHÁZKA: Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu, *Bulletin advokacie* č. 8/1995, s. 32-35, Problémy s ústavností, *Správní právo* č. 2/1997, s. 65-68. Existují zastánci omezené závaznosti odůvodnění v případě abstraktní kontroly norem (rušení právních předpisů) – VOJTĚCH ŠIMÍČEK: *Ústavní stížnost*, Praha 1999, s. 129-140, K závaznosti zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a k některým otázkám souvisejícím, *Správní právo* č. 3/1998, s. 129-134. Rovněž se podle německého vzoru hovoří o závaznosti nosných důvodů odůvodnění – PAVEL HOLLÄNDER: Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů, sborník *Ústava po 5 letech*, Brno 1999.

Lze poukázat na to, že odůvodnění není obecně závazné v žádném typu rozhodnutí (správní, občanskoprávní, trestní). Sám Ústavní soud potvrdil, že omezující podmínky pro orgány činné v trestním řízení musí být dány ve výrokové části rozhodnutí, nikoliv jen v odůvodnění, neboť to není závazné (usnesení I.ÚS 768/2000, VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Domovní prohlídka v judikatuře Ústavního soudu, *Bulletin advokacie* 9/2001, s. 43-44). Ústavní soud dále označil výrok rozhodnutí za esenciální a nepominutelnou součást rozhodnutí, v němž je formulován závazný názor v projednávané věci (nález č. 39/2001 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, čj. IV.ÚS 386/2000). V odůvodnění může být obsažen právní názor závazný pro jiný orgán (závaznost právního názoru kasačního nebo odvolacího soudu) – to však není obecná závaznost. Je záležitostí rozhodujícího orgánu, aby závazné příkazy, zákazy nebo autoritativní určení vtělil do výrokové části. Odůvodnění slouží jen k bližšímu vysvětlení, proč je výrok takový, jaký je. Proti obecné závaznosti všech nálezů včetně odůvodnění svědčí i fakt, že nález je většinou vykonatelný doručením účastníkům. Pouze ti to znají jeho obsah, a nikdo se tedy nemůže podle nálezu orientovat, když mezi doručením a publikací ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu je značná časová prodleva. Viz ZDENĚK KOUDELKA: Válka soudů, *Politologický časopis* č. 1/1998, s. 71-74. VLADIMÍR MIKULE, VLADIMÍR SLÁDEČEK: O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, *Bulletin advokacie* č. 8/1995, s. 35-50. Srovnej § 41a odst. 2 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z., kde je dána závaznost právního názoru obsaženého v nálezu Ústavního soudu ve věci neústavnosti či nezákonnosti právního předpisu pro orgán, který předpis vydal. Ani zde tedy není obecná závaznost při abstraktní kontrole norem, jinak by nemusela být dána výslovně závaznost pro tvůrce vadného právního předpisu.

Zdeněk Kühn sice preferuje obecnou závaznost nálezů Ústavního soudu, nicméně sám připouští jejich změnu a jejich odmítnutí obecným soudem v dobře vyargumentovaných případech, takže se fakticky dostává z pozice nálezů coby precedentů na pozici judikátů, byť významných. Jeho argument o závaznosti nálezu včetně odůvodnění pro normotvůrce vyvrátila praxe, kdy ve stejné věci 14. platu soudců Ústavní soud původně část zákona č. 268/1998 Sb. zrušil nálezem č. 233/1999 Sb., zákonodárce přijal pro příští roky obdobné zákony č. 287/1997 Sb. a 308/1999 Sb., při novém posuzování jejich ústavnosti nálezy č. 320 a 321/2000 Sb. již je Ústavní soud nezrušil a následně opět svoji judikaturu změnil – ZDENĚK KÜHN: Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu?, *Právník* 8/2000. K otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, *Právník* 9/2001, s. 857-887.

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 8. 2006, sp.zn. 22Cdo 2205/2005. Právní rozhledy 1/2007 s. 31-35.

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2000 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 3/2010 (2Aps 2/2009-52).

když konstatoval: „Chce-li se senát Nejvyššího správního soudu odchýlit od názoru vysloveného v obdobné věci Ústavním soudem, musí tak učinit výslovně, jednoznačně a prostřednictvím konkurujících právních úvah. Pokud existuje předchozí a s názorem Ústavního soudu souhlasná judikatura Nejvyššího správního soudu, musí věc předat rozšířenému senátu.“<sup>51</sup> Nejvyšší správní soud tedy pro své tříčlenné senáty činí více závaznou vlastní judikaturu, kterou mohou změnit jen senáty rozšířené, zatímco judikaturu Ústavního soudu mohou odmítnout všechny senáty s tím, že tak musí učinit jednoznačně a s podloženou právní argumentací. Takové nároky však obecně platí pro každý soudní rozsudek. I v Rakousku stanovil Nejvyšší správní soud, že správní soudy jsou ve věci vázány jeho rozhodnutím, byť existuje odlišný právní názor Ústavního soudu, který však v dané věci nerozhodoval.<sup>52</sup>

Rovněž na Slovensku se vede diskuze o povaze závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. I zde se kloní významní ústavní teoretici k právní závaznosti jen výroku a závaznosti jen mezi účastníky. Obecnou závaznost má jen výrok nálezu slovenského Ústavního soudu, který konstatuje protiústavnost zákona či nezákonnost podzákoného právního předpisu (ovšem výrok se týká jen konkrétní úpravy v konkrétním předpisu), a dále nálezy ve věci závazného výkladu slovenské ústavy, kteroužto působnost Ústavní soud v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nemá.<sup>53</sup>

Závazný je jen výrok nálezu Ústavního soudu. Poslanci nejsou vázáni odůvodněním nálezů Ústavního soudu, v nichž jsou faktické příkazy, jak mají určitou oblast podle názoru Ústavního soudu v obyčejném zákoně upravit. Při hájení demokratických základů státu je nutné prohlásit nálezy Ústavního soudu, jimiž překračuje své ústavní pravomoci, za paaky.<sup>54</sup>

#### Použitá literatura:

- BANASZKIEWICZ BOLESŁAW: Demokracja pod specjalnym nadzorem, *Forum prawnicze 1/2011*, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o, ISSN 2081-688X, s. 56-68.
- ADLER FRANZ: Prezydent republiki, *Slovník veřejného práva československého*, sv. III, Brno 1934, reprint Praha 2000.
- ANTOŠ MAREK: Slavný případ Marbury vs. Madison aktuální i po dvou stoletích, *Jurisprudence 1/2010*, ISSN 1212-9909, s. 38-42.
- BOBEK MICHAL: K rozporu mezi právním názorem Správního soudního dvora a Ústavního soudního dvora, *Soudní rozhledy 4/2007*, s. 166-168.
- ČAPEK KAREL: *Hovory s T. G. Masarykem*, Praha 1990, ISBN 80-202-0170.
- FILIP JAN: Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu, *Časopis pro právní vědu a praxi 2/2010*, ISSN 1210-9126, s. 91-100.

<sup>51</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 2230 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 4/2011, 1Afs 27/2009.

<sup>52</sup> Nález Nejvyššího správního soudu (Správního soudního dvora) Rakouska z 13. 9. 2006, ZI. 2006/12/0084-5 (<http://www.ris.bka.gv.at>). MICHAL BOBEK: K rozporu mezi právním názorem Správního soudního dvora a Ústavního soudního dvora, *Soudní rozhledy 4/2007* s. 166-168.

<sup>53</sup> LADISLAV OROSZ, JÁN MAŽÁK: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom SR*, Košice 2004, s. 162-165.

<sup>54</sup> Za nicotný akt označil již usnesení Ústavního soudu o odložení vykonatelnosti vyhlášení voleb poslanec a profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze Zdeněk Jičínský, protože Ústavní soud posuzováním ústavnosti ústavního zákona „vybočil z moci svých prerogativ a jednal proti Ústavě“. Jičínský dále vtipně uvedl: „...na konci 19. a začátku 20. století byl ve Francii směr umělecký, který se nazýval lartpourtartismus - umění pro umění. Prostě společenská funkce žádná není. Musíme pěstovat umění jako pěstování krásna. A zdá se mi, že Ústavní soud - o stoupencích tohoto směru se říkalo, že se pohybují nebo že žijí ve věži ze slonové kosti. Zdá se mi, že i současní soudci se uchýlili do věže ze slonové kosti a tam snují zvláštní artificiální juristické kreace, které nám vnucují, a my si to necháme líbit.“ Řeč poslance Zdeňka Jičínského v Poslanecké sněmovně 8. 9. 2009, <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/060schuz/s060009.htm> ZDENĚK JIČÍNSKÝ: Co je a co není ústavní aneb O plíživé rozpínavosti ÚS, *Právo 7. 9. 2009*, ISSN 1211-2119, s. 6. Dále označil nález Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. rušící ústavní zákon za paakt ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem, Státní zastupitelství 11/2011, ISSN 1214-3758 a dále FIŠER BOHUMIL, KOUDELKA ZDENĚK: *Úvahy o politice*, Brno 2011, ISBN 978-80-904880-0-7, s. 105-140.

- HOLLÄNDER PAVEL: Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů, sborník *Ústava po 5 letech*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity Brno 1999, sv. 212.
- KOUDELKA ZDENĚK: Válka soudů, *Politologický časopis* č. 1/1998, ISSN 1211-3247, s. 71-74.
- KOUDELKA ZDENĚK: *Právní předpisy samosprávy*, 2. vydání, 2008, ISBN 978-80-7201-690-7.
- KOUDELKA ZDENĚK: Neslučitelnost funkcí. *Státní zastupitelství* 11/2010, ISSN 1214-3758.
- KOUDELKA ZDENĚK: Soudní funkcionáři a Ústavní soud, *Časopis pro právní vědu a praxi* 4/2010, ISSN 1210-9126, a. 269-272, <http://www.law.muni.cz/dokumenty/11341>.
- KOUDELKA ZDENĚK: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. In BOHUMIL FIŠER, ZDENĚK KOUDELKA ZDENĚK: *Úvahy o politice*, Brno 2011, ISBN 978-80-904880-0-7.
- KOUDELKA ZDENĚK: *Transcendentní pramen práva*. Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5.
- KŘEČEK STANISLAV: Soudcovský stát přede dvěma, Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 81-86.
- KÚHN ZDENĚK: Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu?, *Právník* 8/2000.
- K otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, *Právník* 9/2001, s. 857-887.
- MIKULE VLADIMÍR, VLADIMÍR SLÁDEČEK: O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, *Bulletin advokacie* č. 8/1995, s. 35-50.
- NEUBAUER ZDENĚK: *Státověda a teorie politiky*, Praha 1947.
- OROSZ LADISLAV, JÁN MAZÁK: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom SR*, Košice 2004.
- PAVLÍČEK VÁCLAV: Jmenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky, *Soudcovská v ČR, fikce nebo realita?* Sborník Centra pro ekonomiku a politiku č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299.
- PAVLÍČEK VÁCLAV: Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 129-148.
- PETR BOHUSLAV: Organizace soudnictví ČR v postmoderním věku. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi* 3/2011, ISSN 1802-9116, s. 39-47.
- PROCHÁZKA ANTONÍN: Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu, *Bulletin advokacie* č. 8/1995, s. 32-35, Problémy s ústavností, *Správní právo* č. 2/1997
- PROCHÁZKA ANTONÍN: Ústavní soud ČR a správní orgány, *Správní právo* č. 5/1995, s. 274-276 a Problémy s ústavností, *Správní právo* č. 2/1997, s. 65-68.
- SOBOTA EMIL, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934.
- ŠIMÍČEK VOJTĚCH: Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu všeobecně závazná?, *Správní právo* č. 2/1996, s. 113-116.
- ŠIMÍČEK VOJTĚCH: K závaznosti zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a k některým otázkám souvisejícím, *Správní právo* č. 3/1998, s. 129-134.
- ŠIMÍČEK VOJTĚCH: *Ústavní stížnost*, Praha 1999.
- ŠIMÍČEK VOJTĚCH: Domovní prohlídka v judikatuře Ústavního soudu, *Bulletin advokacie* 9/2001, s. 39-46.

**Kontaktní údaje:**

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.  
zdenek.koudelka@mail.muni.cz  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Veveří 70  
611 80 Brno  
Česká republika, Morava

# PRIAMA VOĽBA SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU? LEGITIMITA VS. NEZÁVISLOSŤ

Marek Domin, Lívia Trellová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The paper is devoted to a possibility of electing the judges of the Constitutional Court of the Slovak Republic directly by citizens of the Slovak Republic. One of the frequent criticisms against the Constitutional Court, especially in the case of its conflict with the National Council, is the absence of direct democratic legitimacy. However, the direct election of judges by the citizens would eliminate this deficiency, but at the same time it would provoke controversy over the preservation of one of the key attributes of the Constitutional Court - its independence.

**Abstrakt:** Príspevok sa zamýšľa nad možnosťou voľby sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky priamo občanmi Slovenskej republiky. Jednou z častých výčitiek smerujúcich voči Ústavnému súdu, najmä v prípade jeho konfliktu s Národnou radou, je totiž absencia priamej demokratickej legitimacy. Priama voľba sudcov občanmi by síce tento nedostatok odstránila, no súčasne by vyvolala polemiky týkajúce sa zachovania jedného z kľúčových atribútov Ústavného súdu, a to jeho nezávislosti.

**Key words:** constitutional court, direct election, elections, independence, legitimacy

**Kľúčové slová:** legitimita, nezávislosť, priama voľba, ústavný súd, voľby

## 1 ÚVOD

Posledné roky sa teoretici i praktici ústavného práva v Slovenskej republike (ďalej aj len „SR“) určite nemohli sťažovať na nedostatok „práce“. Boli sme svedkami nie len viacerých priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústava“),<sup>1</sup> ale aj niekoľkých ústavno-politických konfliktov či iných ústavno-právne zaujímavých situácií. Pokiaľ ide o zmeny ústavného textu, Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj len „Národná rada“ alebo „NR SR“) do neho dostala definíciu manželstva, ochranu vody, ochranu poľnohospodárskej a lesnej pôdy, predĺženie najdlhšieho prípustného času zadržania osoby či jednorazové predĺženie volebného obdobia orgánov samosprávnych krajov.<sup>2</sup> V relatívne krátkom čase sme taktiež boli svedkami nie len demisie člena vlády, diskusií o možnosti neprijatia demisie člena vlády, diskusií o možnosti späťvzatia demisie člena vlády,<sup>3</sup> ale dokonca aj demisie celej vlády SR ako dôsledku demisie predsedu vlády.<sup>4</sup> Ako by toho nebolo dosť, po viacerých neúspešných pokusoch sme sa napokon dočkali aj zrušenia amnestií udelených predsedom vlády SR zastupujúcim prezidenta SR.<sup>5</sup> Ani táto udalosť však nebola tým, čo by sme mohli označiť za *leitmotív* ústavno-politického diania posledných rokov. Za top tému, ktorá v posledných (až) piatich rokoch zamestnávala nie len odbornú ale aj laickú

<sup>1</sup> Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

<sup>2</sup> Porovnaj nasledujúce ústavné zákony, ktorými sa mení a dopĺňa Ústava: ústavný zákon č. 161/2014 Z. z.; ústavný zákon č. 306/2014 Z. z.; ústavný zákon č. 472/2015 Z. z.; ústavný zákon č. 44/2017 Z. z. a ústavný zákon č. 137/2017 Z. z.

<sup>3</sup> Pozri napr. DRGONEC, J.: Čo s ministrom v demisii. [online] 2. 12. 2018 [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/1313544/co-s-ministrom-v-demisii/>>.

<sup>4</sup> Porovnaj napr. uznesenie vlády SR č. 117 z 15. marca 2018.

<sup>5</sup> Porovnaj ústavný zákon č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; uznesenie NR SR č. 74/2017 Z. z. a nález ÚS SR z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

verejnosť, možno určite označiť otázku kreácie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústavný súd“ alebo „ÚS SR“).

Otázka kreácie sudcov ÚS SR sa do povedomia širšej verejnosti dostala v dôsledku rozhodnutia prezidenta, ktorý v roku 2014 neobsadil všetky z troch uprázdnených sudcovských miest na Ústavnom súde, a to aj napriek skutočnosti, že NR SR mu v zmysle čl. 134 ods. 2 Ústavy navrhla dostatočný počet kandidátov.<sup>6</sup> Situácia sa opakovala aj v roku 2016, kedy prezident na ďalšie uprázdnené sudcovské miesto nevymenoval ani jedného z dvoch Národnou radou navrhnutých kandidátov.<sup>7</sup> Negatívne rozhodnutia hlavy štátu čoskoro našli odozvu aj u samotného ÚS SR, ktorý v roku 2015 najskôr rozhodol o porušení základných práv nevyzmenovaných kandidátov na sudcov prezidentom<sup>8</sup> a následne odmietol návrh na podanie výkladu noriem Ústavy upravujúcich proces kreácie sudcov ÚS SR, keďže vec, podľa názoru väčšiny pléna, už nebola sporná.<sup>9</sup> Po ďalšom rozhodnutí konštatujúcim porušenie základných práv nevyzmenovaných kandidátov z roku 2017<sup>10</sup> prezident napokon všetky zostávajúce miesta sudcov Ústavného súdu obsadil.<sup>11</sup> Otázka kreácie sudcov ÚS SR sa následne opäť vrátila na pôdu NR SR, ktorá po značne neštandardnom priebehu rokovania napokon neschválila novelu Ústavy, ktorá mala upraviť pravidlá výberu sudcov ÚS SR. Celá „sága“ týkajúca sa kreácie sudcov Ústavného súdu vyvrcholila vo februári 2019, kedy skončilo funkčné obdobie až deviatim z trinástich jeho sudcov a NR SR mala problém zvoliť potrebný počet kandidátov.

Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že v novšej európskej tradícii, najmä tej kontinentálnej, je historicky daná nedôvera k voľbe sudcov do funkcie. Dôležitým by mala byť odbornosť a vedomosti, a nie politika. Súčasne však panuje presvedčenie, že sudcovia by mali byť do svojej funkcie ustanovovaní aspoň s určitou participáciou demokraticky zvolených reprezentantov občanov. V praxi by to teda mala byť hlava štátu, predseda vlády či členovia parlamentu, ktorí by mali byť v procese výberu sudcov najvyšších súdnych inšancií, vrátane ústavného súdu zahrnutí, a to či už v podobe vypočutí kandidátov či schvaľovacích procedúr.<sup>12</sup>

Jedným z najskloňovanejších atribútov, ktoré sa v rámci diskusií o kreácii sudcov ÚS SR spomínali a stále spomínajú, je nepochybne ich nezávislosť. Nezávislosť Ústavného súdu i jeho sudcov je opakovanie zdôrazňovaná nie len v Ústave SR, ale napríklad aj v sľube samotných sudcov. Je nesporné, že jedným z faktorov, ktoré môžu vplývať na to, či sudca ÚS SR bude alebo nebude pri výkone svojej funkcie nezávislý a v dôsledku toho aj nestranný, je určite spôsob jeho ustanovovania do funkcie, čiže spôsob jeho kreácie. V rámci odborných i laických diskusií sa v tejto súvislosti hovorilo najmä o úlohe NR SR, prezidenta a prípadne ďalších ústavných orgánov. V diskusiách však absentovala ďalšia možnosť, ktorú netreba úplne zavrhnúť. *Mohli by byť sudcovia ÚS SR volení priamo občanmi SR?* Jednou z častých výčitiek smerujúcich voči Ústavnému súdu, najmä v prípade jeho konfliktu s Národnou radou, je totiž absencia priamej demokratickej legitimacy. Priama voľba sudcov občanmi by tento nedostatok pravdepodobne odstránila. *Aký by však mala priama voľba dôsledok na požiadavku nezávislosti Ústavného súdu a jeho sudcov?*

<sup>6</sup> Pozri napr. Prezident A.Kiska odmietol piatich kandidátov na ústavných sudcov, Paška ho kritizuje. [online] 2. 7. 2014 [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/7265309/kiska-odmietol-piatich-kandidatov-na-ustavnych-sudcov-paska-ho-kritizuje.html>>.

<sup>7</sup> Pozri napr. Andrej Kiska – prezident Slovenskej republiky. Andrej Kiska oznámil svoje rozhodnutie vo veci Ústavného súdu. [online] 6. 7. 2016 [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/andrej-kiska-vymenoval-na-ustavny-sud-durisa-lassakovu-a-mamojku/>>.

<sup>8</sup> Porovnaj nález ÚS SR zo 17. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014.

<sup>9</sup> Porovnaj uznesenie ÚS SR z 28. októbra 2015, sp. zn. PL. ÚS 45/2015.

<sup>10</sup> Porovnaj nález ÚS SR zo 6. decembra 2017, sp. zn. I. ÚS 575/2016.

<sup>11</sup> Pozri napr. Andrej Kiska – prezident Slovenskej republiky Andrej Kiska vymenoval na ústavný súd Duriša, Laššákovú a Mamojku. [online] 14. 12. 2017 [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/andrej-kiska-vymenoval-na-ustavny-sud-durisa-lassakovu-a-mamojku/>>.

<sup>12</sup> BOBEK, M. (ed.): *Selecting Europe's Judges. A Critical Review of the Appointments Procedures to the European Courts*. Oxford : Oxford University Press, 2015, s. 17.

Ak vychádzame zo staršej správy Benátskej komisie, vo všeobecnosti sa stretávame s rozlišovaním dvoch hlavných systémov spôsobu ustanovovania sudcov ústavných súdov do funkcie. Okrem nich sa vyskytuje aj tretí, zrejme najbežnejším, ktorým je hybrid týchto dvoch hlavných systémov. Prvým je systém priamych vymenovaní, ktorý nezahŕňa žiadny hlasovací postup (napr. Cyprus, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Island či Írsko). Iba v prípade francúzskej ústavnej rady má menovací orgán prakticky úplnú právomoc vymenovať. Tieto vymenovania sú rovnako rozdelené medzi troch predstaviteľov štátu, a to prezidenta republiky a oboch komôr parlamentu. Druhým systémom je volebný systém, ktorý smeruje k väčšej demokratickej legitimitate. Orgánom realizujúci voľbu je najčastejšie jednokomorový parlament (napr. Azerbajdžan, Estónsko, Maďarsko, Lichtenštajnsko, Litva, Portugalsko či Slovinsko), prípadne dolná komora parlamentu (napr. Chorvátsko alebo Poľsko) alebo obe parlamentné komory (Nemecko). Tretím systémom je hybrid medzi voľbami a priamym vymenovaním, ktorý je najbežnejší, hoci sa prejavuje v mnohých variantoch, resp. podobách a niekedy aj v podobe systému priamej voľby, ktorý jednoducho iba odobruje (schvaľuje) návrhy z obidvoch ako od volebnej, tak schvaľovacej zložky (napr. Rakúsko alebo Španielsko). V niektorých systémoch môže byť volebná zložka rovnocenná s vymenovacou, ale zvyčajne má dominantné postavenie volebná zložka (napr. Albánsko, Arménsko, Belgicko, či Rumunsko).<sup>13</sup> Vzhľadom k uvedenému je na prvý pohľad evidentné, že priama voľba sudcov ústavných súdov ľuďom nepatrí vo svete k preferovaným spôsobom ustanovovania členov ústavných súdov. *Je priama voľba sudcov ústavných súdov natoľko nepredstaviteľná z hľadiska prevalencie súvisiacich negatívnych aspektov, že nemá opodstatnenie sa ňou ani teoreticky zaoberať?* Na nastolenú otázku sa snažíme nájsť odpoveď v tomto príspevku.

## 2 PRIAMA VOĽBA SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU AKO GARANT ZVÝŠENIA LEGITIMITY

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že Ústavný súd veľakrát dokáže svojim rozhodovaním vyvolať záujem verejnosti a médií, a to nie je prekvapujúce - nielen že rozhodnutia môžu byť odvážne, ale môže to súvisieť aj s tým, že prišli v čase, kedy boli základné pravidlá ústavného poriadku spochybnené, nejasné alebo dokonca pozastavené. Ústavný súd sa môže stať kritickým aktérom v zjavne nepriaznivých podmienkach v štáte (a dokonca čiastočne kvôli tomu). Faktory, ktoré motivujú súdy, aby konali odvážne, sú často efemérne a pomínutelné a takéto prekvapujúce úsudky priťahujú politickú pozornosť. Nielen v štátoch, kde sa „pracuje“ na prechode a utvrdení od autoritárskeho k demokratickému režimu, ale aj v štátoch kde je demokracia stále v rannom štádiu vývoja (sem radíme aj SR), je potrebné, aby táto inštitúcia hľadala a nachádzala ústavné riešenia, a to tiež v prípadoch, v ktorých je potreba z hľadiska legitímnej autority potvrdiť základný ústavný poriadok, z politického a niekedy aj právneho hľadiska, čo však môže narážať na politický nesúhlas a vyvolať aktívny spor v rámci spoločnosti. Vzhľadom na špecifické podmienky môžu byť ústavné súdy paradoxne silnými politickými aktérmi v čase ústavného rozvratu - keď nie je jasné, čo je ústavou. Účinok je však takmer vždy samo-obmedzujúci: pri výkone takejto úlohy sa súd nachádza vo veľmi exponovanej polohe pri urovnaní ústavných otázok.<sup>14</sup> Práve tie hraničné polohy v rámci ktorých sa pri rozhodovaní ÚS SR môže popri svojej „bežnej“ rozhodovacej činnosti ocitnúť, priťahujú pozornosť k zdroju legitimacy tohto orgánu, a spôsobu jeho kreácie, keďže práve tie by mali poskytovať záruku jeho nezávislej a nestrannej odbornej činnosti.

Ústavný súd je často vnímaný ako symbol trvalosti a legitímnosti štátu, ktorý by mal stáť mimo straníckej politiky. Ústavné súdy sa nachádzajú v pozícii inštitúcie, ktoré stoja ďaleko nad politickým procesom alebo mimo neho. Potvrzuje to aj definitívny charakter ich rozhodnutí, ktoré sú (vnútroštátne) nezvratné. Účinok ich verdiktov môže teoreticky zvrátiť ústavná zmena, ale iba niekoľko krajín umožňuje, aby sa jeho rozhodnutia jednoducho ponechali stranou.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Správa Benátskej komisie, december 1997, Science and technique of democracy, No. 20, THE COMPOSITION OF CONSTITUTIONAL COURTS [online] [cit. 6. 2. 2019], s. 4-5.

<sup>14</sup> BROWN, N. J. – WALLER, J. G. : Constitutional courts and political uncertainty: Constitutional ruptures and the rule of judges. In *International Journal of Constitutional Law*, Volume 14, Issue 4, 2016, s. 817-850.

<sup>15</sup> BROWN, N. J. – WALLER, J. G. : Constitutional courts and political uncertainty: Constitutional ruptures and the rule of judges, In *International Journal of Constitutional Law*, Volume 14, Issue 4, 2016, s. 819.



Legitimitu štátnej moci možno charakterizovať ako politické oprávnenie na výkon moci. Legitimita vyjadruje to, že tí, ktorí v danom okamihu vykonávajú štátnu moc, majú na jej výkon poverenie od jej nositeľa, teda od ľudu ako suveréna.<sup>16</sup> Legitimita štátnej moci môže vychádzať z rôznych zdrojov. V minulosti to bola najmä tradícia či náboženstvo. Legitimita však môže vychádzať napríklad aj z charizmy vykonávateľa (alebo vykonávateľov) moci.<sup>17</sup> V súčasnom demokratickom štáte, ktorý je založený na myšlienke reprezentatívnej demokracie, však zdrojom legitimity štátnej moci sú voľby. Tí, ktorí štátnu moc vykonávajú, ju vykonávajú z dôvodu, že na to boli poverení ľuďom ako zdrojom moci vo voľbách. Moc teda vykonávajú pretože boli zvolení. Samozrejme, ani v súčasných demokratických štátoch nie sú všetky orgány verejnej moci legitimizované priamo voľbami, čo by napokon pravdepodobne ani nebolo prakticky uskutočniteľné. Môžeme preto hovoriť aj o nepriamej legitimitate, kedy nevolené orgány verejnej moci svoju legitimitu čerpajú od priamo voleného orgánu. Azda najlepším príkladom je vláda SR ako vrcholný orgán čerpanej moci. Jej členovia síce nie sú volení občanmi, no legitimitu čerpajú prostredníctvom priamo volenej NR SR, keďže získali dôveru jej poslancov. Takýmto spôsobom sa vytvára tzv. legitimizačná reťaz, prostredníctvom ktorej nevolené orgány odvodzujú svoju legitimitu od voleného orgánu, prípadne od iného nevoleného orgánu, ktorý však odvodzuje svoje postavenie od priamo voleného orgánu. Platí to aj o sudcoch ÚS SR. Tým, že sudcovia sú kreovaní v spolupráci NR SR a prezidenta, t. j. priamo volených orgánov, svoju legitimitu a „napojenie“ na občanov čerpajú práve prostredníctvom nich.

Máme však za to, že čím je orgán verejnej moci na pomyslenej legitimizačnej reťazi bližšie k samotnému ľudu ako zdroju moci, tým je jeho legitimita vyššia. Prenos legitimity z priamo voleného orgánu na ďalšie orgány totiž môže spôsobovať deformácie vôle občanov. Poslanci NR SR síce sú považovaní za reprezentantov všetkých občanov SR a ich konanie je občanom v zmysle teórie reprezentácie pričítateľné ako vlastné,<sup>18</sup> no možno vysloviť prinajmenšom pochybnosti napríklad o tom, či kandidáti na sudcov ÚS SR, ktorých poslanci zvolia, skutočne plne zodpovedajú vôli a predstavám občanov. Samozrejme, výber sudcov ako viac odborných než politických predstaviteľov, čo do značnej miery platí aj v prípade ÚS SR, má svoje špecifiká. Za prameň sudcovskej legitimity je totiž potrebné považovať aj ich odbornosť,<sup>19</sup> ktorá u politických reprezentantov, akými sú poslanci NR SR či členovia vlády, nezohráva porovnateľnú úlohu. Priama voľba sudcov ÚS SR by preto určite nemala znamenať popretie požiadavky na ich vysokú odbornosť. Naopak, výber sudcov priamo občanmi by mal ich legitimitu ešte viac posilniť, čím by sa, z politického hľadiska, dostala na rovnakú úroveň ako legitimita NR SR ako zákonodarného orgánu a prezidenta ako hlavy štátu. Ako sme už v úvode načrtli, „výhodné“ by to mohlo byť najmä pri konfliktoch medzi ÚS SR a NR SR, najmä v prípadoch, kedy Ústavný súd „prekonáva“ rozhodnutie prijaté NR SR ako reprezentanta občanov, napríklad v podobe konštatovania neústavnosti prijatého zákona. Priama demokratická legitimita Ústavného súdu by bola ešte zásadnejšou v prípade, ak by mala NR SR prekonávať rozhodnutie ÚS SR vo svojej roli (odvodeného) ústavodarcu.<sup>20</sup>

Voľba kandidátov na sudcov ÚS SR v Národnej rade má značne politický podtón. Práve politické strany, ktoré vytvárajú vládnu koalíciu majú rozhodujúci vplyv na voľbu kandidátov na sudcov, resp. sú aktérmi dohôd s opozíciou v záujme prejavu podpory vybraných kandidátov. Tu sa dostávame do situácie, kedy sa stranický vplyv na proces voľby sudcov ÚS SR nedá žiadnym spôsobom obísť či ignorovať. I keď pripustíme, že politické strany by mali byť práve tie, ktoré slúžia ako platforma na zhromažďovanie a integráciu rozmanitých a často nezlučiteľných názorov

<sup>16</sup> Porovnaj napr. CIBULKA, Ľ. a kol.: Štátoveda. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 39.

<sup>17</sup> K druhom legitimity a zdôvodneniu moci pozri napr. aj OTTOVÁ, E.: Teória práva. Šamorín : Heuréka, 2006, s. 112 a nasl.

<sup>18</sup> Porovnaj aj KYSELA, J.: Ústava medzi právom a politikou. Úvod do ústavní teorie. Praha : Leges, 2014, s. 105.

<sup>19</sup> Porovnaj napr. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. Žilina : Eurokódex, 2011, s. 369-371.

<sup>20</sup> Ku konfliktu medzi ÚS SR a NR SR, vo väzbe na bezprostredný súhlas občanov, t. j. priamu demokratickú legitimitu, pozri napr. PROCHÁZKA, R.: Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Pízeň : Aleš Čenek, 2011. K rozdielom medzi legitimitou orgánu (autority) a legitimitou práva ním vytvoreným, ako aj ku kritike záverov prijatých R. Procházkom, pozri aj ĽALÍK, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, najmä s. 42-43.

existujúcich v rámci spoločnosti, nemali by zrejme automaticky vzniknúť pochybnosti spájajúce sa s procesom voľby kandidátov na sudcov ÚS SR, pretože to automaticky neimplikuje, že kandidáti sú vybraní na základe ich straníckych preferencií a sympatií.

Bolo by zjednodušením odsúdiť vplyv politických strán. Vplyv politických strán môže byť považovaný za východisko pre politizovanie súdnictva, ktoré musí svoje rozhodnutia naopak zakladať výlučne na legálnych a nie na politických argumentoch. Rizikom pre politické strany s ktorým sa musia vysporiadať pri výbere kandidáta, môže byť tendencia strany klásť väčší dôraz na „neoficiálne“ pridruženie sa k stranám ako na odborné znalosti, osobitne v oblasti ústavného práva.

Na druhej strane bolo by však nesprávne predpokladať, že súčasný systém ignoruje kvalitu. V snahe urobiť výber kandidátov transparentný, bolo zavedené verejné vypočutie kandidátov na sudcov ÚS SR (ešte pred voľbou v NR SR), kde by sa mal klásť akcent na potvrdenie vysokej odbornej právnej kvalifikácie. Súčasný systém bol zavedený s cieľom eliminovať kandidátov s veľkou politickou, ale malou právnou kvalifikáciou, zo samotného procesu voľby.<sup>21</sup> Súčasnému systému možno vytknúť, že viacerí vysokokvalifikovaní jednotlivci (odhladnuc od kandidátov z radu bývalých sudcov) sa nikdy nebudú reálne brať do úvahy v procese voľby v parlamente, keďže v minulosti ideologicky nesympatizovali so žiadnou politickou stranou.

Zrejme neexistuje teda rozpor medzi "straníckou demokraciou" a "skutočnou" demokraciou. Demokratická strana je nevyhnutným aspektom parlamentného systému. Hoci by strany nemali byť vnímané so všeobecnou nedôverou, existujú ústavné obmedzenia ich úloh. Tieto obmedzenia sú spravidla obzvlášť špecifikované v súdnej oblasti v záujme zabezpečenia ústavných záruk nezávislosti súdnictva. Zároveň to však sponchyňuje spôsob voľby sudcov, v našom prípade konkrétne sudcov ÚS SR, kedy je výslovne ustanovená voľba kandidátov na sudcov zo strany zákonodarcu, a tak nevyhnutne dáva rozsiahly vplyv politickým stranám.<sup>22</sup> V podmienkach SR navyše pristupuje do procesu voľby prezident ako orgán, ktorý definitívne vyberie a vymenuje sudcov z dvojnásobného počtu kandidátov navrhnutých parlamentom. Otázkou je ako je možné vnímať jeho rolu vo vzťahu k uvedeným politickým rozhodnutiam. Mal by iný spôsob voľby vplyv na výber sudcov ústavného súdu v tom zmysle, že by sa znížil vplyv politických strán v rámci tohto procesu?

Priama voľba sudcov vo všeobecnosti, nie len sudcov ústavných súdov, však nie je bežná. V súčasnosti nám je známy jediný štát, v ktorom sú sudcovia ústavného súdu priamo volení občanmi. Je ním Bolívia.<sup>23</sup> Bolívia je jedinou krajinou na svete, ktorá volí svojich sudcov v modernom období, avšak nie je prvá krajina, ktorá kedy prijala takúto úpravu. Evan Haynes uvádza, že národné súdne voľby boli prijaté vo Francúzsku v roku 1790, vďaka "demokratickej nálade, ktorá inšpirovala revolúciu".<sup>24</sup> Vo väčšine štátov strednej Ameriky sa po nezávislosti od Španielska prijali súdne voľby. Podobne ako Francúzsko, aj tieto krajiny postupne upustili od priamej voľby sudcov v prospech centralizovaného a na elitách založeného procesu, kde sudcov nominuje aj vyberá

---

<sup>21</sup> Vývoj verejného vypočutia kandidátov na sudcov ÚS SR v januári 2019 však tento trend skôr nepotvrdil, keďže sa „politicky“ a nie ústavnoprávne riešila otázka naplnenia kvalifikačných predpokladov u niektorých kandidátov.

<sup>22</sup> KISCHEL, U.: Party, pope, and politics? The election of German Constitutional Court Justices in comparative perspective. In *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, 2013, s. 962-980.

<sup>23</sup> V Bolívii bola v roku 2011 a naposledy v decembri 2017 realizovaná priamu voľbu sudcov nasledujúcich súdov resp. súdnych orgánov: Bolívijský najvyšší súd (*Tribunal Supremo de Justicia*), Ústavný súd (*Tribunal Constitucional Plurinacional*), Bolívijský Agro-environmentálny súd (*Tribunal Agroambiental*), a Bolívijská súdna rada (*Consejo de Magistratura*). Voľby v roku 2017 boli sprevádzané kampaňou opozície namierenou proti prezidentovi Evovi Moralesovi a pravdepodobne v dôsledku toho bolo viac ako 50% odovzdaných hlasovacích lístkov neplatných. Pre ďalšie podrobnosti pozri napr.: <<https://www.reuters.com/article/us-bolivia-politics/bolivians-spoil-ballots-in-judicial-vote-to-protest-morales-idUSKBN1DY2I5>> alebo <<https://latinamericanpost.com/18146-bolivia-judicial-election>>.

<sup>24</sup> HAYNES, E.: The Selection and Tenure of Judges. The National Conference of Judicial Councils, 1944, dotlač Rothman, 1993, s. 158.

zákonodarný orgán.<sup>25</sup> Pre porovnanie, zatiaľ čo mnoho amerických štátov uvažovalo o zavedení priamej voľby pri sudcoch, Francúzsko si zvolilo priamy výber národných súdnych orgánov takmer 40 rokov predtým ako Mississippi - prvý štát, ktorý volil všetkých svojich sudcov - prijalo takéto ustanovenie v roku 1832.<sup>26</sup> Za reformou vedúcou k prijatiu úpravy priamej voľby sudcov v Bolívii stála snaha reformátorov o „demokratizáciu súdnictva“. Prostredníctvom nej sa mala zabezpečiť inštitucionálna nezávislosť, zvýšiť dôvera verejnosti v súdnictvo, a vyriešiť viaceré neduhy súdneho systému.<sup>27</sup>

Priama voľba sudcov, nie však sudcov ústavného súdu, je však známa, ako sme už naznačili, predovšetkým v USA, a to na úrovni jednotlivých štátov.<sup>28</sup> V čase vzniku USA bola priama voľba dokonca v jednotlivých štátoch dominantná.<sup>29</sup> V rámci amerických realít sa v súčasnosti zvyknú rozlišovať tzv. stranické (*partisan elections*) a nestraničné (*nonpartisan elections*) voľby sudcov. Rozdiel spočíva predovšetkým v tom, či je k jednotlivým kandidátom uchádzajúcim sa o funkciu sudcu priradená aj ich politická stranická príslušnosť. V rámci stranických volieb sú teda kandidáti navrhovaní priamo politickými stranami. Práve táto previazanosť (budúcich) sudcov na konkrétne politické strany predstavuje dôvod, prečo je stranický spôsob volieb sudcov osobitne problematický. Niektorí z uvedených modelov volieb sudcov občanmi sa využíva až v minimálne 21 štátoch. Ako príklady možno uviesť štáty Alabama, Georgia, Illinois, Michigan, Ohio, Texas či Washington. Osobitným spôsobom zapojenia občanov do voľby sudcov je tzv. hlasovanie o zachovaní funkcie (*retention elections*), známe napríklad v štátoch ako Aljaška, Arizona, Colorado či Florida. V takomto prípade občania nerozhodujú o zvolení sudcu ale o jeho zotrvaní vo funkcii potom, ako mu uplynulo funkčné obdobie, na začiatku ktorého bol vymenovaný iným subjektom, napríklad guvernérom štátu. Takýto spôsob voľby v podstate predstavuje referendum o zotrvaní sudcu vo svojej funkcii.<sup>30</sup> Takýto spôsob hlasovania je súčasťou komplexnejšieho spôsobu ustanovovania sudcov do funkcie označovaného ako tzv. *Missouri Plan* resp. ako tzv. *Merit Selection*, v rámci ktorého hlasujúci občania predstavujú len jeden zo subjektov rozhodujúci o výbere sudcov.<sup>31</sup>

Pokiaľ ide o samotný spôsob, akým by sudcovia ÚS SR mohli byť volení či kreovaní priamo občanmi, do úvahy prichádza viacero možností. Keďže účelom tohto príspevku nie je vyčerpávajúci spôsobom navrhnúť nový model (priamej) voľby sudcov Ústavného súdu,

<sup>25</sup> DRISCOLL, A. – NELSON, J. N.: Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections. In *Journal of Law and Courts*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2015), s. 119.

<sup>26</sup> SHUGERMAN, H. J.: *The People's Courts: Pursuing Judicial Independence in America*. Harvard: Harvard University Press, 2012.

<sup>27</sup> DRISCOLL, A. – NELSON, J. N.: Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections. In *Journal of Law and Courts*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2015), s. 115.

<sup>28</sup> História spôsobu výberu sudcov v USA a pre objasnenie vzťahu priamej voľby sudcov a ľudového konštitucionalizmu (*popular constitutionalism*) pozri bližšie napr. POZEN, D. E.: Judicial Elections As Popular Constitutionalism. In *Columbia Law Review*, Vol. 110, No. 8 (2010), s. 2047-2134 alebo SHUGERMAN, H.J.: *The People's Courts: Pursuing Judicial Independence in America*. Harvard: Harvard University Press, 2012.

<sup>29</sup> Porovnaj aj OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Žilina : Eurokódex, 2011, s. 374.

<sup>30</sup> K voľbám sudcov v jednotlivých štátoch USA pozri napr. STREB, M. J.: *The Study of Judicial Elections*, s. 6 a nasl.. In: STREB, J. M. (ed.): *Running for Judge: The Rising Political, Financial, and Legal Stakes of Judicial elections*. New York a Londýn : New York University Press, 2007 alebo Brennan Center for Justice, *Judicial Selection: An Interactive Map*. [online] 2015 [cit. 1. 1. 2018]. Dostupné na: <<http://judicialselectionmap.brennancenter.org/?court=Supreme>>.

<sup>31</sup> Tento systém pozostáva z troch krokov. V prvom kroku komisia zložená z odborníkov vyberie niekoľko kandidátov na sudcu, v druhom kroku guvernér štátu jedného z navrhnutých kandidátov vymenuje a v treťom kroku občania v ľudovom hlasovaní vymenovaného kandidáta potvrdzujú. Pre podrobnosti, týkajúce sa najmä jeho zavádzania, pozri napr. GARWOOD, W. St. J.: *Democracy and the Popular Election of Judges: An Argument*. In: *Southwestern Law Review*, 1962, vol. 16, č. 2, s. 224 a nasl.

obmedzíme sa len na základný náčrt. Ako jedna z alternatív prichádza do úvahy model, v ktorom by občania boli jediným subjektom, ktorý by sudcov ÚS SR volil. Aj v rámci tohto modelu prichádzajú do úvahy variácie, a to podľa toho, či by možnosť kvalifikovaným spôsobom navrhnúť kandidátov do volieb mali samotní občania alebo iný subjekt, napríklad niektorý z ústavných orgánov. Druhou zo základných alternatív zapojenia občanov do výberu sudcov ÚS SR by mohol byť model, v rámci ktorého by občania neboli jediným subjektom vyberajúcim ústavných sudcov, ale boli by len jeden z viacerých subjektov. Aj v rámci tohto modelu prichádza do úvahy viacero rôznych variácií. Občania by napríklad mohli byť subjektom potvrdzujúcim kandidátov zvolených v NR SR resp. subjektom vyberajúcim z viacerých v Národnej rade zvolených kandidátov. Predstaviteľný je však aj opačný postup, čiže postup, kedy by to bolo práve občania, ktorí by svojou voľbou zvolili kandidátov, o ktorých by následne rozhodovala NR SR, prezident či iný ústavný orgán. Ak však chceme zapojením občanov do procesu kreácie sudov ÚS SR posilniť ich legitimitu, a to v zmysle ich priblíženiu na pomyselnú legitimitačnej reťazi smerom k suverénovi, ako vhodnejší sa javí taký model, v ktorom by občania mali „posledné“ slovo. Mali by byť buď výlučným subjektom vyberajúcim ústavných sudcov alebo subjektom, ktorý ich výber završuje.

### 3 KREÁCIA SUDCOV AKO SPÔSOB GARANCIE NEZÁVISLOSTI

Požiadavku na nezávislosť súdov (inštitucionálna nezávislosť) a na nezávislosť sudcov (personálna alebo osobná nezávislosť), vrátane nezávislosti Ústavného súdu a jeho sudcov, môžeme v prostredí demokratického a právneho štátu označiť prakticky za notoriu. Nezávislosť totiž predstavuje inštitucionálnu charakteristiku súdnej moci ako takej. Ako neraz zdôraznil aj ÚS SR, nezávislosť súdnej moci nemá byť chápaná ako výsada súdnej moci, ale, naopak, ako nevyhnutný predpoklad pre naplnenie zodpovednosti súdnej moci za nestranné a spravodlivé rozhodovanie.<sup>32</sup> Nezávislosť súdnej moci tak predstavuje *conditio sine qua non* pre možnosť dosiahnuť nestranné a nezávislé súdne rozhodnutie.

Na nasledujúcich riadkoch v stručnosti upriamime pozornosť na to, ako môže spôsob ustanovovania sudcov do ich funkcie na nezávislosť (či závislosť) súdov a sudcov vplývať. Spôsob ustanovovania sudcov do funkcie je nesporne jedným z faktorov, ktoré na nezávislosť súdnej moci, osobitne personálnu nezávislosť sudcov, vplývajú. Predstavuje tak jednu z personálnych záruk sudcovskej nezávislosti.<sup>33</sup> Podobne k významu spôsobu ustanovovania sudcov do funkcie pristupuje aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý ho zaradil do kritérií pre posúdenie toho, či súd resp. sudca v danom prípade skutočne poskytuje záruky nezávislosti. Ak chceme skutočne hovoriť o nezávislosti sudcov, na ich ustanovovaní či kreácii by sa mali podieľať viaceré zložky štátnej moci, vrátane sudcov samotných. Výber nových sudcov by preto mal byť výsledkom dohody či kompromisu zákonodarnej moci, výkonnej moci i súdnej moci. Ak by mala mať jedna zo zložiek štátnej moci či jeden zo štátnych (ústavných) orgánov na výbere sudcov dominantný podiel, o nezávislosti vôbec nemožno hovoriť.<sup>34</sup> Uvedené tézy sú síce tradične vyslovované predovšetkým vo vzťahu k sudcom všeobecných súdov, no máme za to, že ich možno aplikovať aj na ustanovovanie sudcov ústavných súdov, vrátane sudcov ÚS SR. Výber sudcov Ústavného súdu je napokon aj *de lege lata* rozdelený medzi NR SR ako orgán zákonodarnej moci (volí dvojnásobný počet kandidátov) a prezidenta ako hlavu štátu a, s istými výhradami, aj ako orgán výkonnej moci (vymenúva sudcov z dvojnásobného počtu navrhnutých kandidátov).<sup>35</sup>

Spôsob ustanovovania sudcov do funkcie však, samozrejme, nie je jediným faktorom, ktorý ovplyvňuje to, či bude možné v konečnom dôsledku súdnu moc hodnotiť ako skutočne nezávislú. So spôsobom ustanovovania do funkcie súvisí, okrem iného, predovšetkým dĺžka funkčného obdobia, ale aj dôvody, pre ktoré môže byť sudca svojej funkcie zbavený. Zjednodušene možno povedať, že čím je funkčné obdobie sudcu dlhšie, tým to má pozitívnejší vplyv na jeho nezávislosť. Za ideálny stav preto možno označiť to, ak je funkčné obdobie sudcu určené bez časového obmedzenia alebo stav, ak sa už osoba po skončení funkčného obdobia nemôže o funkciu sudcu opätovne uchádzať.

<sup>32</sup> Porovnaj napr. uznesenie ÚS SR zo 7. júla 1999, sp. zn. PL. ÚS 52/99.

<sup>33</sup> Porovnaj aj KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 637-638 alebo PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice, UPJŠ, 2011, s. 388.

<sup>34</sup> Porovnaj CIBULKA, Ľ. a kol.: Štátoveda. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 221-222.

<sup>35</sup> Porovnaj čl. 134 ods. 2 Ústavy.

Predlžovanie funkčného obdobia, resp. možnosť opätovne sa o funkciu sudcu uchádzať, totiž v sebe nesie riziko, že sudca sa bude snažiť svojim rozhodovaním, prinajmenšom ku koncu svojho funkčného obdobia, vyhovieť tým orgánom alebo subjektom, ktoré budú o jeho znovustanovení do funkcie rozhodovať. V prípade sudcov všeobecných súdov je predmetná požiadavka v slovenských podmienkach riešená funkčným obdobím bez časového obmedzenia, v prípade sudcov ÚS SR zas nemožnosťou opätovne by do funkcie po jej skončení vymenovaný.<sup>36</sup>

Spôsob, akým sú sudcovia do svojej funkcie ustanovovaní, v spojení s dĺžkou ich funkčného obdobia a (ne)možnosťou opätovného uchádzania sa o funkciu po skončení funkčného obdobia tak celkom určite patria medzi zásadné faktory ovplyvňujúce realnosť naplnenia ústavnej požiadavky na nezávislosť súdov a sudcov. V nasledujúcej časti príspevku sa zameriame na vplyv eventuálnej priamej voľby sudcov občanmi, osobitne sudcov ÚS SR, na požiadavku ich nezávislosti.

#### **4 PRIAMA VOĽBA SUDCOV AKO OHROZENIE NEZÁVISLOSTI ?**

Priamu voľbu sudcov ÚS SR občanmi, resp. priamu spoluúčasť občanov na kreácii sudcov Ústavného súdu, sme v úvodných častiach príspevku označili ako vhodný prostriedok pre posilnenie demokratickej legitimity ÚS SR ako jedného z najvýznamnejších štátnych orgánov v ústavnom systéme SR. *Mala by však takáto priama voľba či priama spoluúčasť občanov na obsadzovaní miest sudcov Ústavného súdu negatívny vplyv na ústavnú požiadavku jeho nezávislosti?* Na nasledujúcich riadkoch sa pokúsime vybrané (potenciálne) negatíva priblížiť, prípadne sa s nimi vysporiadať.

Priama voľba sudcov občanmi, nie len sudcov ústavného súdu ale sudcov akéhokoľvek súdneho orgánu, ktorého atribútom má byť nezávislosť (a nestrannosť), vyvoláva zásadné pochybnosti v prípade **možnosti opätovného zvolenia sudcu do jeho funkcie**. Ak sa totiž sudca po uplynutí prvého funkčného obdobia chce o svoju funkciu vo voľbách opäť uchádzať, nemožno vylúčiť to, že si bude výkonom svojej funkcie, čiže výkonom súdnictva, *de facto* robiť kampaň. Nemožno teda vylúčiť to, že bude súdiť, vo väčšom či menšom rozsahu, takpovediac populárne, teda tak, aby sa svojim budúcim (potenciálnym) voličom zapáčil. Samozrejme, miera do akej by sudca pri výkone svojej funkcie k takémuto konaniu „skízol“, by nebola u každého rovnaká. Vo všeobecnosti však takéto problematické konanie vylúčiť nemožno. Popísaný stav by však, ak by sme súčasne nepristúpili aj k iným ústavným zmenám, v prípade sudcov ÚS SR nastať nemohol. Ústava totiž vylučuje, ako už bolo uvedené, aby sa osoba, ktorá už funkciu sudcu Ústavného súdu vykonáva, o túto funkciu po skončení funkčného obdobia opäť uchádzala. Riziko nerešpektovania nezávislosti sudcu ÚS SR v tom zmysle, že by sudca bol pri rozhodovaní náchylný rozhodovať populárne s cieľom (opäť sa) zapáčiť voličom, tak v našom prípade neexistuje.

Ako už bolo naznačené, jednou z garancií legitimity súdnej moci je aj **odbornosť sudcov**. Odbornosť sudcov však nepredstavuje len možný základ pre legitimitu súdnej moci, ale nepochybne aj faktor spoluprispeievajúci k ich nezávislosti. Nezávislé rozhodovanie sudcu, nie len sudcu ÚS SR, totiž znamená aj rozhodovanie s odbornou znalosťou veci. Za prípadné ohrozenie nezávislosti sudcov ÚS SR, ktoré by mohlo byť zavedením ich priamej voľby nastať, možno preto označiť aj zľavenie z odborných požiadaviek, v danom prípade z odborných predpokladov pasívneho volebného práva. Voľby poslancov NR SR či voľba prezidenta ako hlavy štátu, ktoré sú ponechané na občanov, totiž nie sú založené, prinajmenšom nie primárne, na odborných znalostiach kandidátov. V prípade výberu sudcov ÚS SR by to však platiť nemalo. Ak by sme teda uvažovali o zavedení obsadzovania miest sudcov Ústavného súdu občanmi, v akejkoľvek z viacerých už načrtnutých foriem, určite by to nemalo byť sprevádzané opustením od prísnych odborných kritérií. Povedané inými slovami, občania by mali mať možnosť vybrať len spomedzi odborne zdatných kandidátov, teda pri zachovaní, ak nie dokonca sprišení, súčasných odborných predpokladov pre výkon funkcie sudcu ÚS SR. V nadväznosti na odbornosť sudcov však vyvstáva ešte jedna otázka, a to, či by priemerný občan bol schopný posúdiť to, do akej miery ten-ktorý kandidát uchádzajúci sa o sudcovskú funkciu požadované kritériá spĺňa. Je samozrejme naivné sa domnievať, že by priemerný občan skutočne posudzoval odborné kvality potencionálnych sudcov, no v rámci našich úvah by občan nemal byť tým, kto rozhoduje o splnení odborných kritérií, ale len tým, kto urobí záverečný výber z viacerých kandidátov spĺňajúcich požadované odborné kritériá. Systém by preto

<sup>36</sup> Porovnaj čl. 134 ods. 3 Ústavy.

mal byť nastavený tak, aby akýkoľvek kandidát, ktorý by za takejto „ľudovej“ voľby vzišiel, kritériá odbornosti spĺňal.

Aj napriek neprípustnosti opätovného ustanovenia sudcu ÚS SR do jeho funkcie nemožno vylúčiť to, že kandidáti uchádzajúci sa o tento post budú pred prvou „ľudovou“ voľbou viesť viac či menej intenzívnu volebnú kampaň. Volebná kampaň ako taká, predovšetkým však jej právna regulácia, predstavuje problém sám o sebe. Odhliadnuc od tohto aspektu však treba uviesť, že nemožno vylúčiť to, že **úspešný kandidát sa bude môcť po svojom zvolení cítiť istým spôsobom zviazaný svojim voličom**, čo by mohlo mať za dôsledkom istú tendenciu k „populárnemu“ rozhodovaniu. Načrtnutá obava o stratu nezávislosti však nepredstavuje nový argument. Rovnako ho totiž možno uplatniť aj na súčasnú situáciu, kedy sudcov Ústavného súdu vyberajú poslanci NR SR a prezident SR. Ani *de lege lata* tak nie je vylúčené to, že niektorí zo zvolených a vymenovaných sudcov by mohli mať tendenciu rozhodovať nie nezávisle ale tak, aby to vyhovovalo poslancom či hlave štátu. Koniec koncov, takéto obavy boli v súvislosti s niektorými vymenovanými sudcami ÚS SR aj verejnej prezentované. Avšak, tak ako dnes vo vzťahu k poslancom Národnej rade a prezidentovi, tak *de lege ferenda* vo vzťahu k voličom existujú resp. by mohli existovať dostatočné záruky na to, aby sa sudca cítil nezávislý a aby mohol rozhodovať nestranné. Ide najmä o už spomenutú nemožnosť opätovne sa uchádzať o funkciu či o vysoké odborné nároky kladené na kandidátov.

## 5 ZÁVER

Téma spôsobu ustanovovania sudcov ÚS SR do ich funkcie je nepochybne tou najviac rezonujúcou ústavnoprávnou témou posledných rokov. V prevažnej miere sa však diskutuje len o tom, ktorý zo štátnych orgán a v akom rozsahu by sa mal na výbere sudcov Ústavného súdu podieľať. V príspevku sme sa však pokúsili o ďalšiu alternatívu, ktorú je vhodné zvážiť, a to priamu voľbu sudcov občanmi. Našu pozornosť sme zamerali konkrétne na vzťah eventuálnej priamej voľby sudcov ÚS SR občanmi a požiadavky na nezávislosť Ústavného súdu a jeho sudcov. Zapojenie občanov do výberu sudcov ÚS SR by síce nepochybne prispelo k ich zvýšeniu ich demokratickej legitimity, no súčasne by mohlo vyvolávať otázky ohľadom zachovania ich nezávislosti.

Na predchádzajúcich riadkoch sme však preukázali, že zavedenie priamej voľby ústavných sudcov, resp. inovovanie ich ustanovovania do funkcie zapojením občanov do tohto procesu, nemusí nutne predstavovať ohrozenie ich nezávislosti. Takýto záver platí predovšetkým za predpokladu, že by zostala zachovaná nemožnosť tej istej osoby opätovne sa o funkciu sudcu Ústavného súdu uchádzať po tom, ako jej skončilo prvé funkčné obdobie. Rovnako dôležitým predpokladom pre nami vyslovený záver je zachovanie vysokých kritérií pre odbornosť kandidátov uchádzajúcich sa o funkciu sudcu ÚS SR. Nevenovali sme sa otázke volebnej kampane, jej formy, priebehu a možného dopadu na nezávislosť a nestrannosť sudcov Ústavného súdu.

Pokiaľ ide o konkrétny spôsob, akým by mohli byť občania ako zdroj moci zapojení do spôsobu ustanovovania sudcov Ústavného súdu, za inšpiráciu stojí napríklad tzv. *Missouri Plan* (označovaný aj ako *Merit Selections*), čiže systém, ktorý sa využíva vo viac ako desiatke štátov USA ako systém na obsadzovanie sudcov (všeobecných) súdov. Išlo by o systém, v ktorom by občania neboli jediným článkom reťazca výberu sudcov. Naopak, mohli by byť článkom posledným, ktorý by potvrdzoval kandidáta navrhnutého niektorým z orgánov verejnej moci (prípadne viacerými), resp. ktorý by vyberal z viacerých takto navrhnutých kandidátov. V prvej etape výberu by sa tak verifikovala (predovšetkým) odborná spôsobilosť kandidáta, v druhej či záverečnej etape by kandidát, resp. sudca ÚS SR, získaval priami demokratickú legitimitu.

Na záver však nemôžeme opomenúť akým spôsobom vníma doktrína priamu voľbu sudcov, jednak na americkom kontinente a jednak v spomínanej Bolívii.

V Spojených štátoch amerických sa v dôsledku hospodárskej krízy sformovali v 19. storočí podmienky na reformu vo vzťahu k súdnictvu, čo sa prejavilo v podobe zavedenia ľudových volieb sudcov ako spôsobu ako urobiť politicky vymenovaných sudcov menej náchylných na stranícky patronát a viac nezávislých od legislatívnej aj výkonnej moci. Toto úsilie posilniť delbu moci a obmedziť vládu sa po viacerých stránkach podarilo, ale vytvorilo nové hrozby pre nezávislosť súdov a vyprovokovalo ďalšie výzvy na reformy. Výskum predstaviteľa americkej právnej teórie J. Shugermana ukázal, že významným impulzom na zavedenie priamej voľby sudcov bolo napraviť korupciu a stranícke súdne vymenovania, čo zrejme v kontexte 19. storočia naozaj malo logiku

dobrej viery. Shugerman konštatuje, že od začiatku čelil výber sudcov výzve nájsť rovnováhu medzi súdnou zodpovednosťou, ktorá vyžaduje, aby sa sudcovia podrobili tlaku ľudu a politickým tlakom, a súdnou nezávislosťou, ktorá si vyžaduje zachovávať súdnu oddanosť právnemu štátu. Prvá generácia volených sudcov na začiatku 19. storočia vykonávala súdny prieskum omnoho častejšie než ich predchodcovia. Pravdepodobne ironicky sú títo demokraticky zvolení sudcovia takisto prvými, ktorí kritizujú demokratické excesy a argumentujú z perspektívy tzv. *countermajoritarian difficulty / dilemma*.<sup>37</sup> V súčasnosti podľa predstaviteľov americkej právnej doktríny sa súdne voľby stávajú čoraz drahšími a nepríjemnejšími. Výber za zásluhy sa v americkom prostredí ukázal ako najslubnejší prostriedok na zníženie účasti a vplyvu straníckej politiky a financií na súdnom výbere. Avšak aj to sa ukázalo ako zraniteľné voči tlaku politických strán a špeciálnych záujmových skupín. Napriek tomu, ako uzatvára Shugerman, stále má väčší potenciál na ochranu nezávislosti súdnictva než politické menovanie alebo priame (ľudové) voľby.<sup>38</sup> Problém, ktorý je v USA v tejto súvislosti nanajvýš páličivý je ten, že síce sa Američania hlboko zaviazali k nezávislosti súdnictva, ale tento ich záväzok neodolal manipulácii s osobitnými záujmami, rovnako nedokázal odolať ekonomickým a politickým vplyvom.

Ako sme už v príspevku uviedli, Bolívia je príklad štátu, kde sa k priamej voľbe sudcov priklonili aj na najvyššej úrovni. Voľby sa doteraz uskutočnili dvakrát (v rokoch 2011 a 2017), v oboch prípadoch bola žiaden uchádzač nedokázal prekonať 10% celkového počtu hlasov a zároveň väčšina hlasovacích lístkov bola neplatná. Takéto výsledky zrejme jediných „ľudových“ súdnych volieb nielen v Latinskej Amerike nepresvedčia o zvýšenej legitimitate výsledku celého volebného procesu. Historicky bol v krajinách Latinskej Ameriky výber sudcov vždy výslovnou záležitosťou politických elit. Najdôležitejšie právomoci v procesoch výberu sudcov sa sústreďovali v rukách legislatívneho orgánu, zvyčajne jednokomorového parlamentu alebo na spoločnom zasadnutí oboch komôr v prípade dvojkomorových parlamentov. V poslednom období však aj tu nastúpil trend smerom k "otvoreniu" procesov výberu sudcov, keď sa do súdnych výberových konaní čoraz častejšie zakomponovali súdne authority, univerzity ako vzdelávacie inštitúcie alebo dokonca verejnosť.<sup>39</sup>

Celým našim príspevkom nás sprevádzajú dve kľúčové otázky, a to akým spôsobom ustanoviť do funkcie sudcov ústavného súdu tak, aby sme dokázali garantovať systém s vysoko odborne kvalifikovanými sudcami a zároveň aby sme dokázali zabezpečiť čo najvyššie možnú mieru ich nezávislosti, keď už úrad získajú. Je priama voľba naozaj akceptovateľným spôsobom kreácie v prípade sudcov ústavného súdu? Nepreukázala nám prax, i keď nie v úplne totožných podmienkach aké má SR, že tento spôsob nedokáže úplne zamedziť straníckemu a politickému vplyvu na výber sudcov? Je naozaj rovnako manipulovateľný ako je v súčasnosti upravený proces menovania sudcov ÚS SR? Narušila by priama voľba sudcov ústavného súdu koncept parlamentnej formy vlády? Odpovede na tieto otázky nie sú jednoznačné.

Výber sudcov ľuďom, ktorým by sa predložil zoznam kandidátov vybraných v parlamente, by sa v konečnom dôsledku mohol obmedziť iba na obmedzovanie racionality a efektívnosti tohto inštitútu. Spôsobilo by to obmedzenie elektorátu na strohú voľbu v podobe výberu z „predschváleného“ zoznamu kandidátov. Priama voľba predstavuje síce autentickú verziu vyjadrenia vôle ľudu, avšak to nevylučuje, že ľud sa nerozhodne správne. Dôvodom môže byť nesprávna informácia z ktorej vychádzal pri rozhodovaní, ale môže o byť spôsobené tiež aj nízkou úrovňou demokratickej kultúry elektorátu. Nakoniec reálne hrozí štátu, že priama voľba sudcov bude pôsobiť ako destabilizujúci faktor a nie faktor vedúci k posilneniu legitimity sudcov. Ústavnoprávna úprava by každopádne mala poskytovať záruky (hmotnoprávne aj procesné) proti zneužitiu priamej voľby, nakoľko tá nie je rezistentná proti manipulatívnym praktikám záujmových či iných politických skupín. Zároveň je ťažko nastaviť systém tak, aby sa úplne vylúčili voličská neúčasť, ale tiež vášne

<sup>37</sup> Tento termín ako prvý použil Alexander Bickel, a to na označenie problému pri súdnom preskúmaní parlamentom alebo na základe vôle ľudu vytvorených zákonov; kde sa dlhodobo spochybňujú zásahy súdnej moci do sféry politického legislatívneho procesu ako nedemokratické

<sup>38</sup> SHUGERMAN, H. J.: *The People's Courts: Pursuing Judicial Independence in America*. Harvard: Harvard University Press, 2012.

<sup>39</sup> DRISCOLL, A. – NELSON, J. N.: *Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections*. In *Journal of Law and Courts*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2015), s. 117.

elektorátu. V tomto smere možno tiež požadovať zvýšené nároky na proces návrhu, následnej selekcie kandidátov na sudcov, pretože ten je rozhodujúci. Deficit tohto procesu je dodatočne ťažko možné vykompenzovať. Proces by si preto mal prioritne klásť za cieľ nájsť nielen kvalitatívne, odborne zdatných kandidátov, ale súčasne aj morálne vhodných a spoločnosťou majoritne akceptovaných kandidátov. Nie je zrejme potrebné trvať na úplnom odpolitizovaní volieb sudcov, avšak o to dôležitejšie vyznieva to, akým spôsobom sa politicky „tlačí“ na splnenie kritérií pri jednotlivých kandidátoch.<sup>40</sup> Táto parciálna otázka je napokon páčivá aj na našej politickej scéne, a to ani výber sudcov nie je ponechaný ľudu.

### **Použitá literatúra a pramene:**

#### **Literatúra**

- BOBEK, M. (ed.): *Selecting Europe's Judges. A Critical Review of the Appointments Procedures to the European Courts.* Oxford : Oxford University Press, 2015, 336 s. ISBN 978-0-19-872778-1
- BROWN, N. J. – WALLER, J. G. : *Constitutional Courts and Political Uncertainty: Constitutional Ruptures and the Rule of Judges.* In *International Journal of Constitutional Law*, Volume 14, Issue 4, 2016, s. 817-850. Dostupné: <<https://doi.org/10.1093/icon/mow060>>.
- CIBULKA, Ľ. a kol.: *Štátoveda.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, 358 s. ISBN 978-80-8168-733-4.
- DRGONEC, J.: *Čo s ministrom v demisii.* [online] 2. 12. 2018 [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/1313544/co-s-ministrom-v-demisii/>>.
- DRISCOLL, A. – NELSON, J. N.: *Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections.* In *Journal of Law and Courts* , Vol. 3, No. 1 (Spring 2015), s. 115-148. Dostupné na: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/679017>>.
- GARWOOD, W. St. J.: *Democracy and the Popular Election of Judges: An Argument.* In: *Southwestern Law Review*, 1962, Vol. 16, No. 2, s. 216-243.
- HAYNES, E.: *The Selection and Tenure of Judges.* The National Conference of Judicial Councils, 1944, dotlač Rothman, 1993.
- KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, 804 s. ISBN 978-80-8168-511-8.
- KYSELA, J.: *Ústava medzi právem a politikou. Úvod do ústavnej teórie.* Praha : Leges, 2014, 352 s. ISBN 978-80-7502-022-2.
- KISCHEL, U.: *Party, Pope, and Politics? The Election of German Constitutional Court Justices in Comparative Perspective.* In *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, No. 4, 2013, s. 962-980. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1093/icon/mot040>>.
- ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, 223 s. ISBN 978-8168-224-7.
- OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu.* Žilina : Eurokódex, 2011, 544 s. ISBN 978-80-89447-54-1.
- OTTOVÁ, E.: *Teória práva.* Šamorín : Heuréka, 2006, 306 s. ISBN80-89122-37-X.
- PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky.* Košice, UPJŠ, 2011, 557 s. ISBN 978-80-7097-787-3.
- POZEN, D. E.: *Judicial Elections As Popular Constitutionalism.* In *Columbia Law Review*, Vol. 110, No. 8 (2010), s. 2047-2134. Dostupné na: <<https://www.jstor.org/stable/27896318>>.
- PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii.* Plzeň : Aleš Čenek, 2011, 139 s. ISBN 978-80-7380-328-5.
- SAJÓ, A. – UITZ, R.: *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism.* Oxford : Oxford University Press, 2017, 512 s. ISBN 978-0-19-873217-4
- STREB, J. M. (ed.): *Running for Judge: The Rising Political, Financial, and Legal Stakes of Judicial*

---

<sup>40</sup> BOBEK, M. (ed.): *Selecting Europe's Judges. A Critical Review of the Appointments Procedures to the European Courts.* Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 149.



elections. New York a Londýn : New York University Press, 2007, 253 s. ISBN 978-0-8147-4034-7.

SHUGERMAN, H. J: The People's Courts: Pursuing Judicial Independence in America. Harvard : Harvard University Press, 2012.

### **Právne predpisy**

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Ústavný zákon č. 306/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Ústavný zákon č. 472/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Ústavný zákon č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Ústavný zákon č. 137/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

### **Uznesenia NR SR a vlády SR**

Uznesenie NR SR č. 74/2017 Z. z. o zrušení článku V a článku VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417  
Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 117 z 15. marca 2018.

### **Súdne rozhodnutia**

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 7. júla 1999, sp. zn. PL. ÚS 52/99.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 17. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. októbra 2015, sp. zn. PL. ÚS 45/2015

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 6. decembra 2017, sp. zn. I. ÚS 575/2016.

### **Ďalšie pramene**

Andrej Kiska – prezident Slovenskej republiky. Andrej Kiska oznámil svoje rozhodnutie vo veci Ústavného súdu. [online] 6. 7. 2016 [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/andrej-kiska-vymenoval-na-ustavny-sud-durisa-lassakovu-a-mamojku/>>.

Andrej Kiska – prezident Slovenskej republiky. Andrej Kiska vymenoval na ústavný súd Duriša, Laššákovú a Mamojku. [online] 14. 12. 2017 [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/andrej-kiska-vymenoval-na-ustavny-sud-durisa-lassakovu-a-mamojku/>>.

Brennan Center for Justice, *Judicial Selection: An Interactive Map*. [online] 2015 [cit. 1. 1. 2018]. Dostupné na: <<http://judicialselectionmap.brennancenter.org/?court=Supreme>>.

Kiska odmietol piatich kandidátov na ústavných sudcov, Paška ho kritizuje. [online] 2. 7. 2014 [cit. 31. 12. 2018]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/7265309/kiska-odmietol-piatich-kandidatov-na-ustavnych-sudcov-paska-ho-kritizuje.html>>.

Správa Benátskej komisie, december 1997, Science and technique of democracy, No. 20, THE COMPOSITION OF CONSTITUTIONAL COURTS. [online] [cit. 6. 2. 2019]. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1997\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1997)020-e)>.

**Kontaktné údaje:**

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.  
marek.domin@flaw.uniba.sk

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.  
livia.trellova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave  
Katedra ústavného práva  
Šafárikovo námestie č. 6  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika

# NÁVRH ZMIEN ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY VO VECI USTANOVOVANIA SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY – SPÄTNÁ REFLEXIA PO KRÁTKEJ DOBE

Boris Balog

Paneurópska vysoká škola Bratislava, Právnická fakulta

**Abstract:** At the end of 2018, several drafts were made to amend the Constitution of the Slovak Republic, which concerned the method of appointing of the judges of the Constitutional Court of the Slovak Republic. These were drafts that diverged at a different intensity from the current text of the Constitution of the Slovak Republic and brought not only period has elapsed, it is possible to look back at these drafts and reflect on them technical but also conceptual changes. Neither of the draft was approved. Even only a short.

**Abstrakt:** Koncom roku 2018 bolo predložených niekoľko návrhov na zmenu Ústavy Slovenskej republiky, ktoré sa týkali spôsobu ustanovovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky. išlo o návrhy, ktoré sa v rozdielnej intenzite odchyľovali od platného znenia Ústavy Slovenskej republiky a prinášali nielen technické, ale aj koncepčné zmeny. Ani jeden z predložených návrhov nebol schválený. Aj keď uplynula iba krátka doba, je možné sa už spätne na tieto návrhy pozrieť a zamyslieť sa nad nimi.

**Keywords:** Constitutional Court, Judges of the Constitutional Court, National Council, President.

**Kľúčové slová:** Ústavný súd, sudcovia ústavného súdu, Národná rada, prezident.

## 1. ÚVOD

Menovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sa stalo súčasťou ústavnej úpravy postavenia ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti v novo sa formujúcom štáte v jeho ústave, ktorá bola schválená 1. septembra 1992.

Ústavodarca zvolil v čl. 134 ods. 2 konštrukciu, ktorá napriek neskorších novelizáciám zostala od roku 1992 dodnes rovnaká – sudcov ústavného súdu menuje prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) z osôb navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“). Keďže ide o konštrukciu, ktorá úspešne vo svojej podstate prežila od 1. septembra 1992, je zaujímavé sa v úvode zamyslieť nad jej pôvodom, resp. inšpiráciou slovenského ústavodarcu.

V roku 2019 to nie je ľahké identifikovať. Komentár k Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) z roku 1997 síce spôsob menovania sudcov ústavného súdu a vyžadované podmienky pre kandidátov dosť podrobne uvádza, k podstate zvolenej konštrukcie – národná rada navrhuje a prezident menuje – sa nevyjadruje vôbec a vychádza z nej ako z danej.<sup>1</sup>

Pri hľadaní odpovede je potrebné pristúpiť k okolnostiam prípravy a schvaľovania ústavy všeobecnejšie. V literatúre je možné sa stretnúť s dvojakým vymedzením zdrojov ústavy.

V prvom rade je názor, že ústava „vychádzala z platných ústav najmä demokratických európskych štátov“.<sup>2</sup> Ak by sme skúmali pôvod ústavnej konštrukcie v čl. 134 ods. 2 po tejto línii, nie je možné zdroj jednoznačne identifikovať. Keďže ústava založila ústavný súd ako nezávislý súdny orgán, pôvod spôsobu menovania jeho sudcov nie je možné hľadať ani vo Veľkej Británii, ani v USA

<sup>1</sup> ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : Matica Slovenská, 1997, s. 495 – 497.

<sup>2</sup> Napríklad - ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : Matica Slovenská, 1997, s. 38 alebo CHOVANEC, J.: Ústava Slovenskej republiky základný zákon štátu. Bratislava : Procom, 2003, s. 94.

a ani vo Francúzsku. Nie je to ale ani Základný zákon SRN. Spôsob menovania sudcov Spolkového ústavného súdu podľa čl. 94 ods. 1 Základného zákona nie je postavený na vzťahu parlamentu a hlavy štátu, a preto ako zdroj inšpirácie pre slovenského ústavodarcu slúžiť nemohol.<sup>3</sup>

Iný názor, ktorý nevylučuje predchádzajúci, hovorí o tom, že pri príprave ústavy sa „reflektoval česko-slovenský ústavný vývoj, jeho ústavná tradícia“.<sup>4</sup> Aj tu ale odpovede nachádzame len ťažko. Spôsobu menovania sudcov prvorepublikového ústavného súdu konštrukcia v čl. 134 ods. 2 ústavy nezodpovedala. Nevychádzala, resp. nekopírovala dokonca ani kreovanie sudcov Ústavného súdu ČSSR podľa čl. 94 ods. 3 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii, podľa ktorého sudcov tohto ústavného súdu volilo bez ďalšieho Federálne zhromaždenie ČSSR.

Ústavný zákon č. 91/1991 Zb. o Ústavnom súde Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky prvýkrát v čl. 10 ods. 2 obsahoval konštrukciu menovania sudcov prezidentom<sup>5</sup> federácie na návrh tak federálneho, ako aj národných parlamentov. Dá sa predpokladať, že keďže išlo o konštrukciu demokratického ústavodarcu, ktorá viedla k vytvoreniu federálneho ústavného súdu, prevzal ju slovenský ústavodarca. Jej aplikácia v podmienkach unitárneho štátu sa dokonca v porovnaní s federáciou mohla javiť ako jednoduchšia.

Zmeny čl. 134 ods. 2 ústavy nikdy nezasiahli do podstaty a toto ustanovenie prežilo aj koniec roka 2018, kedy sa objavili návrhy, ktoré zasahovali do jeho podstaty.

## 2. ÚSTAVNÝ SÚD V CENTRE POZORNOSTI

Menovanie sudcov ústavného súdu v roku 2019 je spojené s takou mediálnou, politickou a spoločenskou pozornosťou, s akou sa nestretlo po 1. januári 1993 menovania žiadnej generácie ústavných sudcov. Zvýšený záujem spoločnosti a menovanie sudcov ústavného súdu je dôsledkom zvýšeného záujmu o ústavný súd ako taký. Tento je možné pozorovať od roku 2017 a pretrváva dodnes.

Ústavný súd sa do centra záujmu spoločnosti, tretieho sektora, ale aj politickej reprezentácie dostal po prijatí ústavného zákona č. 71/2017 Z. z. Ide o ústavný zákon, v ktorom je legislatívne pretavené spoločensky vyžadované riešenie zrušenia tzv. Mečiarových amnestií. Konkrétne ide o také riešenie, že podľa čl. 86 písm. i) ústav, do pôsobnosti Národnej rady patrí uznášať sa o zrušení rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) ústavy, teda udelenie milosti a amnestie, ak takéto rozhodnutie prezidenta odporuje princípom demokratického a právneho štátu. Súčasne ústavodarca stanovil, že na prijatie zrušujúceho uznesenia sa vyžaduje súhlas ústavnej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Vo vzťahu k ústavnému súdu je významné doplnenie ústavy o čl. 129a, podľa ktorého je rozhodnutie národnej rady o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti povinne preskúmané ústavným súdom, a to bez návrhu. Úprava v čl. 129a ústavy je nielen prelomenie pravidla, že ústavný súd koná len na základe návrhu, ale čl. 129a ústavy je najmä prelomením pravidla o konečnosti rozhodnutia, na ktoré sa podľa čl. 84 ods. 4 ústavy vyžaduje ústavná väčšina všetkých poslancov parlamentu. Do účinnosti ústavného zákona č. 71/2017 Z. z. neexistovala možnosť, aby iný ústavný orgán preskúmal rozhodnutia národnej rady prijaté ústavnou väčšinou.

Ústavný súd sa stal tým orgánom, ktorý mohol zrušenie amnestií a milosti zvrátiť, preto sa naň upriamila spoločenská, politická a aj novinárska pozornosť.<sup>6</sup> Táto pozornosť bola umocnená

<sup>3</sup> Menovaniu sudcov Spolkového ústavného súdu podľa čl. 94 ods. 1 Základného zákona sa ešte budem bližšie venovať v ďalšom texte.

<sup>4</sup> POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka. 2006, s. 168.

<sup>5</sup> Môžem sa iba domnievať, že dôvodom takejto ústavnej úpravy bola snaha zapojiť do procesu menovania sudcov federálneho ústavného súdu prezidenta V. Havla.

<sup>6</sup> Ústavný súd si domácu úlohu splnil nálezom sp. zn. PL. ÚS 7/2017, ktorým rozhodol, že uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 570 z 5. apríla 2017 o zrušení článku V a článku VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417 je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.

práve faktom, že rok 2017 predstavoval ukončovanie funkčného obdobia deviatich sudcov ústavného súdu. Nadchádzajúce menovanie nových deviatich sudcov ústavného súdu v spojení s posilnením jeho právomocí preto vytvorilo prostredie pre zvýšený záujem o tento ústavný orgán a jeho personálne obsadenie.

Treba tiež povedať, že ústavný zákon č. 71/2017 Z. z. nebol jediným rozšírením právomocí ústavného súdu, práve naopak. Pre ústavný vývoj Slovenskej republiky je charakteristické neustále rozširovanie právomocí ústavného súdu, ktoré sa ale nestretlo s takým spoločenským a mediálnym záujmom a pozornosťou ako v roku 2017, pričom v minulosti išlo o právomoci, ktoré sú z hľadiska fungovania ústavného systému dôležitejšie ako zrušenie amnestijného rozhodnutia.

Zvýšená pozornosť politikov, médií, ale aj spoločnosti ako takej o ústavný súd v situácii nadchádzajúceho ukončenia funkčného obdobia deviatich sudcov a teda aj menovania ich nástupcov, vyústila relatívne prirodzene do záujmu o ústavnú úpravu menovania sudcov ústavného súdu.

### **3. NÁVRHY NA ZMENU ÚSTAVY VO VZŤAHU K MENOVIANIU SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU**

Koniec roku 2018 sa z hľadiska ústavného súdu niesol tak v znamení vládneho návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov,<sup>7</sup> ako aj nového zákona o organizácii ústavného súdu č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.<sup>8</sup>

Z hľadiska predmetu príspevku sa zameriam na zmeny, ktoré prinášal návrh novelizácie ústavy vo vzťahu k menovaniu sudcov ústavného súdu.<sup>9</sup> Posúdim ich z hľadiska toho, aký intenzívny zásah do existujúcej konštrukcie menovania sudcov ústavného súdu prinášal, z akých dôvodov a aké by mal dôsledky na ústavný systém, ak vôbec.

Venovať sa budem postupne vládne návrhu novelizácie ústavy ako bol vládou predložený národnej rade a potom dvom pozmeňujúcim návrhom, ktoré boli počas rokovania národnej rady v druhom čítaní k nemu podané.

#### **3.1. Vládny návrh novelizácie ústavy**

Vládny návrh do podstaty konštrukcie menovania sudcov ústavného súdu nezasahoval. Zachovával vzťah národnej rady ako navrhovateľa a prezidenta ako menovateľa, pričom tejto konštrukcii z hľadiska jej zachovania pozornosť nevenoval a vychádza z nej ako z danej.

Vládny návrh upravoval postavenie národnej rady v procese menovania sudcov ústavného súdu, a to tým, že menil kvórum pre voľbu kandidáta na sudcu ústavného súdu. Oproti platnému stavu navrhoval stanovenie požiadavky dosiahnuť súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov národnej rady pre zvolenie kandidáta na sudcu ústavného súdu. Vládny návrh stanovoval, aby pre voľbu kandidáta na funkciu sudcu ústavného súdu bola potrebná absolútna väčšina všetkých poslancov, t.j. aspoň 76 hlasov poslancov.

Zvýšenie kvóra pre voľbu kandidáta na funkciu sudcu ústavného súdu na absolútnu väčšinu všetkých poslancov z doterajšej jednoduchej väčšiny prítomných poslancov sledovalo zabezpečenie širšieho konsenzu poslancov parlamentu pri voľbe kandidátov na sudcov ústavného súdu. Z tohto pohľadu predstavoval vládny návrh novelizácie ústavy kompromisné riešenie medzi dovtedajšou ústavnou úpravou jednoduchej väčšiny prítomných poslancov na strane jednej a požiadavkou na zvýšenie kvóra pre voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu na ústavnú väčšinu na strane druhej. Navrhované riešenie by síce kvórum zvýšilo, ale súčasne by umožnilo túto požiadavku splniť a teda kandidátov na sudcov ústavného súdu zvoliť.

#### **3.2. Pozmeňujúci návrh predložený poslancami časti opozície**

<sup>7</sup> Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6913>, ČPT 1060.

<sup>8</sup> Úprava ustanovovania sudcov ústavného súdu nadobudla účinnosť 15. novembra 2018, zákon ako taký nadobúda účinnosť 1. marca 2019.

<sup>9</sup> Čo sa týka ostatných navrhovaných zmien, odkazujem na ich komplexnú analýzu v GIBA, M. – BARANÍK, K.: *Nad vládnym návrhom legislatívnych zmien v oblasti kreácie ústavných sudcov*. Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 2/2018, s. 67 – 81.

Zmeny v spôsobe menovania sudcov ústavného súdu predstavené vládou sa nezдали dostatočné opozícii, ktoré počas rokovania národnej rady prezentovala vlastné návrhy a predstavy o tom, ako by mal proces menovania sudcov ústavného súdu vyzerat'. Predstavy opozície boli vyjadrené v rozsiahlom pozmeňujúcom návrhu, ktorého základné prvky boli –

- stanovenie priamo a výslovne v ústave, že voľba kandidátov na sudcov ústavného súdu bude vždy verejná,
- zavedenie pravidiel pre cyklickú obmenu sudcov ústavného súdu – najväčším systémovým prvkom, resp. zmenou, ktorú prinášal opozičný pozmeňovací návrh bolo zavedenie cyklickej obmeny sudcov ústavného súdu, teda zavedenie kontinuity pri jeho personálnom obsadení,
- zánik funkcie sudcu ústavného súdu z ústavy – opozičný pozmeňujúci návrh obsahoval návrh na doplnenie ústavy aj v tom smere, aby sudcov ústavného súdu zanikla priamo z ústavy funkcia k 31. decembru toho roku, v ktorom dosiahol 70 rokov veku,
- zvýšenie kvóra pre voľbu kandidáta na funkciu sudcu ústavného súdu – návrh, s ktorým prišla vláda, aby bolo parlamentné kvórum na voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu zvýšené na nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov parlamentu sa opozícii zdal nedostatočný a navrhla, aby na voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu bola potrebná ústavná väčšina poslancov, teda aspoň 90 hlasov poslancov zo 150. Opozícia tento návrh odôvodňovala najmä tým, že ide o tak závažné personálne rozhodnutie národnej rady, ktoré by nemalo byť len v možnostiach vlády, ale mala by do neho byť zapojená aj opozícia.

Opozícia svojím návrhom zachovávala základnú štruktúru menovania sudcov ústavného súdu postavenú na spolupráci národnej rady a prezidenta, ale postavenie národnej rady výrazne menila stanovením požiadavky dosiahnutia ústavnej väčšiny pri voľbe kandidátov na sudcov ústavného súdu. Iba takto zvolení kandidáti by mohli byť predlození prezidentovi, ktorí by z nich vymenoval polovicu podľa svojho rozhodnutia.

Objektívne je potrebné povedať, že požiadavka na dosiahnutie ústavnej väčšiny pri voľbe kandidátov na sudcov ústavného súdu je prísna a fakticky by mohla viesť k tomu, že by nebola splnená pri dostatočnom (*ad absurdum* nulovom) počte kandidátov tak, aby mohla národná rada prezidentovi predložiť dvojnásobný počet kandidátov na vymenovanie.

Tento pozmeňujúci návrh nezasahoval do postavenia prezidenta v procese menovania sudcov ústavného súdu. Zo všetkých predložených návrhov, ako upraviť menovanie sudcov ústavného súdu predstavoval takýto návrh spojenia požiadavky ústavnej väčšiny pre voľbu kandidátov na sudcov v parlamente a následné menovanie prezidentom najprísnejšie nastavený proces menovania sudcov ústavného súdu. Vyžadoval by okrem zapojenia prezidenta najmä zvolenie dvojnásobného počtu kandidátov ústavnou väčšinou v národnej rade. Takto navrhovaný postup by v ideálnom prípade viedol k vymenovaniu tých najlepších kandidátov za sudcov ústavného súdu a poskytol by im silnú legitimitu danú získanou ústavnou väčšinou národnej rady ako ústavného orgánu priamo zvoleného občanmi a následným vymenovaním prezidentom, rovnako ústavným orgánom s priamou demokratickou legitimitou.

Reálnejšie by ale takto nastavený postup mohol fakticky kreovanie ústavného súdu zmarit' a tým znefunkčniť nezávislú súdnu ochranu ústavnosti na Slovensku. Rizikovým by bolo práve dosiahnutie ústavnej väčšiny v národnej rade.

Vytváranie rôznych konštrukcií, v ktorých je zapojený ústavodarný orgán, resp. parlament konajúci ústavnou väčšinou a iný ústavný orgán, v tomto prípade prezident, sa deje podľa mňa až s prílišnou ľahkosťou. Vyššie som uviedol, že národná rada vytvorila v roku 2017 konštrukciu, podľa ktorej je rozhodnutie parlamentu konajúce ústavnou väčšinou preskúmané ústavným súdom. Čo to vlastne znamenalo vo vzťahu k významu ústavnej väčšiny a postaveniu ústavodarcu ale v zásade nikto nevyhodnotil.

Ak by sme vytvorili ďalšiu konštrukciu, v ktorej by bolo rozhodnutie národnej rady konajúcej ústavnou väčšinou podrobené následnému prieskumu iným ústavným orgánom, v tomto prípade prezidentom pri menovaní sudcov ústavného súdu, znamenalo by to taký zásah, ktorý by poprel to, čo je s ústavnou väčšinou spájané.

Až do roku 2017 totiž nebolo možné v sústave ústavných orgánov rozhodnutie národnej rady konajúcej ústavnou väčšinou spochybniť.<sup>10</sup> Mohli tak urobiť iba občania, ak by v referende

<sup>10</sup> Čl. 107 ústavy takýto charakter nemá, pretože obžaloba na prezidenta republiky je v podstate len návrhom na začatie konania pred ústavným súdom, nie je to rozhodnutie vo veci.

nepotvrdili ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s iným štátom alebo o vystúpení z neho, či ak by v ľudovom hlasovaní neodvolali prezidenta, čím by súčasne fakticky „odvolali“ poslancov parlamentu.

Ústavná väčšina tak stráca svoj význam,<sup>11</sup> a to paradoxne v situácii, keď sa prípady jej vyžadovania v ústavnom systéme rozširujú. To je ale iný príbeh.

### **3.3. Pozmeňujúci návrh podaný poslancami časti vládnej koalície**

Zásadné zmeny týkajúce sa spôsobu a postupu menovania sudcov ústavného súdu, ale aj jeho organizácie, predstavila vo forme pozmeňujúceho návrhu aj časť poslancov predstavujúcu vládnu koalíciu. Tento pozmeňujúci návrh obsahoval zmeny v nasledovných oblastiach –

- zmena kreovania sudcov ústavného súdu – kým vládny návrh novelizácie ústavy zotrval na konštrukcii voľby kandidátov v parlamente a následnom menovaní sudcov ústavného súdu prezidentom a na tejto konštrukcii bol v podstate postavený aj opozičný pozmeňujúci návrh, pozmeňujúci návrh časti poslancov vládnej koalície prinášal zásadnú zmenu spôsobu kreovania sudcov ústavného súdu. Návrh úplne vypúšťal z tohto procesu prezidenta.

Pozmeňujúci návrh voľbu sudcov ústavného súdu zveroval priamo a výlučne národnej rade. Táto už nemala voliť len kandidátov na sudcov ústavného súdu, ale mala voliť samotných sudcov ústavného súdu. Pozmeňujúci návrh si osvojil požiadavku na ústavnú väčšinu a tak výsledkom bol návrh, podľa ktorého by sudcov ústavného súdu volila národná rada, a to ústavnou väčšinou všetkých poslancov. Pozmeňujúci návrh vychádzal z potreby dosiahnuť ústavnú väčšinu, ale priamo pre voľbu sudcov ústavného súdu, nielen kandidátov na sudcov ústavného súdu. Národná rada by tak bola vystavená potrebe dosiahnutia tejto prísnej väčšiny pri počte osôb o polovicu menšom, ako v prípade opozičného návrhu.

Ak by túto požiadavku, teda dosiahnutie najmenej ústavnej väčšiny, splnilo viacero uchádzačov ako by bol počet obsadzovaných miest sudcov ústavného súdu, za sudcov ústavného súdu by sa pokladali tí uchádzači, ktorí by získali najvyšší počet hlasov prevyšujúci minimálne požadovanú ústavnú väčšinu všetkých poslancov. Takéto ustanovenie v pozmeňujúcom návrhu pôsobili príliš optimisticky, pretože už stanovenie požiadavky ústavnej väčšiny je príliš prísne a prakticky veľmi ťažko dosiahnuteľné, čo by mohlo vytvárať problém pri obsadení všetkých voľných miest na ústavnom súde a nie ešte predpokladať, že túto požiadavku splnia aj viacerí uchádzači a dokonca ju prekročia.

Podstatou tohto pozmeňujúceho návrhu bolo vylúčenie prezidenta z procesu menovania sudcov ústavného súdu. Pozmeňujúci návrh vychádzal z myšlienky, že už samotná ústavná väčšina v parlamente je dostatočným legitimizačným nástrojom pre sudcov ústavného súdu a osoby s takouto silnou podporou parlamentu už nepotrebujú pre svoj mandát vymenovanie prezidentom ako hlavou štátu. Zo všetkých zmien týkajúcich sa menovania sudcov ústavného súdu práve táto zmena bola najzásadnejšia a vstupovala do štruktúry vzťahov a delby moci medzi parlamentom a prezidentom.

Pozmeňujúci návrh realisticky počítal aj s tým, že by požiadavku dosiahnuť ústavnú väčšinu nedosiahol taký počet uchádzačov, aby boli obsadené všetky voľné miesta na ústavnom súde. Pozmeňujúci návrh obsahoval postup, podľa ktorého by národná rada nevolila sudcov ústavného súdu, ale kandidátov na sudcov ústavného súdu, a to nie ústavnou väčšinou, ktorá by u nich zjavne nebola dosiahnuteľná, ale na voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu by sa vyžadovala „len“ nadpolovičná väčšina všetkých poslancov národnej rady. Tým by došlo k zvýšeniu možnosti, že národná rada bude schopná zvoliť aspoň kandidátov na sudcov ústavného súdu.

Pozmeňujúci návrh počítal s tým, že sudcov ústavného súdu bude zo zvolených kandidátov menovať prezident. Keďže v tomto prípade by nebol príslušný uchádzač zvolený minimálne ústavnou väčšinou, ale iba väčšinou nadpolovičnou, sila jeho mandátu by bola nižšia a potrebnú legitimitu by mu dodal až prezident. Na prvý pohľad to vyzeralo ako kopírovanie vládneho návrhu novelizácie ústavy v tejto časti. Úplne to tak ale nebolo.

Pozmeňujúci návrh obsahoval jednu podstatnú a pritom veľmi nenápadnú inováciu – ak by neboli zvolení sudcovia ústavného súdu priamo národnou radou a táto by volila len kandidátov, tak národná rada by nevolila dvojnásobný počet kandidátov na počet voľných miest, ale volila by dvoch kandidátov na každé konkrétne voľné miesto sudcu ústavného súdu. Inak povedané, prezident by si

<sup>11</sup> Definitívne po náleze ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

nevyberal z dvojnásobného počtu kandidátov, ale vyberal by si pri každom jednom voľnom mieste z dvoch konkrétnych kandidátov zvolených národnou radou na konkrétne voľné miesto sudcu ústavného súdu.

- kreovanie predsedu a podpredsedu ústavného súdu – kým podľa platného znenia ústavy predsedu a podpredsedu ústavného súdu vymenúva a odvoláva zo sudcov ústavného prezident, pozmeňujúci návrh mu táto právomoc odnímal. Navrhoval, aby predsedu a podpredsedu ústavného súdu volili spomedzi seba priamo sudcovia ústavného súdu. Išlo teda o návrh, ktorý pokračoval vo „vytesňovaní“ prezidenta z možnosti ovplyvňovať činnosť ústavného súdu menovaním jeho predsedu a podpredsedu.

Zapojenie prezidenta, resp. návrh na jeho vylúčenie z procesu menovania sudcov ústavného súdu si zaslúži osobitnú pozornosť.

Skutočnosť, prečo Slovenská republika zvolila konštrukciu navrhovania kandidátov na sudcov ústavného súdu parlamentom a ich menovania hlavou štátu nie je známa. Pri hodnotení tejto konštrukcie a návrhov na jej zmeny je potrebné vziať do úvahy to, že ide o rovnakú konštrukciu od roku 1992, pričom ale v roku 1999 došlo k zmene postavenia prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky tým, že získal priamu demokratickú legitimitu. V oblasti menovacích právomocí na návrh národnej rady to prezidentovi umožňuje nevymenovať kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, pretože národná rada ako predkladateľ návrhu disponuje demokratickou legitimitou, ktorá je rovnaká ako demokratická legitimita prezidenta.<sup>12</sup>

Parlamentná forma vlády Slovenskej republiky nie je založená na vzťahu parlamentu ako reprezentanta zákonodarnej moci a prezidenta, ale na vzťahu parlamentu a vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci s materiálnou legitimitou odvodenou od národnej rady.<sup>13</sup> Podľa odôvodnenia uznesenia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2012 – „...*Takéto pojmie nie je v rozpore s charakteristikou ústavného systému Slovenskej republiky ako parlamentnej formy vlády, ktorá vyjadruje predovšetkým spôsob, akým je v našom ústavnom systéme vyjadrený vzájomný vzťah vlády a parlamentu.* ...“.

Prípadné vylúčenie prezidenta z procesu menovania sudcov ústavného súdu je preto možné posúdiť z pohľadu zásahu, resp. narušenia formy vlády a osobitne princípu delby moci. Na úvod týchto úvah uvediem voľbu sudcov Spolkového ústavného súdu.

Základný zákon v čl. 94 ods. 1 a 2 ustanovuje, že sudcovia Spolkového ústavného súdu sú spolovice volení Spolkovým snemom a z polovice sú volení Spolkovou radou. Takéto rozdelenie volieb sudcov Spolkového ústavného súdu nie je výsledkom nejakej delby moci alebo vyvažovania medzi Spolkovým snemom a Spolkovou radou, ale zapojenie Spolkovej rady do procesu volieb sudcov Spolkového ústavného súdu je dané tým, že tento rieši ústavné spory medzi spolkom a spolkovými krajinami. Preto nie je voľba obmedzená iba na Spolkový snem.

Základný zákon neustanovuje ani počet sudcov a ani procedúru voľby. Je to prenechané na zákon.<sup>14</sup>

Tí sudcovia Spolkového ústavného súdu, ktorí sú volení Spolkovým snemom sú volení v nepriamej voľbe. Spolkový snem volí v prvom rade podľa princípu pomerného zastúpenia volebný výbor, ktorý sa skladá z 12 poslancov Spolkového snemu. Zloženie volebného výboru odzrkadľuje pomer síl jednotlivých frakcií v Spolkovom sneme. Pri pevne stanovenom počte 12 členov ale nie je možné zaručiť, že každá frakcia bude mať v tomto výbore svojho zástupcu.<sup>15</sup>

Pre zvolenie sudcu Spolkového ústavného súdu sa vyžaduje najmenej osem hlasov členov volebného výboru. Pri počte 12 členov výboru to predstavuje 2/3 väčšinu, teda ústavnú väčšinu. Stanovenie tohto kvóra je odôvodnené práve tým, aby nebolo možné zvoliť sudcu Spolkového ústavného súdu jednoduchou väčšinou, resp. väčšinou ktorou disponuje vláda. Rovnako aj pri voľbe sudcov Spolkového ústavného súdu v Spolkovej rade sa na zvolenie vyžaduje 2/3 väčšina hlasov.

<sup>12</sup> Detailne k tomu odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

<sup>13</sup> K tomu pozri BALOG, B.: Politická kultúra ako ultima ratio pri menovaní vlády. Brno : Právnická fakulta Masarykovi univerzity, Weyrovy dny právni teorie 2018 : (sborník z konferencie), 2018, s. 57 – 71.

<sup>14</sup> Bundesverfassungsgerichtsgesetz v § 2 upravuje, že Spolkový ústavný súd pozostáva z dvoch senátov po ôsmich sudcoch.

<sup>15</sup> IPSEN, J.: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 22. Auflage, München : Verlag Franz Vahlen, 2010, s. 230.



Takýto spôsob volieb sudcov Spolkového ústavného súdu je z ústavnoprávneho hľadiska rizikový v troch smeroch –

- spornou je, či je v súlade so Základným zákonom to, že sudcov volí výbor a nie samotný Spolkový snem a či je takáto úprava v zákone v súlade s rozsahom zákonnej úpravy, na ktorú Základný zákon splnomocnil zákonodarcu v čl. 94 ods. 2 Základného zákona. Takýto spôsob vedie tiež k zníženiu demokratickej legitimity zvolených sudcov, pretože 12 členný výbor predstavuje cca 2 % počtu poslancov Spolkového snemu, nerokuje verejne a svoje uznesenia neodôvodňuje, je demokratická legitimita sudcov týmto znižovaná,

- požiadavka na ústavnú väčšinu tak vo volebnom výbore Spolkového snemu ako aj v Spolkovej rade je daná iba obyčajným zákonom (§ 6 a 7 Bundesverfassungsgesetz) a nie je stanovená priamo v Základnom zákone. V extrémnom prípade by sa preto mohlo stať, že bude zmenená jednoduchou legislatívnou procedúrou,

- pri požiadavke dosiahnuť hlasy ôsmych členov výboru z 12 fakticky a pri rozložení pomeru síl vo výbore, ktoré kopíruje silu frakcií v Spolkovom sneme fakticky nejde o voľbu, ale o hlasovanie je výsledok dohody medzi politickými stranami, resp. frakciami, ktoré sa dohodnú na vzájomnej podpore svojich kandidátov a voľba vo výbore len formálne naplní túto politickú dohodu.<sup>16</sup>

Spolkový prezident sa na kreovaní sudcov Spolkového ústavného súdu nepodieľa, a to ani z hľadiska naplnenia princípu delby moci a ani z hľadiska dodania potrebnej demokratickej legitimity zvoleným sudcom. Akceptujem, že postavenie spolkového prezidenta v nemeckom ústavnom systéme nie je porovnateľné s postavením slovenského prezidenta. Nepriama voľba a fakticky úplná kontrasignácia právomoci ale nezmenšuje význam spolkového prezidenta ako hlavy štátu, ktorý podľa čl. 60 ods. 1 Základného zákona menuje a odvoláva o. i. aj spolkových sudcov. Ak preto môže vykonávať takúto ústavnú právomoc, v zásade by mohol menovať aj sudcov Spolkového ústavného súdu. Súčasne je potrebné porovnávať postavenie slovenského prezidenta z roku 1992, teda prezidenta voleného parlamentom, čo je v zásade ešte slabší legitimitizačný základ ako má spolkový prezident od spolkového zhromaždenia. Napriek tomu slovenský ústavodarca v roku 1992 priznal prezidentovi s takou legitimitou právomoc menovať sudcov ústavného súdu. Legitimizačne mierne silnejší spolkový prezident ju nemá vôbec.

Tradične uvádzaný dôvod, pre ktorý je zapojenie prezidenta do procesu menovania sudcov ústavného súdu potrebné, je naplnenie princípu delby moci a vyvažovanie parlamentu hlavou štátu. Túto úvahu je potrebné začať pri troch východiskových bodoch –

- ústava delbu moci výslovne neupravuje, čo neznamená, že v stavom systéme Slovenskej republiky nepôsobí, ale jej ústavné vyjadrenie nie je explicitné. Niečo naznačuje štruktúra ústavy, ktorá prezidenta zaraďuje do výkonnej moci a národnú radu do moci zákonodarnej, ale Najvyšší kontrolný úrad SR, prokuratúra, či verejného ochrancu práv nezaraďuje do žiadnej moci,

- neexistencia výslovnej ústavnej úpravy delby moci umožňuje uvažovať o nej aj modernejšie a inovatívnejšie ako iba v rámcach, ktoré pred 300 rokmi vymedzil Duch zákonov. Súčasne je ale limitom úvah a aj realizácie inovatívneho prístupu k delbe moci to, aby nastolená delba moci nemarila uplatňovanie verejnej moci demokratickými inštitúciami a demokratickými metódami uplatňovania verejnej moci,<sup>17</sup>

- delba moci pri kreovaní sudcov ústavného súdu potrebná je.

Účelom predloženého príspevku nie je venovať sa delbe moci ako takej, resp. uplatneniu v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky. V kontexte obhajoby konštrukcie navrhovania kandidátov na sudcov ústavného súdu národnou radou a ich menovania prezidentom a spochybnenia tejto konštrukcie ako ohrozenia ústavnosti Slovenskej republiky v jej najhlbšej podstate ale možno urobiť niekoľko zamyslení.

Prvá myšlienka patrí tomu, či je tradičná 300 ročná koncepcia delby moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu ešte stále aktuálna a či nie je prekonaná. Či dokonca nejde o koncepciu, ktorá je staromódna.<sup>18</sup> Otázka je tiež, či aj v procese kreovania sudcov ústavného súdu nie sú lepšie poistky z hľadiska delby moci ako vzťah národnej rady a prezidenta. Ak totiž zasadíme národnú radu do zákonodarnej moci a prezidenta do moci výkonnej, pri menovaní sudcov ústavného súdu toto

<sup>16</sup> SCHADE, P.: Grundgesetz mit Kommentierung. Regensburg : Walhalla Fachverlag, 2010, s. 249.

<sup>17</sup> DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 280.

<sup>18</sup> SVÁK, J. – CIBULKA, L. – KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Žilina : Eurokódex, 2008, s. 467.

zaradenie nezodpovedá obsahu ich ústavného vzťahu. Pri voľbe kandidátov na sudcov ústavného súdu a ich navrhovaní prezidentovi národná rada nevykonáva zákonodarnú právomoc a prezident pri menovaní sudcov ústavného súdu nevykonáva výkonnú, exekutívnu právomoc. Podstata delby moci medzi zákonodarnou mocou a výkonnou mocou je v niečom inom. Preto podľa mňa táto staromódna konštrukcia delby moci požiadavkám na delbu moci vyžadovanej pri kreovaní sudcov ústavného súdu nezodpovedá.

Druhá myšlienka sa týka miesta prezidenta ako hlavy štátu v štruktúre delby moci v Slovenskej republike. Formalistický prístup k ústave nás presmeruje do prvého oddielu šiestej hlavy, teda do výkonnej moci. Prečo ústavodarca takúto štruktúru v roku 1992 zvolil a prečo ju doteraz nezmenil je medzi slovenským ústavným nebom a zemou. Zmeny v ústavnom postavení prezidenta na základe ústavných zákonov č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z. posúvajú prezidenta skôr do polohy neutrálnej moci a exekútiva vo vlastnom chápaní je prenechaná vláde ako jej vrcholnému orgánu.

Na moderný prístup k delbe moci je niekoľko názorov a náhľadov.<sup>19</sup> Jedným z týchto prístupov je aj vnímanie delby moci po osi parlamentná vládna väčšina a parlamentná menšina (opozícia). Delba moci totiž zo svojej podstaty môže existovať len tam, kde existuje moc. Bez moci nie je ani delba moci.

Pri modeli menovania sudcov ústavného súdu prezidentom na návrh národnej rady vyvažuje národnú radu prezident, s ktorým by sa mala deliť jej moc a pri voľbe sudcov ústavného súdu ústavnou väčšinou priamo v národnej rade je vyvažovacím prvkom parlamentná menšina, s ktorou si delí moc parlamentná väčšina. Poukážem na to, že v prvom prípade o delbu moci fakticky nejde, kým v druhom prípade je delba moci skutočná a nie iba učebnicová.

Neštandardným prvkom menovania sudcov ústavného súdu sa v ostatných rokoch stal vstup samotného ústavného súdu do procesu svojho vlastného kreovania. Nepokladám to za šťastné a je to prejavom toho, že ústavou vytvorený mechanizmus nevedol k výsledku bez toho, aby do toho nebol nútený vstúpiť ústavný súd. Nie ako ten, o koho ide ale ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý musel chrániť ústavnosť tvorby nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti.

Konanie ústavného súdu o sťažnostiach kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktoré smerovali proti rozhodnutiam prezidenta súčasne ukázali na slabinu existujúceho ústavného mechanizmu a to, že o delbu moci v skutočnosti nejde. Rozhodnutie prezidenta o nevyzmenovaní kandidáta za sudcu ústavného súdu nemusí byť konečné. Je prekonateľné práve cez ústavný súd, ktorý dokáže v prípade identifikácie porušenia základného práva alebo slobody nevyzmenovaného kandidáta tohto opätovne resuscitovať a vrátiť ho prezidentovi ako kandidáta na vymenovanie. Keďže ústavný súd nie je limitovaný poznatkami a možnosťami súčasnej medicíny, dokáže ako kandidáta na sudcu ústavného súdu dokonca resuscitovať aj toho, kto sťažnosť nepodal.

Výsledkom je situácia, keď prezident nevyvažuje národnú radu mocensky rovnocenným spôsobom, pretože jeho rozhodnutie o kandidátoch na sudcu ústavného súdu nie je konečné, ak je postihnuté takým porušením jeho práv a slobôd, ktoré opodstatňujú ich ochranu ústavným súdom. Prezident sa preto môže ocitnúť v situácii, keď je nútený sa opakovane zobrať už raz odmietnutým kandidátom, či dokonca ho aj proti svojej vôli vymenovať, ak nedokáže jeho nevyzmenovanie uskutočniť bez porušenia jeho základných práv a slobôd. Toto postavenie prezidenta v procese menovania sudcov ústavného súdu oslabuje a opodstatňuje hľadanie iného riešenia, ktorá je spojené s reálnou delbou moci.

Takýmto sa javí práve voľba sudcov ústavného súdu v parlamente ústavnou väčšinou, teda s nevyhnutnou podporou a zapojením parlamentnej menšiny.

Princíp väčšinového rozhodovania je v demokratickom štáte neoddeliteľne spojený s princípom ochrany menšiny, ktorá je na parlamentnej pôde reprezentovaná parlamentnou menšinou tvoriacou parlamentnú opozíciu. Medzi jej základné funkcie patrí najmä artikulácie menšinových názorov, predkladanie alternatívnych návrhov k väčšinovým stanoviskám a rozhodnutiam a kontrola vládnej väčšiny, to všetko pred zrakmi verejnosti, teda občianskej spoločnosti, ktorá si aj týmto spôsobom tvorí a upresňuje svoj názor na prácu parlamentu.

---

<sup>19</sup> Do pozornosti dávam – DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 282 – 286.

Prítomnosť parlamentnej menšiny núti vládu väčšinu vysvetľovať a zdôvodňovať svoje rozhodnutia. Garantovaná je tak zásada kontradiktórnosti, vychádzajúci zo slobodnej výmeny názorov a stanovísk za účelom hľadania širšej zhody a prípadne aj odstraňovanie nedostatkov. Táto zásada je základom činnosti parlamentu ako miesta výmeny názorov, presvedčanie oponentov o pravde a spravodlivosti a tiež ako miesta vyjednávania.

Parlamentná menšina predstavuje v demokratických systémoch vládnutia dôležitý prvok. Medzi práva parlamentnej menšiny a jej jednotlivých členov, ktoré by mali byť v demokratickom a právnom štáte ústavne garantované možno zaradiť najmä práva zaručujúce parlamentnej menšine účasť na parlamentných procedúrach, teda práva umožňujúce výkon dozoru a kontrolu vládnej väčšiny aj vlády samotnej. Ďalej ide o práva umožňujúce parlamentnej menšine domáhať sa ústavného preskúmania väčšinou prijatých rozhodnutí (zákonov), a konečne ide v neposlednom rade aj o práva chrániace parlamentnú menšinu i jej jednotlivých členov pred prenasledovaním a svojvôľou zo strany väčšiny.<sup>20</sup>

Rešpektovanie parlamentnej menšiny a potreba jej zapojenia do prijatia konečného rozhodnutia jej dáva skutočnú a nenahraditeľnú moc. To je skutočná deľba moci a vyvažovanie moci medzi vládou a ju podporujúcou väčšinou na jednej strane a menšinou na strane druhej. Bez zapojenia parlamentnej menšiny sa vláda nedokáže presadiť a dosiahnuť prijatie rozhodnutia. Ak sa ústavná väčšina nedosiahne, rozhodnutie nie je prijaté a toto je konečný stav. Preto ak hľadáme mechanizmus s reálnymi mocenskými pomermi, ale aj poistkami, tak práve voľba v parlamente s požiadavkou ústavnej väčšiny je toho lepšou zábezpekou ako pozlátkové a ornamentálne úpravy.

#### **4. ZÁVER**

Svoj príspevok končím v posledný deň funkčného obdobia ústavného súdu Ivetty Macejkovej. Od 16. februára 2019 vstupuje Slovenská republika do novej skúsenosti. To, Ako sa s ňou vysporiada budeme vedieť vyhodnotiť až neskôr.

V každom prípade aj neúspešná voľba kandidátov na sudcov ústavného súdu zo začiatku tohto roku ukazuje na citlivosť zasahovania do ústavnej úpravy ich menovania a relativizuje opodstatnenosť zavedenie ústavnej väčšiny pre voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu.

#### **Použitá literatúra:**

- BALOG, B.: Politická kultúra ako ultima ratio pri menovaní vlády. Brno : Právnická fakulta Masarykovi univerzity, Weyrovy dny právni teorie 2018 : (sborník z konferencie), 2018.
- ČÍČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : Matica Slovenská, 1997.
- DRGONEC, J.: Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018.
- CHOVANEK, J.: Ústava Slovenskej republiky základný zákon štátu. Bratislava : Procom, 2003.
- GIBA, M. – BARANÍK, K.: *Nad vládnym návrhom legislatívnych zmien v oblasti kreácie ústavných sudcov*. Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 2/2018.
- IPSEN, J.: Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 22. Auflage, München : Verlag Franz Vahlen, 2010, s. 230.
- POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka. 2006.
- SCHADE, P.: Grundgesetz mit Kommentierung. Regensburg : Walhalla Fachverlag, 2010.
- SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Žilina : Eurokódex, 2008.

#### **Kontaktné údaje:**

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.  
boris.balog@paneurouni.com  
Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola Bratislava  
Tomášikova 20  
821 02 Bratislava  
Slovenská republika

<sup>20</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2017.

# ÚSTAVNÉ SÚDNICTVO A POLITIKA: ČO VPLÝVA NA ROZHODNUTIE ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY?

Soňa Kurillová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** Even if at first sight it could seem that the Constitutional Court of the Slovak republic, as the independent authority protecting constitutionality, should be strictly separated from the politics, there are certain situations when the constitutional judiciary and the politics overlap. The Author in her article examines the factors which can influence the decision making of the Constitutional Court of the Slovak republic, respectively its individual judges, inter alia, in the context of the politicization of the justice, being relatively discussed topic also in the Slovak and Czech legal community.

**Abstrakt:** Aj keď by sa na prvý pohľad mohlo zdať, že by mal byť Ústavný súd Slovenskej republiky ako nezávislý orgán ochrany ústavnosti striktno oddelený od politiky, existuje niekoľko situácií, pri ktorých sa ústavné súdnictvo a politika prelínajú. Autorka vo svojom príspevku skúma faktory ktoré môžu mať vplyv na rozhodovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky resp. jeho jednotlivých sudcov, okrem iného aj v kontexte politizácie justície, ktorá je aj v slovenskom a českom právnom prostredí pomerne diskutovanou témou.

**Key words:** constitutional judiciary, politics, independence, Constitutional Court of the Slovak Republic, decision making.

**Kľúčové slová:** ústavné súdnictvo, politika, nezávislosť, Ústavný súd Slovenskej republiky, rozhodovacia činnosť.

## 1 ÚVOD

Otázka obsadzovania Ústavného súdu Slovenskej republiky je v tomto období jednou z najdiskutovanejších otázok (ústavno)právnej obce ako aj neprávnickej verejnosti. Dôvodom je koniec funkčného obdobia deviatich sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky v polovici februára 2019 a nevyhnutnosť výberu nových ústavných sudcov na uvoľnené miesta. Aj keď by sa na prvý pohľad mohlo zdať, že by mal byť Ústavný súd Slovenskej republiky ako nezávislý orgán ochrany ústavnosti striktno oddelený od politiky, existuje niekoľko situácií, pri ktorých sa ústavné súdnictvo a politika prelínajú. Aj napriek tomu však Ústavný súd nie je politickým subjektom, ale najmä súdnym orgánom, na ktorý sa vzťahuje princíp súdnej a sudcovskej nezávislosti. V tomto príspevku sa preto budeme venovať najmä faktorom, ktoré môžu mať vplyv na rozhodovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky, resp. jeho jednotlivých sudcov, medzi ktoré si dovoľujeme zaradiť aj samotný proces kreácie Ústavného súdu Slovenskej republiky.

## 2 SUDCOVSKÁ NEZÁVISLOSŤ

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“) vo svojom siedmom oddiele druhej hlavy upravuje právo na súdnu a inú právnu ochranu. Prvý odsek článku 46 Ústavy Slovenskej republiky priznáva právo každému domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Ústava Slovenskej republiky ďalej vo svojom článku 141 opätovne potvrdzuje, že (všeobecné) súdnictvo v Slovenskej republike vykonávajú nezávislé a nestranné sudy. V zmysle článku 144 Ústavy Slovenskej republiky sú sudcovia pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom. Sudcovia všeobecných súdov v zmysle uvedeného skladajú do rúk prezidenta Slovenskej republiky sľub, v ktorom sľubujú na svoju česť a svedomie, že sa budú správať Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami,

ktoré Slovenská republika ratifikovala a ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a zákonmi, budú vykladať zákony a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.

Aj napriek tomu, že Ústavný súd Slovenskej republiky nezaraďujeme do sústavy všeobecných súdov, ale je samostatným nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti, taktiež sa naň vzťahuje princíp nezávislosti súdnictva.

V zmysle článku 124 Ústavy Slovenskej republiky je Ústavný súd Slovenskej republiky nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Sudca Ústavného súdu v zmysle článku 134 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky skladá do rúk prezidenta Slovenskej republiky sľub, v ktorom sľubuje na svoju česť a svedomie, že bude chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.

Nezávislosť sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky potvrdzuje aj zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Starý zákon o Ústavnom súde“), v zmysle ktorého sú sudcovia pri rozhodovaní nezávislí a sú viazaní Ústavou Slovenskej republiky a ústavnými zákonmi. Princíp nezávislosti súdnej moci je zachovaný aj v zákone č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Nový zákon o Ústavnom súde“) v znení od 1. marca 2019.

Sudcovskú nezávislosť resp. nezávislosť súdnej moci ako jeden z najzákladnejších princípov práva možno v zmysle doktríny chápať vo viacerých rovinách, medzi ktoré právna teória zaraďuje chápanie sudcovskej nezávislosti ako (i) inštitucionálnu nezávislosť (nezávislosť súdov), (ii) personálnu nezávislosť (nezávislosť sudcov) a procesnú nezávislosť<sup>1</sup>.

Pre účely tohto príspevku možno vyzdvihnúť najmä Inštitucionálnu nezávislosť súdnictva, ako nezávislosť od iných zložiek moci v štáte, avšak ani tú nie je možné chápať ako absolútnu izoláciu. Aj napriek tomu, že žiadne iné štátne orgány nemôžu dávať súdom alebo jednotlivým sudcom príkazy alebo inak zasahovať do ich rozhodovacej činnosti, v určitých oblastiach v rámci vyvažovania mocí v štáte môže dôjsť k stretu súdnictva s inými zložkami moci. Ako príklad možno uviesť proces kreácie Ústavného súdu Slovenskej republiky, na ktorom sa spolupodieľajú predstavitelia zákonodarnej a výkonnej moci. Spôsob ustanovenia sudcov do funkcie možno nepochybne považovať za jedno z kritérií, na základe ktorého sa hodnotí nezávislosť sudcov. Aj s ohľadom na uvedené bude preto procesu obsadzovania miest sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky venovaná samostatná časť tohto príspevku.

### **3 ÚSTAVNÉ SÚDNICTVO A POLITIKA**

Ako sme už uviedli vyššie a ako to vyplýva aj z jeho ústavnej definície, Ústavný súd Slovenskej republiky má v právnom poriadku osobitné postavenie. Ústavný súd Slovenskej republiky nezaraďujeme do sústavy všeobecných súdov, nakoľko ide o samostatný a nezávislý orgán ochrany ústavnosti súdneho typu. Ústavné súdnictvo sa od všeobecného súdnictva v mnohom odlišuje, pričom ako jeden z podstatných rozdielov možno uviesť práve osobitný vzťah ústavného súdnictva k politike. Otázka vzťahu ústavného súdnictva a politiky je nielen v slovenskom a českom právnom prostredí, ale aj v zahraničí pomerne často diskutovanou témou, a to ako v rámci odbornej tak aj laickej verejnosti.

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že ústavný súd ako nezávislý orgán by mal byť striktné oddelený od politiky. V tomto prípade je ale nevyhnutné súhlasiť so slovenskými<sup>2</sup> ako aj zahraničnými<sup>3</sup> autormi, ktorí uvádzajú niekoľko situácií, kedy ústavné súdnictvo nepochybne

<sup>1</sup> CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo (Ústavný systém Slovenskej republiky). Bratislava: PraF UK, 2014, 407 s.

<sup>2</sup> ĽALÍK, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, 224 s.; ĽALÍK, T.: Politika a aktivizmus na Ústavnom súde. In: Justičná revue, 63, 2011, č. 5, s. 691-703.

<sup>3</sup> SAFJAN, M.: Politics and Constitutional Courts a Judge's Personal Perspective. In: EUI Working Papers LAW, 2008, č. 10, 29 s.

prichádza do kontaktu s politikou. Vzťah ústavného súdnictva a politiky možno vidieť najmä v troch rovinách, ktorými sú (i) matéria, ktorou sa ústavné súdy v rámci svojej rozhodovacej činnosti zaoberajú, (ii) dôsledky rozhodnutí ústavných súdov, ktoré majú politickú povahu, ako aj (iii) proces kreácie ústavných súdov.

Ako prvú rovinu, v ktorej sa ústavné súdnictvo prelína s politikou možno uviesť samotný predmet rozhodovania ústavného súdu. Otázky, ktorými sa ústavný súd zaoberá majú často politický charakter. Ide najmä o situáciu v prípade, keď Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o súlade právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky. Takéto konania môžu byť v mnohých prípadoch sporom medzi politickým názorom koaličných a opozičných strán, ktoré hľadajú na ústavnom súde oporu pre svoj výklad danej otázky. Podobným prípadom môže byť aj návrh Prezidenta Slovenskej republiky na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom. Spojenie ústavného súdnictva s politikou možno nepochybne vidieť aj v situácii, keď ústavný súd rozhoduje vo volebných veciach.

Ako druhý príklad prelínania ústavného súdnictva a politiky, ktorý priamo nadväzuje na vyššie uvedenú rovinu, je rozhodnutie, ktorým Ústavný súd Slovenskej republiky ako negatívny zákonodarca vysloví nesúlad právneho predpisu s Ústavou Slovenskej republiky. Takéto rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky môžeme aj z hľadiska jeho následkov považovať za rozhodnutie politickej povahy, nakoľko vyvolá potrebu reakcie zo strany zákonodarnej moci. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky a jeho odôvodnenie môže mať zároveň často vplyv na rozhodnutie zákonodarcu v budúcnosti, keď bude musieť zákonodarca zobrať rozhodnutie ústavného súdu do úvahy pri prijímaní nových právnych predpisov<sup>4</sup>.

V neposlednom rade môžeme nájsť prienik ústavného súdnictva a politiky už pri samotnom procese kreácie ústavného súdu. Spolupodieľanie sa viacerých zložiek moci na ustanovovaní sudcov ústavných súdov do ich funkcie nie je neobvyklým javom. Príkladom môže byť participácia parlamentu a prezidenta resp. monarchu na menovacom procese ako aj poslancov, resp. skupín poslancov pri navrhovaní vhodných kandidátov. Ako už bolo naznačené vyššie, uvedené platí aj pre menovanie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky prezidentom na návrh Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá navrhuje dvojnásobný počet kandidátov.

#### **4 ČO OVPLYVŇUJE ROZHODNUTIA ÚSTAVNÉHO SÚDU?**

Jednou zo záruk nezávislosti sudcov by mala byť povinnosť vymenovaného sudcu ešte pred zložením sľubu, vzdať sa členstva v politickej strane alebo politickom hnutí. Aj napriek tomu, že by mali byť sudcovia ústavného súdu pri výkone svojej funkcie najmä nezávislými odborníkmi na ústavné právo, stále ostávajú ľuďmi, ktorí majú určité politické názory ako aj svoj vlastný pohľad a názor na spoločensky diskutované témy<sup>5</sup>. Asi len ťažko by bolo možné uveriť tomu, že sa sudca ústavného súdu zložením sľubu stane automaticky názorovo neutrálnym. V tejto časti príspevku sa preto budeme venovať práve niekoľkým faktorom, ktoré môžu mať vplyv na rozhodovanie jednotlivých sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Otázke vplyvu politického presvedčenia na rozhodnutia súdov dosiaľ venovali viac pozornosti zahraniční ako slovenskí autori. V rámci nich možno vyzdvihnúť prácu českých kolegov<sup>6</sup>, ktorí sa zaoberali jednak otázkou, či možno vplyv politického presvedčenia badať v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Českej republiky, ale aj samotným procesom vzniku rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky.

---

<sup>4</sup> Podobne aj PETROV, J. : Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 22, 2014, č. 2, s. 149-154.

<sup>5</sup> Podobne aj CHMEL, J.: Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu-1. část. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 21, 2013, č. 2, s. 178-185.

<sup>6</sup> napr. HOŘEŇOVSKÝ, J.; CHMEL, J. :Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 23, 2015, č. 3, s. 302-311.; CHMEL, J.: Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu-1. část. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 21, 2013, č. 2, s. 178-185. alebo CHMEL, J.: Politika na Ústavním soudě? Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců "druhého" Ústavního soudu. 2. Část. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 21, 2013, č. 4, s. 475-483.

Je nepochybné, že konečný výsledok rozhodovacej činnosti – samotné rozhodnutie ústavného súdu je ovplyvnené mnohými faktormi. Jedným z nich je už samotný proces rozhodovania. V prípade Ústavného súdu Slovenskej republiky rozhoduje 13 sudcov buď spoločne v rámci pléna, alebo v trojčlenných senátoch.

Bez ohľadu na to, či ide o konanie plenárne alebo senátne, vec sa náhodným výberom prideliť jednému zo sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky ako sudcovi spravodajcovi. Sudca spravodajca pripravuje prvotný návrh rozhodnutia. Tento návrh však ešte ani zďaleka nie je konečným rozhodnutím, ale naopak, tvorí podklad pre rokovanie senátu resp. pléna ústavného súdu. Aj napriek tomu, že návrh sudcu spravodajcu nakoniec nemusí byť totožný s finálnym rozhodnutím, máme za to, že aj tento prvotný návrh a argumentácia v ňom obsiahnutá môže mať značnú váhu pri rozhodovaní jednotlivých sudcov a prijímaní výsledného rozhodnutia ústavného súdu.

Ďalšími, avšak dovolíme si tvrdiť, že podstatnými subjektmi v pozadí rozhodovacieho procesu Ústavného súdu Slovenskej republiky sú podľa nášho názoru súdny poradcovia sudcov ústavného súdu. Každý sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky má v zmysle Nového zákona o ústavnom súde právo na pridelenie najmenej štyroch súdnych poradcov. Súdny poradca musí mať skončené vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa a najmenej päťročnú prax v právnickom povolání. Poradca je povinný riadiť sa pri výkone svojej funkcie pokynmi sudcu. Úlohou poradcu je najmä príprava podkladov pre rozhodovanie, spracúvanie konceptov rozhodnutí a plnenie ďalších odborných úloh. Sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky si musí minimálne troch poradcov vybrať zo štátnych zamestnancov zamestnaných v kancelárii Ústavného súdu. Zvyšných poradcov si môže sudca vybrať na základe vlastného uváženia, pričom podmienkou bude splnenie zákonom stanovených podmienok. S ohľadom na možnosť sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky ovplyvniť výber vlastných poradcov, môžeme predpokladať, že si bude sudca vyberať takých poradcov, ktorí sú mu názorovo blízki<sup>7</sup>. Aj napriek tomu ale podklady na rozhodovanie pripravené poradcami sudcu môžu ovplyvniť konečné rozhodnutie. Keďže sudca ústavného súdu nemusí byť odborníkom na každú z tém, ktorá je prejednávaná pred ústavným súdom, možno predpokladať, že bude sudca pri výbere svojich poradcov zohľadňovať aj ich odbornosť. Konečné rozhodnutie vždy leží na sudcovi, či už ide o prípravu návrhu sudcu spravodajcu alebo vytvorenie si názoru na návrh predložený iným sudcom. Prítomnosť poradcu však môže mať pozitívny vplyv aj s ohľadom na možnosť vedenia konštruktívnej diskusie a hľadanie argumentov pre konečné rozhodnutie, ktoré samotných sudcov posúva na vyššiu úroveň<sup>8</sup>.

V tejto časti považujeme za potrebné spomenúť aj najdôležitejšie subjekty v procese prijímania rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorými sú nepochybne samotní sudcovia ústavného súdu. Ústavný súd je kolektívny orgán a jeho výsledné rozhodnutie vždy závisí od hlasovania jednotlivých sudcov.

Ako sme už konštatovali v predošlých častiach tohto príspevku, v zmysle Starého zákona o Ústavnom súde sú sudcovia Ústavného súdu Slovenskej republiky pri výkone svojej funkcie nezávislí a sú viazaní Ústavou Slovenskej republiky a ústavnými zákonmi, resp. v stanovených prípadoch aj zákonmi. V zmysle sľubu, ktorý ústavný sudca skladá do rúk prezidenta Slovenskej republiky sudca rozhoduje podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranné. Sudca je povinný vzdať sa členstva v politickej strane alebo politickom hnutí ešte pred zložením svojho sľubu. Dňom, keď sa sudca ujíma svojej funkcie zároveň zaniká jeho prípadný poslanecký mandát a členstvo vo vláde.

Bolo by veľmi odvážne tvrdiť, že sa sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky zložením svojho sudcovského sľubu do rúk prezidenta stane zo dňa na deň osobou bez akéhokoľvek

<sup>7</sup> Uvedený názor má podporu aj vo výskume uskutočnenom J. Chmelom a J. Hořeňovským, v ktorom sa istí sudcovia Ústavného súdu Českej republiky priznali, že pri výbere asistentov berú do úvahy popri odbornosti aj hodnotovú orientáciu, ktorá je im blízka. Bližšie pozri aj HOŘEŇOVSKÝ, J.; CHMEL, J. :Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 23, 2015, č. 3, s. 302-311.

<sup>8</sup> CHMEL, J. :Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 23, 2015, č. 3, s. 302-311.

politického presvedčenia<sup>9</sup>, ktorého názor bude ovplyvnený výlučne existenciou právnych predpisov a predchádzajúcej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu. Aj napriek tomu sme presvedčení, že rozhodovanie sudcu nemusí byť ani v prípade bývalého poslanca, bývalého člena vlády, resp. bývalého člena politickej strany alebo politickej hnutia v rozpore s princípom sudcovskej nezávislosti a nestrannosti. To, či bude vplyv politiky prítomný, môže ukázať až neskoršia analýza rozhodnutí ústavného súdu. Pravdepodobne najobjektívnejšie by bolo možné skúmať vplyv politického presvedčenia sudcov na rozhodnutiach Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorých tento posudzoval súlad právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky. Názorovú líniu jednotlivých sudcov však možno pozorovať aj pomocou odlišných stanovísk, v prípade ak sudcovia nie sú stotožnení s názorom väčšiny.

Okrem všetkých vyššie uvedených skutočností, ktoré môžu ovplyvniť rozhodovanie jednotlivých sudcov a teda zároveň aj samotné rozhodnutie Ústavného Slovenskej republiky, a ktorých výpočet ani zďaleka nevyčerpáva všetky možnosti, považujeme za podstatný aj vplyv procesu kreácie na následnú rozhodovaciu prax Ústavného súdu Slovenskej republiky. S ohľadom na jeho význam sme sa rozhodli tomuto vzťahu venovať v rámci príspevku samostatnú časť.

## **5 VPLYV KREÁCIE NA ROZHODNUTIA ÚSTAVNÉHO SÚDU**

Otázka kreácie Ústavného súdu Slovenskej republiky je v poslednej dobe diskutovanou témou v rámci odbornej ako i laickej verejnosti. V nedávnej dobe sa dostala do pozornosti najmä rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky z júla 2014 vymenovať zo šiestich navrhnutých kandidátov na pozíciu sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky iba jednu kandidátku a teda zároveň odmietnuť vymenovať ktoréhokoľvek zo zvyšných piatich kandidátov. Predmetné rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky podnietilo niekoľko konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktoré sa týkali jednak práv nevymenovaných kandidátov, ako aj ústavného výkladu menovacích právomocí prezidenta Slovenskej republiky. Prezident síce nakoniec v decembri 2017 tento spor s Národnou radou Slovenskej republiky ohľadom menovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky ukončil a troch kandidátov vymenoval na uvoľnené miesta na Ústavnom súde Slovenskej republiky, aj napriek tomu však celý spor podnietil diskusiu ohľadom ideálneho modelu kreácie Ústavného súdu Slovenskej republiky a potrebe, respektíve možnostiach legislatívnej úpravy.

V čase písania tohto príspevku sa na Slovensku opätovne otvorila otázka obsadzovania Ústavného súdu Slovenskej republiky vzhľadom na to, že sa vo februári 2019 skončilo funkčné obdobie deviatim sudcom Ústavného súdu Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky ako aj Prezident teda momentálne stoja pred náročnou úlohou obsadenia Ústavného súdu Slovenskej republiky. Absencia tak veľkého počtu sudcov totiž znamená znefunkčnenie Ústavného súdu a oslabenie ochrany ústavnosti.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa v súčasnosti skladá z trinástich sudcov a na jeho čele je predseda, ktorého zastupuje podpredseda. Na kreácii Ústavného súdu Slovenskej republiky spoločne participujú zástupcovia zákonodarnej a výkonnej moci. Obsadzovania Ústavného súdu Slovenskej republiky sa v rámci svojich kreačných právomocí zúčastňuje prezident Slovenskej republiky („Prezident“) a Národná rada Slovenskej republiky („Národná rada SR“ alebo „Parlament“). Prezident v zmysle súčasnej právnej úpravy vymenúva sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky z dvojnásobného počtu kandidátov navrhnutých Národnou radou SR na dvanásťročné obdobie.

Ako sme už v predchádzajúcich častiach uviedli, spôsob ustanovenia sudcov do funkcie je jedným z kritérií, na základe ktorých sa hodnotí nezávislosť sudcov. Na ustanovovaní sudcov do funkcie by sa malo vždy podieľať viac predstaviteľov štátnej moci a rozhodovanie by malo vychádzať z určitého kompromisu medzi zložkami moci v štáte.

V Slovenskej republike sa síce pri kreácii Ústavného súdu Slovenskej republiky spolupodieľajú zákonodarná moc (prostredníctvom Národnej rady SR) a výkonná moc (osobou Prezidenta), avšak menovacia právomoc Prezidenta bola rozhodnutím<sup>10</sup> Ústavného súdu Slovenskej republiky značne oslabená. V zmysle výkladu Ústavného súdu Slovenskej republiky

<sup>9</sup>Len pre vylúčenie pochybností uvádzame, že politické presvedčenie sudcu nechápeme výlučne v negatívnom zmysle, ale máme na mysli skôr určitú hodnotovú orientáciu sudcu ústavného súdu.

<sup>10</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo dňa 17.3.2015.



musí prezident vymenovať presne polovicu kandidátov navrhnutých Národnou radou SR bez možnosti podrobnejšieho posudzovania odbornosti a spôsobilosti na výkon funkcie. S ohľadom na voľbu kandidátov jednoduchou parlamentnou väčšinou proces kreácie nedávno medzi verejnosťou vyvolal otázky ohľadom spolitizovania Ústavného súdu Slovenskej republiky, čo by mohlo mať za následok zhoršenie mienky o jeho nezávislosti a nestrannosti.

Aj napriek oslabeniu právomocí prezidenta v oblasti menovania sudcov Ústavného súdu má prezident stále dôležitú úlohu, keďže ho možno považovať za určitú protiváhu Národnej rady SR. To, do akej miery môže prezident ovplyvniť konečné obsadenie Ústavného súdu Slovenskej republiky závisí od aktuálneho postavenia prezidenta a rozloženia politických síl v štáte. V prípade, ak má prezident podporu parlamentnej väčšiny, pravdepodobne nebudeme svedkami sporov medzi jednotlivými zložkami moci a bude možné očakávať menšie výhrady voči kandidátom navrhnutým Národnou radou SR. V prípade, ak prezident ale parlamentnú väčšinu mať nebude, môžeme predpokladať dôslednejšie využívanie jeho priestoru na úvahu.

V súčasnosti, po tom ako Ústavný súd Slovenskej republiky svojim výkladom upresnil rozsah menovacieho oprávnenia prezidenta, má na zloženie Ústavného súdu Slovenskej republiky oveľa väčší vplyv práve Národná rada SR. Na schválenie kandidáta Národnou radou SR sa v súčasnosti vyžaduje iba nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, pričom na uznášaniaschopnosť Parlamentu sa vyžaduje nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. V praxi to znamená, že kandidát môže byť schválený v prípade, ak získa aspoň 39 hlasov, na čo vo väčšine prípadov nie sú potrebné hlasy parlamentnej opozície. Prezident má v zmysle výkladu Ústavného súdu Slovenskej republiky možnosť vymenovať presne polovicu kandidátov navrhnutých Parlamentom, bez možnosti podrobnejšieho posudzovania odbornosti a spôsobilosti na výkon funkcie. Ak nastane situácia ako v súčasnosti, keď sa bude obsadzovať deväť uvoľnených miest, zvolenie kandidátov jednoduchou parlamentnou väčšinou môže spôsobiť dojem výrazného spolitizovania ústavného súdu.

V prípade, ak by ústavodarca schválil novelu Ústavy Slovenskej republiky, ktorou by sa odobrala prezidentovi menovacia právomoc úplne a voľba kandidátov by spočívala výlučne na Národnej rade SR, mohlo by to mať dopad aj na nezávislosť ústavného súdu a to aj napriek prísnejším požiadavkám na počet hlasov potrebných na zvolenie.

Sme toho názoru, že zloženie Ústavného súdu by malo byť založené najmä na odbornosti jednotlivých sudcov a nie na aktuálnej väčšine v parlamente. O to viac, ak sa obsadzuje viac ako polovica uvoľnených miest. V tomto prípade by totiž mohlo dôjsť k situácii, kedy by sa kontrola ústavnosti mohla stať iba akousi náhradou politického rozhodovania. Aj z toho dôvodu by preto mala byť podľa nás kreácia najdôležitejšieho orgánu ochrany ústavnosti výsledkom spolupráce viacerých zložiek moci.

Miesto záveru by sme si možno len dovolili vysloviť pomerne optimistické pranie, aby bol v budúcnosti Ústavný súd Slovenskej republiky naozaj považovaný za nezávislý orgán ochrany ústavnosti a aby sa aj k jeho obsadzovaniu pristupovalo zodpovedne a odborne, aby sme v budúcnosti mohli konštatovať, že vplyv politiky na jeho rozhodovaciu činnosť má prinajmenšom klesajúcu tendenciu.

#### **Použitá literatúra:**

- CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo (Ústavný systém Slovenskej republiky). Bratislava: PraF UK, 2014. 407 s.
- HOŘEŇOVSKÝ, J.: CHMEL, J.: Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2015, č. 3, s. 302-311.
- CHMEL, J.: Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu-1. část. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2013, č. 2, s. 178-185.
- CHMEL, J.: Politika na Ústavním soudě? Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců "druhého" Ústavního soudu. 2. Část. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2013, č. 4, s. 475-483.
- ĽALÍK, T.: Politika a aktivizmus na Ústavnom súde. In: Justičná revue, 2011, č. 5, s. 691-703.
- ĽALÍK, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. 224 s.
- PETROV, J.: Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2014, č. 2, s. 149-154.

SAFJAN, M.: Politics and Constitutional Courts a Judge's Personal Perspective. In: EUI Working Papers LAW, 2008, č. 10, 29 s.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Soňa Kurillová

kurillova4@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

# ATRAHOVANIE PRÁVOMOCÍ ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Michal Tomin

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

**Abstract:** The presented work deals with the current issue of the so-called. material core of the Constitution. The aim of the thesis is to dispute the procedure as well as to analyze the finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic ÚS 21/2014 of 30.01.2019. Several scientific methods were used to process this topic. In particular, the cognitive method, but also the logical methods that may include analysis, deduction, and scientific synthesis. Furthermore, the method of comparison was used consistently according to suitability and necessity during the whole work. Particular attention was paid to the consideration of the competence of the Constitutional Court of the Slovak Republic in deciding on the (un-)constitutionality of the constitutional laws, namely articles of the Constitution of the Slovak Republic. The main part of this work is a detailed analysis of the finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The most important contribution of this work is the description of the arguments why, in author's legal opinion, the Constitutional Court's provisions not annulled by the Constitutional Court as well as a statement on procedural errors made by the Constitutional Court of the Slovak Republic during decisioning about the proposal.

**Abstrakt:** Predkladaná práca sa venuje aktuálnej problematike tzv. materiálneho jadra Ústavy. Zámerom práce je polemizovanie o postupe ako aj rozbor nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2014 zo dňa 30.01.2019. Pri spracovávaní tejto témy boli použité viaceré vedecké metódy. Je to najmä poznávacia metóda, ale sú to aj logické metódy medzi ktoré možno zahrnúť analýzu, dedukciu a vedeckú syntézu. Metóda komparácie bola uplatňovaná sústavne podľa vhodnosti a potrebnosti počas celej práce. Pozornosť je venovaná najmä úvaham o kompetencii Ústavného súdu Slovenskej republiky pri rozhodovaní o (ne)ústavnosti ústavných zákonov, konkrétne článkov Ústavy Slovenskej republiky. Nosnou časťou tejto práce je podrobné rozanalizovanie nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky. Za najvýznamnejší prínos tejto práce je možné považovať popísanie časti argumentov prečo, podľa právneho názoru autora, ustanovenia Ústavy nezrušiteľné Ústavným súdom Slovenskej republiky ako aj vyjadrenie sa k procesnoprávnym pochybeniam, ktoré vznikli pri prijatí návrhu ako aj počas rozhodovania o ňom Ústavným súdom Slovenskej republiky.

**Key words:** Material Core, Constitution of the Slovak Republic, Division of Power, Constitutional Law.

**Kľúčové slová:** Materiálne jadro, Ústava Slovenskej republiky, Deľba moci, Ústavný zákon.

## 1 ÚVOD

Problematika vymedzenia materiálneho jadra spolu s možnosťou zrušenia ustanovení Ústavy Slovenskej republiky, práve Ústavným súdom Slovenskej republiky bola, aj je, v teórii práva spolu s ústavným právom vždy vysoko frekventovanou a debatovanou témou medzi odbornou verejnosťou. Záujem o túto otázku t. j. o možnosť a spôsob derogovania „protiústavných ustanovení Ústavy“ a tým vymedzenia materiálneho jadra Ústavy, kedy bude možné o tejto protiústavnosti rozhodnúť, začína eskalovať aj vďaka nedávnemu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý si dovoľil prekročiť Rubikon a použiť „nukleárnu zbraň“ ústavného práva. Nemenej dôležitou otázkou je podľa názoru autora aj priblíženie historického kontextu ako sa konkrétne ustanovenia dostali do Ústavy Slovenskej republiky. V nasledujúcej časti príspevku je popísaný historický exkurz legislatívneho procesu, ktorý vložil do Ústavy Slovenskej republiky niektoré problémové ustanovenia. Takisto sú uvedené možné problémy, ktoré spomenutý nález môže spôsobiť do budúcnosti ako aj možné riešenia de lege ferenda, ktoré by boli schopné tento dnes už existujúci stav zvrátiť. V skratke, cieľom tejto práce bude predovšetkým podať čo najobjektívnejšie argumenty

a odpovede na vyššie spomínané otázky spolu s ďalšími podotázkami, ktoré budú položené priamo v texte. Pri písaní práce sa autor opiera najmä o fundované vedecké články uverejnené prevažne v odborných a vedeckých časopisoch. Medzi doplnkovú literatúru patrili takisto zahraničné monografie z Českej republiky od významných právnych teoretikov so zameraním na ústavné právo. Najvýznamnejšie a najrelevantnejšie pramene, ktoré sú použité v tejto práci sú však nepochybne nálezy a uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky ako aj odlišné stanoviská sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky.

## **2 HISTORICKO-POLITICKÝ DISKURZ UDALOSTÍ, KTORÉ SMEROVALI K NOVELIZÁCIÍ ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY SPORNÝMI USTANOVENIAMÍ.**

Na začiatok je potrebné poznamenať, že cesta k dvanástej novele Ústavy Slovenskej republiky začala na 33. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky dňa 20. marca 2014. Tento návrh ústavného zákona sa zrodil po dlhých rokovaniach k témam, ktoré boli dlhodobo v centre záujmu občanov Slovenskej republiky. Cieľom predkladaného návrhu ústavného zákona bolo vytvoriť ústavno-legislatívny rámec pre ďalšie pokračovanie hľadania možností ako vykonať zmeny v justícii tak, aby bola súdna moc efektívna, ale hlavne v očiach verejnosti dôveryhodná.<sup>1</sup> Avšak, prvým problémom, ktorý v legislatívnom procese na úrovni Národnej rady Slovenskej republiky nastal bola skutočnosť, že neexistoval konsenzus aspoň 3/5 väčšiny poslancov, ktorí by za túto pripravovanú novelu Ústavy Slovenskej republiky hlasovali. Túto komplikáciu sa podarilo vyriešiť až po doplnení návrhu ústavného zákona, do ktorého bolo pridané ustanovenie z oblasti manželstva ako základu rodiny. Toto ustanovenie malo posilniť tradičný inštitút rodiny tým, že malo vytvoriť rámec pre budúce riešenia na podporu mladých rodín a manželstva.<sup>2</sup> Gro návrhu ústavného zákona však tvorila reorganizácia Súdnej rady, spôsob kreovania Súdnej rady, oddelenie predsedu Súdnej rady a funkcie predsedu Najvyššieho súdu, otázka kompetencií Súdnej rady a zrušenie trestnoprávnej imunity sudcov na Slovensku. Nakoniec sa celý legislatívny proces ešte viac zneprehladnil poslancekými pozmeňujúcimi návrhmi, ktoré menili celkom komplexne body predkladaného návrhu až tak, že sa medzi pôvodné body 9 a 10 navrhovaného zákona dostalo cez pozmeňujúci návrh aj problémové ustanovenie čl. 147 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré doplnilo už dovtedy existujúce ustanovenie o - „Prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky odvolá aj sudcu, ktorý nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne, na základe právoplatného uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 1 alebo na základe právoplatného rozhodnutia ústavného súdu, ktorým sťažnosť podľa čl. 154d ods. 2 zamietol.“<sup>3</sup> Novela ústavy, ktorá bola prijatá v roku 2014 resp. ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. sa bezprostredne po zverejnení v zbirke zákonov stal predmetom odbornej diskusie nielen pre kontroverznosť čl. 41 ods. 1, ktorý ustanovil manželstvo ako jedinečný vzťah muža a ženy, ale najmä pre problematiku vo veci previerok spôsobilosti sudcov všeobecných súdov. Treba poznamenať, že táto úprava sa vzťahovala aj na sudcov ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014. V skratke išlo o to, do akej miery je v parlamentnej demokracii prípustná resp. odôvodnená ingerencia výkonnej moci do moci súdnej, keďže ústavná koncepcia vychádzala z toho, že súdna rada o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti rozhoduje na základe podkladov od štátneho orgánu, plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností a vyjadrení kandidáta na sudcu podľa čl. 141a ods. 5 a ods. 9 Ústavy Slovenskej republiky. Pritom podľa už vyššie uvedeného sa podľa čl. 154d predpoklady sudcovskej spôsobilosti vzťahujú retroaktívne aj na sudcu ustanoveného do funkcie pred 1. septembrom 2014. Teda možno skonštatovať, že previerky sudcov podľa novely ústavy a k nej vydaných vykonávacích predpisov t. j. zákon č. 195/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony nepochybne zasahujú do pomyselného a odbornými teoretikmi

<sup>1</sup> [online]. [cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=397222>>.

<sup>2</sup> [online]. [cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=6>>.

<sup>3</sup> [online]. [cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <[https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/vyhľadavanie\\_vysledok&ZakZborID=13&CisObdobia=6&Text=&CPT=921&CisSchodze=&DatumOd=&DatumDo=&FullText=False](https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/vyhľadavanie_vysledok&ZakZborID=13&CisObdobia=6&Text=&CPT=921&CisSchodze=&DatumOd=&DatumDo=&FullText=False)>.

vytvoreného materiálneho jadra ústavy, závažným spôsobom, ktorý spočíva práve v neprimeranom zásahu do delby moci. Možno skonštatovať, že aj poradná rada Európskych sudcov (CCJE) Rady Európy zaujala k týmto previerkam negatívne odporúčacie stanovisko: „Stále funkčné obdobie sudcov, ktoré je základným prvkom ich nezávislosti, je neprimerane spochybnené a ohrozené, ak sú bez konkrétneho a dôvodného podozrenia iniciované previerky sudcov.“<sup>4</sup> Poradný orgán rady Európy sa kriticky vyjadril aj k zhromažďovaniu materiálov tajnou službou pri rozhodovaní, či sudcovia spĺňajú nevyhnutné požiadavky: „Akýkoľvek pokus o použitie materiálov získaných tajnými službami, ktorý tieto inštitúcie obvykle používajú, proti sudcom je nepochybne vážnym narušením nezávislosti súdnictva.“<sup>4</sup> Z vyššie uvedenej genézy legislatívneho procesu, ale aj z vtedajšej nevhodnosti a reakcii zo strany sudcovského stavu, už vtedy existoval majoritný záujem na zrušení týchto ustanovení v Ústave Slovenskej republiky alebo minimálne príslušných ustanovení vykonávacích predpisov k týmto ustanoveniam. Zaujímavosťou je aj skutočnosť, že v pléne Ústavného súdu Slovenskej republiky rozhodovali aj ústavní sudcovia, ktorým sa končilo funkčné obdobie a mali prerušený výkon funkcie sudcu podľa § 24 ods. 1 zákona č. 385/2000 Z. z. zákona o sudcoch a prísediacich, práve na Najvyššom súde Slovenskej republiky kde už momentálne aj pôsobia, keďže im skončila prekážka vo výkone funkcie sudcu resp. vypršalo im 12 ročné funkčné obdobie<sup>5</sup> sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky. Možno sa teda domnievať, že konanie sudcov Ivetty Macejkovej, Petra Brňáka, Milana Ľalíka, ale aj Jany Baricovej<sup>6</sup> pri rozhodovaní v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2014<sup>7</sup> mohlo byť účelové, zaujaté a v neposlednom rade subjektívne, keďže sa ich bytostne ustanovenie čl. 154d Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.<sup>8</sup> dotýkalo, práve z dôvodu, že sa vzťahovalo aj na sudcov všeobecných súdov ustanovených do funkcie pred 1. septembrom 2014. Teda bola by aj pri nich posudzovaná sudcovská spôsobilosť už vyššie spomenutým spôsobom. Existovala tu možnosť namietnutia zaujatosti ku veci, keďže na základe ustanovenia § 27 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, ústavný sudca je vylúčený z výkonu sudcovskej funkcie v konaní vo veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci možno mať pochybnosti o jeho nepredpojatosti. Na základe uvedeného teda možno skonštatovať pomer sudcov v konaní k veci, keďže sa dá jasne preukázať, že mali len prerušený výkon funkcie sudcu všeobecného súdu, teda existovali dôvody, ktoré by ich vylučovali z konania a tieto dôvody mali byť bez meškania oznámené predsedníčke Ústavného súdu Slovenskej republiky.<sup>9</sup> Vráťme sa však späť od úvah o účelovosti a nadmernej proaktivite sudcov pri rozhodovaní o „vlastných“ veciach a pozrime sa na ťažiskovú tézu tejto práce resp. k úvahám o tom či bolo prijatie návrhu a ďalšie konanie o ňom, z procesnoprávneho hľadiska správne.

### 3 MERITUM VECI

Najdôležitejšie je zodpovedať si tri otázky. Prvou je, či v tomto prípade vôbec existovala v čase podania návrhu kompetencia resp. bola daná možnosť Ústavnému súdu Slovenskej republiky, aby na základe podania návrhu podpredsedu Súdnej rady Slovenskej republiky bol Ústavný súd Slovenskej republiky oprávnený konať, keďže podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky začne konanie, ak podá návrh predseda Súdnej rady Slovenskej republiky. Otázkou je, či v tomto prípade toto podanie návrhu vykonal oprávnený subjekt. Druhou otázkou je však ešte zásadnejšia skutočnosť, že tento podaný pôvodný návrh bol listom z 24. októbra 2014 argumentačne rozšírený o návrh, aby Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom rozhodol nad rámec pôvodného návrhu, že čl. 154d ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1, čl. 144 ods. 1 a čl. 145. ods. 1 Ústavy

<sup>4</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<http://www.sudcovia.sk/en/documents/archive/9-slovenske-kategorie/dokumenty/1633-stanovisko-ccje-k-previerkam-sudcov>>.

<sup>5</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <[https://www.nsud.sk/data/files/1854\\_rp-nssr-2018-v-zneni-opatrenia-c-1-az-3-s-ucinostou-od-642018.pdf](https://www.nsud.sk/data/files/1854_rp-nssr-2018-v-zneni-opatrenia-c-1-az-3-s-ucinostou-od-642018.pdf)>.

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> PL. ÚS 21/2014 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.01.2019.

<sup>8</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20140901.html>>.

<sup>9</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1993/38/20140901.html>>

Slovenskej republiky. Znamená to, že podstatou tejto otázky je, či Ústavný súd Slovenskej republiky má vôbec právomoc na zrušenie časti Ústavy Slovenskej republiky a ak áno, tak za akých podmienok. Poslednou nezodpovedanou otázkou je dišputa o tom, či môže Ústavný súd Slovenskej republiky rozšíriť vec o preskúmanie súladu aj takých ustanovení, ktoré neboli uvedené v návrhu, ba ani v dopĺňujúcom návrhu na začatie konania o súlade ustanovení, konkrétne hovoríme o čl. 147 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

### **3.1 (Ne)možnosť prijatia podaného návrhu**

Túto otázku, hoci sa môže javiť iba ako formálny problém, nemožno marginalizovať. Ústavný súd Slovenskej republiky musí vždy posudzovať, či predložený návrh na základe čl. 130 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, na konanie vo veci súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 týkajúcich sa výkonu súdnictva, bol podaný oprávneným subjektom. Je treba tu skutočnosť, že ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., ktorý novelizoval Ústavu Slovenskej republiky vložil do ústavy aj práve spomínaný čl. 130 ods. 1, konkrétne písmeno f), ktoré oprávňovalo nový subjekt na tento typ podania a to práve predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky. Túto skutočnosť, bolo nepochybne treba uviesť pre vytvorenie si osobného názoru pri tomto rozbere. Ak sa vrátíme späť ku výkladu čl. 130 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky na základe môjho právneho názoru, ale aj podľa výkladu Ústavného súdu Slovenskej republiky<sup>10</sup> je potrebné toto ustanovenie vykladať striktno formalisticky, keďže sa má vzťahovať len na osoby oprávnené na podanie takéhoto návrhu z dôvodu, že v tomto spomenutom ustanovení je uvedený taxatívny<sup>11</sup> výpočet oprávnených subjektov, ktoré majú právo na predloženie návrhu. Ďalej sa nachádza procesná legitímácia na podanie návrhu na začatie konania aj na úrovni zákonnej, konkrétne v § 18 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, kde je takisto uvedené taxatívne vymedzenie oprávnených subjektov.<sup>12</sup> Treba poznamenať, že práve novelizácia zákona č. 38/1993 Z. z., ktorá udelila kompetenciu predsedovi Súdnej rady Slovenskej republiky podať návrh na začatie konania vo veciach súladu právnych predpisov týkajúcich sa súdnictva na Ústavný súd Slovenskej republiky, bola uskutočnená zákonom č. 195/2014 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť dňa 1.9.2014. Z uvedeného možno opakovane skonštatovať veľmi zaujímavú skutočnosť, že pri podávaní návrhu na Ústavný súd Slovenskej republiky môžeme opätovne vidieť proaktívnosť a pripravenosť Súdnej rady Slovenskej republiky pri návrhu na podanie ešte pred nadobudnutím účinnosti novely zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky. Je potrebné pripomenúť túto neobvykle rýchlu reakciu, ktorá opakovane privádza k zapochybovaniu o možnej nezaujatosť pri rozhodovaní o tomto spočiatku nie príliš výraznom návrhu. Možno by v tomto momente niekto chcel oponovať § 20 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z., ktorý ustanovuje, že návrh na začatie konania sa Ústavnému súdu musí podať podpísaný navrhovateľom alebo jeho zástupcom. Argumentácia týmto ustanovením je absolútne nemožná a vylúčená, hoci aj na základe možného dvojstupňového výkladu.<sup>13</sup> Prvým možným, ktorý prichádza do polemiky je ten, že stačí ak by návrh na začatie konania bol Ústavnému súdu Slovenskej republiky podaný len s podpisom navrhovateľa. Avšak tento argument je ľahko vyvrátiiteľný, keďže v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2014 sa hneď na začiatku odôvodnenia uvádza, že bol doručený návrh podpredsedu Súdnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov. Druhý potenciálny argument by mohol byť vznesený v zmysle, že podpredseda Súdnej rady Slovenskej republiky konal ako zástupca predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky. Tento argument však takisto nemožno použiť, keďže podľa § 5 ods. 2 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky, ktorý bol novelizovaný zákonom č. 195/2014 Z. z. a, ktorý nadobudol účinnosť dňom 1.9.2014, je ustanovené, že ak nie je predseda súdnej rady vymenovaný alebo je

<sup>10</sup> Pozri bod 25 -[online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.ustavnysud.sk/castokladene-otazky>>.

<sup>11</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.najpravo.sk/slovník/t/taxativny-vypocet.html>>.

<sup>12</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: < <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1993/38/20140901>>.

<sup>13</sup> Ibidem

nepřítomný, tak vykonáva povinnosti predsedu súdnej rady podpredseda súdnej rady.<sup>14</sup> Toto ustanovenie je však okrem opätovne interesantnej účinnosti potrebné na základe gramatického výkladu vykladať tak, že podpredseda súdnej rady vykonáva za predsedu súdnej rady iba povinnosti, pričom podanie návrhu na základe čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky je nie povinnosť, ale právo predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky. Sekundárne možno argument o zastupovaní možno vylúčiť aj a) na základe štatútu Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorý bol vydaný podľa § 4 ods. 1 písm. b) zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky, v ktorom je v čl. 10 ods. 3 ustanovené, že za súdnu radu koná predseda súdnej rady a podpredseda súdnej rady v rozsahu ustanovenom Ústavou a zákonom, štatútom, rokovacím poriadkom a uznesením vlády.<sup>15</sup> Z uvedeného vyplýva, že tento štatút hovorí iba o konaniach, ktoré majú byť vykonané v mene súdnej rady, teda nehovorí o konaní resp. o zastúpení predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky. Na záver tejto problematiky je ešte možné spomenúť §20 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z.<sup>16</sup>, ktorý ustanovuje, že na začatie konania je nevyhnutnosť pripojiť splnomocnenie na zastupovanie navrhovateľa advokátom alebo komerčným právnikom. Z uvedeného možno taktiež usúdiť, že spomínaný odsek má nadväzujúci vzťah na ods. 1 najmä preto, že sa nachádzajú spoločne pod §20 t. j. môžeme skonštatovať, že za pojem zastúpenie možno považovať len také zastúpenie, ktoré je vykonávané advokátom alebo komerčným právnikom pričom účel tohoto zastúpenia bude slúžiť len na zastupovanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

### 3.2 (Ne)možnosť preskúmania a derogácie noriem rovnakej právnej sily

Ťažiskom tohto bodu je argumentácia, kedy by podľa môjho právneho názoru, dnes už odbornej verejnosti známe konanie Ústavného súdu Slovenskej republiky, bolo prípustné a naopak, prečo je možné domnievať sa, že v konkrétnej situácii sa mal Ústavný súd Slovenskej republiky, takéhoto konania vystríhať. Na začiatok treba pripomenúť, že táto úvaha je v kontexte nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014, možná len vtedy, ak z procesnoprávneho hľadiska pripustíme oprávnenosť návrhu na konanie o súlade právnych predpisov zo strany podpredsedu Súdnej rady.

Hneď na úvod problematiky je potrebné uviesť, že Ústava Slovenskej republiky textuálne solídne ustanovuje v čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky<sup>17</sup>, že Ústavný súd Slovenskej republiky preskúmava resp. rozhoduje o súlade zákonov a iných noriem nižšej právnej sily s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Zároveň Ústava Slovenskej republiky uvádza v čl. 2 ods. 2, že štátny orgán môže vykonávať len to, čo je uvedené v Ústave Slovenskej republiky a v zákonoch resp. v čl. 134 ods. 4 že ústavní sudcovia sú viazaní ústavnými zákonmi, čo vyplýva z ich sľubu, ktorý skladajú do rúk prezidenta. Súčasne v nadväznosti na spomenuté ustanovenia čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, treba poznamenať, že Ústavný súd v tejto otázke už judikoval v uznesení sp. zn. PL. ÚS 14/00<sup>18</sup>, že Ústavný súd Slovenskej republiky nie je príslušný na konanie o súlade právnych predpisov rovnakého stupňa právnej sily. Takisto v tomto náleze zdôraznil, že čl. 125 ods. 1 ústavy je veľmi precízne a uzavreto formulovaný. Tento argument je možné odôvodniť na základe historického výkladu. Konkrétne v čl. 2 federálneho ústavného zákona č. 91/1991 Zb. o ústavnom súde Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky<sup>19</sup> je striktné explicitne uvedený taxatívny výpočet možných kompetencií na rozhodnutie spolu s konkrétnymi právnymi normami, pri ktorých existovala táto možnosť. Pričom ak by práve tu niekto namietal, že na základe tohto ustanovenia môže mať kompetenciu na preskúmanie ústavných zákonov aj Ústavný súd Slovenskej republiky, treba

<sup>14</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/185/20140901.html>>.

<sup>15</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/656.pdf>>.

<sup>16</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1993/38/20140901>>.

<sup>17</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20140901.html>>.

<sup>18</sup> PL. ÚS 14/00 uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 04.05.2000.

<sup>19</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/91/19910401>>.

poznamenať, že z historického hľadiska je aj v dôvodovej správe uvedené, že kompetencia v čl. 2 zákona č. 91/1991 Zb., bola ponechaná nato, aby existovala možnosť derogovania neprijateľných ústavných zákonov z komunizmu.<sup>20</sup> Zároveň v nadväznosti na položenú tézu je možné poznamenať, že argumentácia Ústavného súdu Slovenskej republiky o tom, že má právomoc na posudzovanie súladnosti ústavy s ústavným zákonom, ktorú odvodzuje z čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky a z teórie tzv. implikovaných, skrytých, či z podstaty vyplývajúcich právomocí<sup>21</sup> je logicky chybná. Je preto možné sa domnievať, že táto argumentácia nemá právny základ v ústave a aj keď si ústavní sudcovia môžu želať mať právomoc k posudzovaniu súladnosti ústavy s ústavnými zákonmi a aj keď sa môžu snažiť podporné argumentovať, že je vhodné, aby Ústavný súd Slovenskej republiky takúto právomoc mal, avšak nevyplýva z ničoho, že takúto právomoc naozaj majú. Áno, niekedy takéto úvahy typu *de lege ferenda* sú mierne prenášané do teleologického výkladu pri medzerách v práve, ale je neprípustné, aby si ktokoľvek prisvojoval právomoc, ak si myslí, že je rozumné, aby ju mal.<sup>22</sup>

Ďalej treba uviesť, že čl. 124 ústavy treba vykladať súčasne s čl. 2 ods. 2 ústavy, keďže medzi základné východiská a požiadavky právneho štátu patrí princíp legality, ktorý znamená najmä to, že všetky štátne orgány môžu konať len v rozsahu a spôsobom ako ustanoví zákon. Z uvedeného vyplýva povinnosť, ktorá sa vzťahuje aj na Ústavný súd Slovenskej republiky. Ako bolo vyššie uvedené, ústavný súd nemá právomoc skúmať súlad ústavných zákonov s ústavou, z čoho vyplýva, že nemá ani kompetenciu skúmať súlad noviel ústavy s Ústavou Slovenskej republiky. Toto atrahovanie právomoci je možné považovať za postup *ultra vires*, keďže podstatou právneho štátu je požiadavka, že verejnoprávne zásahy musia mať oporu v zákone<sup>23</sup> t. j. mať právny titul. Sám Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 5/2017 tvrdí, že je vždy nutné pýtať sa znovu a znovu, aký právny základ má každý zásah, aký právny základ má preskúmaný akt, a napokon aký právny základ má rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky.<sup>24</sup> Ak tento výrok porovnáme v konkurencii k amnestijnému nálezu, ktorému som sa podrobne venoval, práve v tomto náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2017, paradoxne Ústavný súd Slovenskej republiky striktné a dôsledne rešpektoval jeho viazanosť Ústavou Slovenskej republiky, pretože mu explicitne umožňovala zrušenie amnestie preskúmať t. j. týmto konaním poukázal, že práve ústavodarca má najširší rozsah kompetencií, pričom rozsah právomocí môže prenášať na iné orgány v závislosti od jeho vôle, či potreby. V rámci tejto úvahy je nepochopiteľné, že ak si bol Ústavný súd Slovenskej republiky pred necelým rokom v rovnakom zložení ústavných sudcov vedomý, že môže konať len v rámci ústavodarcom vymedzených „mantinelov“<sup>25</sup>, prečo zrazu túto svoju premisu porušil resp. mal vôľu ju porušiť, zvlášť keď mal k dispozícii menej invazívne a legálne riešenie, ktoré by bolo v súlade s princípom minimalizácie zásahov do právomocí iných orgánov.<sup>26</sup> Riešením resp. kompromisom medzi spornými previerkami na jednej strane a integritou Ústavy Slovenskej republiky spolu s princípom legality a obmedzenia štátnej moci na strane druhej, mohli byť uskutočnené len na základe čl. 125 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Konkrétne tou časťou tohto ustanovenia, ktoré ustanovuje, že ak je medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. To znamená, že Ústavný súd Slovenskej republiky by zrušil napadnuté ustanovenia vykonávacieho zákona č. 385/2000 Z. z., čím by dosiahol stav kedy by sa príslušné články Ústavy Slovenskej republiky stali obsoletné<sup>27</sup> resp. nevykonávateľné a zároveň by aj vyzval ústavodarcu, aby sa nezamyslel len nad zrušeným

<sup>20</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: < <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=85421>>.

<sup>21</sup> PL. ÚS 21/2014 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.01.2019.

<sup>22</sup> SOBEK, T. Právni rozum a morálny cit. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2016, s. 289 – 290

<sup>23</sup> PL. ÚS 21/2014 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.01.2019 – odlišné stanovisko Lajosa Mészárosa.

<sup>24</sup> PL. ÚS 5/2017 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 09.01.2019 - bod. 95.

<sup>25</sup> Pričom podľa môjho názoru konal naozaj až príliš formalisticky. Pozri aj TOMIN, M. [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<http://opac.crzp.sk/?fn=detailBiblioForm&sid=2025E333BF3D880574EC186196FB&seo=CRZP-detail-kniha>>.

<sup>26</sup> IV. ÚS 472/2012 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.01.2013.

<sup>27</sup> PRUSÁK, J.: Obsoletná/absoltná právna norma, verejnoprávna korporácia a verejnoprávna Inštitúcia. In: Justičná revue, 58, 2006, č. 11,



zákonom, ale aj nad náležitou časťou Ústavy Slovenskej republiky. Predkladané riešenie je v kontexte tohoto prípadu jediné možné, keďže nešlo o tak závažný problém, ktorý by mal Ústavný súd Slovenskej republiky nevyhnutne chrániť a bolo ho možné vyriešiť týmto menej invazívnym spôsobom, ak by bol správne aplikovaný princíp proporcionality. Zároveň v nadväznosti na túto úvahu je možné predstaviť si konanie Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade ústavných zákonov s ústavou a to len v dvoch výnimočných prípadoch. Prvou možnosťou, ktorá už bola nepriamo načrtnutá je tá, kedy by na to ústavodarca priamo splnomocnil Ústavný súd Slovenskej republiky a druhá eventualita priamo vyplýva z čl. 12 Ústavy Slovenskej republiky, keďže tento článok priamo chráni nezrušiteľnosť ľudských práv<sup>28</sup> pred ústavodarcom, čo bolo naznačené aj v uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 153/2013, v ktorom sťažovateľ smeroval sťažnosť proti ústavnému zákonu a v ktorom ústavný súd deklaroval, že nie je vylúčené, aby mohol Ústavný súd Slovenskej republiky cez ústavnú sťažnosť zrušiť ústavný zákon smerujúci proti individuálnym adresátom, ak by to bolo individuálne rozhodnutie „maskované v kabáte“ ústavného zákona.<sup>29</sup> Prístup ústavného súdu by tak bol podobný inštitútu declaration of incompatibility, ktorý je používaný Najvyšším súdom Spojeného kráľovstva v oblasti ochrany ľudských práv prostredníctvom Human Rights act.<sup>30</sup> V skratke, je vhodné vyjadriť sa v tomto bode ešte ku klauzule večnosti, ktorú vytvoril resp. ustanovil sám Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/2014 a ktorá, podľa môjho právneho názoru, prináša právnu neistotu spočívajúcu v trvalej obave, že bude ľubovoľná ústavná norma vyhlásená Ústavným súdom slovenskej republiky za nesúladnú. Ústavný súd Slovenskej republiky si teda udelil právomoc rušiť ústavné novely ústavodarcu voči klauzule večnosti či materiálnemu jadrú. Myšlienkou pri tvorbe tejto klauzuly bola vedomosť, že ľudia sú schopní všetkého, tak sa im pokúsme zakázať aspoň niečo. Táto myšlienka je bojom medzi dvoma stranami, a to Národnou radou Slovenskej republiky spolu s jej schopnosťou zneužitia moci a na druhej strane Ústavným súdom Slovenskej republiky s jeho schopnosťou užívania moci nad rámec možného. Z uvedeného ústavnému súdu ale aj odbornej verejnosti vyplynulo, že je potrebné viac sa báť demokraticky na 4 roky volených poslancov, ktorí v našich podmienkach zastupiteľskej demokracie reprezentujú spontaneitu ľudu, než ústavných sudcov s funkčným obdobím 12 rokov, ktorí by mali reprezentovať knižnú rozumnosť, i keď ich volia práve poslanci Národnej rady Slovenskej republiky, ktorí sa však snažia tieto posty obsadiť nie príliš transparentnými osobami. Je možné byť kritický ku klauzule večnosti, v tom, v akom zmysle bola vytvorená a poznamenať, že je z dlhodobého, ba až večného hľadiska neudržateľná, keďže „nihil este perpetuum dátum“ (nič nie je večné) a to ani, čo do prírodných t. j. exaktných vied a o to viac ani čo do humanitných vied, právo nevynímajúc. Ako píše Boris Balog: „prehodnotiť kladivom alebo bez neho večné ústavné inštitúty by mohla práve ale len nasledujúca ľudová ústavodarná iniciatíva, pretože táto ako originálny neodvodený ústavodarca nie je viazaná existujúcou ústavou a jej klauzulou večnosti, pretože ľudová ústavodarná generácia si svoju legitimitu z existujúcej ústavy neodvodzuje – ona ústavu originálne dáva a s tým aj možnú novú klauzulu večnosti.“<sup>31</sup> Z toho vyplýva, že klauzulu večnosti nemožno považovať za večnú čo do obsahu slova t. j. klauzulu večnosti, ktorá stanovuje večnosť materiálneho jadra ústavy, je sama súčasťou tohto materiálneho jadra, preto je možné dedukovať, že ustanovenie ústavy obsahujúce večnosť/nemennosť materiálneho jadra ústavy súčasťou materiálneho jadra nie je.

### 3.3 (Ne)možnosť rozšírenia a následného rozhodnutia nad rámec návrhu

Táto časť je zameraná na opätovný procesný excés, ku ktorému došlo pri rozhodovaní Ústavného súdu Slovenskej republiky v tejto veci. Predovšetkým je možné skonštatovať, že išlo o rozhodovania ultra petitum<sup>32</sup>, teda nad rámec pôvodne predloženého návrhu<sup>33</sup>, ktorý bol po jeho

<sup>28</sup> Pozn. Možno hovoriť o zodpovednosti zrušiť ústavný zákon z dôvodu humanizmu, i keď bez priamej opory v predpisoch, čo môže spočívať v pozitivizme, iusnaturalizme ale hlavne v ochrane dôstojnosti.

<sup>29</sup> II. ÚS 153/2013 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.02.2013.

<sup>30</sup> FREDMAN, S. From Dialogue to Deliberation: Human Rights Adjudication and Prisoners Rights to Vote. (2013) Public Law, 292.

<sup>31</sup> BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. 1. vyd. Žilina: EUROKÓDEX, 2014. 57 s.,

<sup>32</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<http://www.ejil.org/pdfs/11/4/554.pdf>>.

<sup>33</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<http://www.ejil.org/pdfs/11/4/554.pdf> – p. 5>.

prijatí (Pozn. podľa môjho názoru nesprávnom prijatí návrhu na začatie konania – pozri bod 2.1.) na ďalšie konanie predsedníčkou súdnej rady výrazne rozšírený až tak, že v tomto štádiu konania napádal aj ústavné normy. Nemenej zaujímavým a dôležitým je však aj tento exces, v ktorom si Ústavný súd Slovenskej republiky vo výrokovvej časti nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 dovolil prekročiť navrhovaný petít. Pričom odbornere je určite známy všeobecný úzus o tom, že súd je viazaný žalobným návrhom žalobcu, čo vyplýva zo zásady ne ultra petitem. Otázkou však je, či túto zásadu možno uplatňovať iba v súkromnoprávných sporoch alebo ak v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Generálny advokát Paolo Mengozzi v konaní pred Európskym súdnym dvorom vo veci C-122/16P k tejto zásade uvádza, že zásada ne ultra petita je odvodená od dispozičnej zásady, ktorou sa spravuje konanie o zákonnosti na súdoch Únie. Teda podľa dispozičnej zásady procesná iniciatíva prináleží účastníkom konania, ktorí určujú predmet konania a preto súd musí rozhodnúť o všetkých návrhoch, ktoré mu boli predložené a len o návrhoch, ktoré mu boli predložene. Ďalej dispozičná zásada a zásada ne ultra petita, ktorá je od nej odvodená sa vo všeobecnosti považujú za vyjadrenie súkromnej autonómie jednotlivcov. Otázka, či a do akej miery určitý subjekt uplatní svoje právo na súde, totiž v konečnom dôsledku závisí od jeho vlastnej vôle.<sup>34</sup> (Pozn. toto poňatie však platí predovšetkým v rámci občianskeho súdneho konania.) Vo verejnoprávnych konaniach však dispozičná zásada a zásada ne ultra petita t. j. obmedzenia právomoci súdu, ktoré z nich vyplývajú – majú odlišný dosah.<sup>35</sup> Z uvedeného možno skonštatovať, že táto zásada sa mení na jeden z aspektov práva na spravodlivý proces vo všeobecnosti. Súd teda nemôže byť v žiadnom prípade pasívny a nemôže sa obmedzovať na to, že je len „ústami účastníkov konania“. Súčasne je treba poznamenať, že zákaz prihliadať na dôvody ex offa sa uplatňuje práve a len v rámci sporov o neplatnosť, teda skúmania zákonnosti.<sup>36</sup> Ba čo viac ani § 40 zákona č. 38/1993 Z. z. neumožňuje ex offa Ústavnému súdu Slovenskej republiky rozšíriť návrh na konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom, keďže hovorí len o predpisoch nižšej právnej sily t. j. nie o rozširovaní návrhu na derogáciu ústavného zákona s Ústavou Slovenskej republiky. Zaujímavá je aj skutočnosť, že Ústavný súd Slovenskej republiky doteraz toto ustanovenie § 40 aplikoval len pri normách, ktoré boli technicky úplne totožné s tými preskúmanými napr. sp. zn. PL. ÚS 12/05<sup>37</sup>, sp. zn. PL. ÚS 27/2015<sup>38</sup> alebo sp. zn. PL. ÚS 17/08.<sup>39</sup> Zároveň v súvislosti s dispozičnou autonómiou účastníkov konania je potrebné spomenúť aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 575/2016<sup>40</sup>, v ktorom došlo k prelomeniu dispozičnej autonómie účastníkov konania tým, že i keď malo byť rozhodnuté len o osobách, ktoré sa domáhali svojich práv t. j. len o tom čo bolo navrhované, aj tak Ústavný súd Slovenskej republiky rozšíril okruh osôb, ktoré sa týmto rozhodnutím opätovne stali kandidátmi na sudcov, teda aj tí, ktorí sa ničoho nedomáhali. Argumentom pre tento krok sa stali objektívne faktory a záujem o ochranu ústavnosti, ktoré boli povýšené nad individuálne záujmy, pričom tento argument bol podobne použitý aj v predmetnom rozoberanom náleze ústavného súdu.<sup>41</sup> Som presvedčený, že tak ako

<sup>34</sup> Návrh generálneho advokáta Paola Mengozziho vo veci British Airways plc vs. EK, vec C-122/16 P, body 84-86 [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <[http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5b4f8e9b582a649d09ebefa65ca99bf44.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaxqLe0?doclang=SK&text=&pageIndex=0&part=1&mode=Ist&docid=191184&occ=first&dir=&cid=545289#Footnote41](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5b4f8e9b582a649d09ebefa65ca99bf44.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaxqLe0?doclang=SK&text=&pageIndex=0&part=1&mode=Ist&docid=191184&occ=first&dir=&cid=545289#Footnote41)>.

<sup>35</sup> Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Galp Energía España a i./Komisia (C-603/13 P, EU:C:2015:482, bod 36)

<sup>36</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <[http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5eb29504930c743f88be4abf11b5b2ee2.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObN4Re0?doclang=SK&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=165918&occ=first&dir=&cid=481031](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5eb29504930c743f88be4abf11b5b2ee2.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObN4Re0?doclang=SK&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=165918&occ=first&dir=&cid=481031)>.

<sup>37</sup> PL. ÚS 12/05 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.11.2007 – Platy sudcov

<sup>38</sup> PL. ÚS 27/2015 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 25.11.2015 – Platy sudcov

<sup>39</sup> PL. ÚS 17/08 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20.05.2009 - vo veci špeciálneho súdu, keď zabudol na výraz špeciálny súd

<sup>40</sup> PL. ÚS 575/2016 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 06.12.2017

<sup>41</sup> [online]. [cit. 2019.03.30.]. Dostupné na internete: <[https://www.teraz.sk/slovensko/baranik-rozsirenie-navrhu-stazovatelov/296515-clanok.html?fbclid=IwAR1bcxkJaFxm4ltK6HjomSmUAXo-xn2vvy01\\_MxsJVfyZ4U7qW2LOBX3k](https://www.teraz.sk/slovensko/baranik-rozsirenie-navrhu-stazovatelov/296515-clanok.html?fbclid=IwAR1bcxkJaFxm4ltK6HjomSmUAXo-xn2vvy01_MxsJVfyZ4U7qW2LOBX3k)>.

vtedy, aj teraz považujem toto za „nadprácu“ Ústavného súdu Slovenskej republiky, keďže jeho povinnosťou nie je fabulovať alternatívy možných zásahov do implicitného materiálneho jadra ústavy v každej totožnej alebo podobnej situácii, ako je tá, ktorá bola výslovne v návrhu napadnutá. Znamená to, že prelomením dispozičnej autonómie a samovoľným rozšírením pôvodného a neskôr doplneného návrhu, Ústavný súd Slovenskej republiky berie právomoc predsedovi Súdnej rady Slovenskej republiky na podávanie návrhov len v takých veciach týkajúcich sa výkonu súdnictva, ktoré sa mu nezdarujú súladné. Preto na základe uvedeného vyššie, spoločne s vypovedanými argumentami, podľa môjho názoru, nemal vyhovieť Ústavný súd Slovenskej republiky prvému bodu v náleze sp. z. PL. ÚS 21/2014.

Finálne stanovisko rozboru: Na základe použitej argumentácie uvedenej v rozbere merita veci tejto práce v spojení s § 25 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z., Ústavný súd Slovenskej republiky nemal právomoc na prerokovanie návrhu a zároveň bol návrh podaný zjavne neoprávneným subjektom, teda Ústavný súd Slovenskej republiky mal na predbežnom prerokovaní odmietnuť ho uznesením.<sup>42</sup>

#### **4 KONZEKVENCIE A MOŽNÉ OTÁZKY NÁLEZU ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY SP. ZN. PL. ÚS 21/2014 SPOLU S NÁVRHMI DE LEGE FERENDA NA ZHOJENIE**

Na úvod by je treba poznamenať, že prvý rébus, ktorý bude musieť právna veda resp. odborná spoločnosť vyriešiť je bez pochyb problém ako vyriešiť skutočnosť, že Ústavný súd Slovenskej republiky si dovolil v predmetnom náleze uviesť, že Ústava Slovenskej republiky a ústavné predpisy nedisponujú rovnakou právnou silou, keďže si sám udelil právomoc a rozhodol o nesúlade ústavného zákona s Ústavou Slovenskej republiky aj keď mu ani ústava ani žiadny iný ústavný predpis túto kompetenciu nepriznávajú.<sup>43</sup> Súčasne však na druhej strane, Ústavný súd Slovenskej republiky imunizoval pred svojím prieskumom ústavné zákony prijímané referendum resp. na základe referenda, čo je popretím ochrany pred strachom z ústavodarcu, keďže poslancov Národnej rady Slovenskej republiky volia občania Slovenskej republiky, teda pomyselný „strach z väčšiny“ sa v tomto ponímaní ako argument, neguje. V súvislosti s uvedeným je potom legitímne sa spýtať, či existuje nejaká rozdielnosť v právnej sile medzi ústavnými zákonmi navzájom t.j. či týmto nálezom nastala „revolúcia“ odbornej verejnosti známej hierarchie právnych noriem tak, ako ju poznáme. Ďalšou, nemenej dôležitou otázkou je problém, či prostredníctvom tohoto nálezu neprichádza k otvoreniu pandorinej skrinky, keďže Ústavný súd Slovenskej republiky nevymedzil alebo aspoň jasnejšie nepovedal, kedy resp. v akých prípadoch bude oprávnený opätovne konať rovnako alebo podobne. Máme sa preto obávať, že tu bude „vládnuť“ Ústavný súd Slovenskej republiky prostredníctvom 7 ústavných sudcov<sup>44</sup> s funkčným obdobím 12 rokov, s ktorými nik, na čele s ústavodarcom, nebude môcť nič legálne, až do uplynutia funkčného obdobia, urobiť? Bolo, alebo je, toto rozhodnutie ústavného súdu správne, ak vidíme obraz z toho, ako prebieha voľba kandidátov na ústavný súd resp. ak vidíme akí ľudia sú častokrát na tento post navrhovaní a zvolení? Chceme tu takýto typ vlády, ak o nej nemôžeme rozhodnúť prostredníctvom voľby, v ktorej sa môžu vyjadriť všetci oprávnení občania Slovenskej republiky? Inými slovami, bolo správne, že Ústavný súd Slovenskej republiky si „uzurpoval“ kompetencie Národnej rady Slovenskej republiky, keďže len ona sama môže delegovať právomoci na iné orgány štátnej moci? Či naopak, môže ústavodarca zrušiť toto predmetné rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky a tým zasiahnuť do jeho kompetencií, čím by vytvoril nový precedens, ktorý by vytvoril bludný uzavretý kruh „nezákonných“ riešení resp. sporov o to, kto má pravdu? Osobne sa mi ponúka viacero potencionálne možných riešení. Tieto navrhované riešenia, ktoré sa mi javia za určitých podmienok uskutočniteľné, predložím v postupnosti podľa ich intenzity zásahu do Ústavy Slovenskej republiky od najvyššej po najnižšiu. Prvým možným riešením by bolo vytvorenie absolútne novej Ústavy s „posvätením“ ľudu t.j. občanov Slovenskej republiky, v ktorej by či už explicitne alebo naďalej implicitne existovalo materiálne jadro, avšak s tým, že by boli zadefinované pravidlá, kedy a či vôbec

<sup>42</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.ustavnysud.sk/casto-kladene-otazky>>.

<sup>43</sup> [online].[cit.2019.03.30.]. Dostupné na internete: <<https://www.upjs.sk/public/media/2705/ZTK%20-ucebnica-%202018.pdf>>.

<sup>44</sup> Pozn. Väčšina pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky

resp. kto môže toto materiálne jadro chrániť. Druhým možným a asi najreálnejším riešením, ktoré sa ponúka je zhojenie tohto stavu tým, že ústavodarca výslovne „zakotví“ do Ústavy Slovenskej republiky ustanovenie, že Ústavný súd Slovenskej republiky nesmie rozhodovať o súlade právnych predpisov v kontexte seba právnu silou rovných právnych predpisov t.j. zákaz rozhodovania o súlade ústavných zákonov s Ústavou Slovenskej republiky, pričom táto novela ústavy by prebehla prostredníctvom ústavného zákona, ktorý by v deň schválenia ústavodarcom bol aj publikovaný v zbierke zákonov a nadobudol by účinnosť nasledujúcim dňom zverejnenia v zbierke zákonov, čím by sa znemožnilo Ústavnému súdu Slovenskej republiky zareagovať prípadným nálezom. Tretím ponúkaným riešením, aj keď asi najmenej právne čistým je eventúálna možnosť nerešpektovanie nálezu, keďže Ústavný súd Slovenskej republiky prekročil svoje právomoci, teda vytvorenie obsolencie nálezu t.j. bol by platný ale neúčinný a to tak, že by sa Zbierka zákonov, rozhodla tento nález neopublikovať, čím by samozrejme bol ohrozený disciplinárnym stíhaním zodpovedný subjekt. Avšak ak by toto disciplinárne konanie nezačalo resp. nikto by nepodal návrh, alternatívne by sa k tomuto konaniu mohol vyjadriť Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý by mohol len skonštatovať nelegálnosť konania, no nemohol by prikázať konať. Tým by sme sa vyhli otvoreniu pandorinej skrinky, no zároveň týmto mechanizmom mohli spustiť otvorenie ďalšej.

## 5 ZÁVER

Počas celej práce som sa snažil podrobnou analýzou rozobrať problematiku a možné, najmä procesnoprávne, pochybenia Ústavného súdu Slovenskej republiky v náleze PL. ÚS 21/2014. Postupne bola predkladaná odborná literatúra a citovania z rozhodnutí Ústavného súdu podložených argumentov, ktoré poskytli odpovede na možné pochybenia pri akceptácii návrhu ako aj na možné protirečenie si samotným Ústavným súdom Slovenskej republiky. V rámci jadra práce som považoval, za obzvlášť významné vysvetliť a zodpovedať ťažiskovú otázku tejto práce resp. odôvodnenie prečo podľa môjho právneho názoru považujem predmetný nález Ústavného súdu Slovenskej republiky za účelový ako aj prečo je klauzula večnosti neudržateľná a naopak, za akých špecificky prípustných podmienok, ktoré som v tejto práci explikoval na konkrétnych príkladoch, je možné jej existenciu pripustiť. Verím, že som dostatočne potvrdil správnosť tvrdenia ústavnoprávnej teórie o neprijateľnosti podania resp. o nepripustnosti rozhodovania rozšíreného návrhu. Pre konečné zhrnutie argumentov by som uviedol, že návrh na konanie vo veci súladu právnych predpisov týkajúci sa výkonu súdnictva bol podaný neoprávneným subjektom. Avšak samozrejme najvýznamnejším argumentom pre obhajobu nemožnosti derogovania článkov Ústavy Slovenskej republiky je argument existencie právneho štátu a jeho horizontálnej deľby moci, ako aj samotné zadefinovanie právomocí orgánov štátnej moci v Ústave Slovenskej republiky, ktoré vytvára systém brzd a protiváh na základe, ktorého je možné zabezpečiť rešpektovania základných ľudských práv a slobôd premietnutých do Ústavy Slovenskej republiky. V doslove tejto odbornej práce by som chcel poznamenať, že táto práca preukazuje kardinálnosť procesnoprávných pochybení Ústavného súdu Slovenskej republiky pred a počas tvorby finálneho rozhodnutia, čo vo výsledku na konci dňa bez pochyb vyvolá polemiky odbornej obce. Avšak akokoľvek tento nález rozprúdi debatu za hľadáním jedinej „správnej“ odpovede, aj tak bude vždy platiť naša stará právnická axioma – „Keď sa stretnú dvaja právnici a diskutujú o jednom probléme, tak majú naň tri rôzne názory.“ Preto si myslím, že bude osobitne dôležité ako sa zachová a ako sa s týmto novým stavom vysporiada najmä Národná rada Slovenskej republiky. Na záver by som už len dodal, že v predchádzajúcich vyššie uvedených kapitolách som sa snažil aspoň v skratke odôvodniť, prečo sa domnievam, že v predmetnom prípade takýto zásah Ústavného súdu v mene ochrany implicitného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky nemal nastať. To znamená, že aj napriek všetkým uvedeným argumentom v neprospech pojednávaného rozhodnutia, konštatujem, že Ústavný súd Slovenskej republiky by mal byť bezprostredne pripravený do budúcnosti na spoločenské hrozby, ktoré nás môžu stretnúť skôr ako by sme to čakali...

### Zoznam použitej literatúry:

#### Neperiodická literatúra

BORIS, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. 1. vyd. Žilina: EUROKÓDEX, 2014. 212 s. ISBN: 978-80-8155-032-4.

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústava a ústavné zákony. 1. vyd. Bratislava: Kaligram. 2013. 272 s. ISBN: 978-80-8101-727-8.

- BREJCHOVÁ LAPČAKOVÁ, M. – MAJERČÁK, T.: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni. I. zväzok. UPJŠ Košice, 2012, 416 s.
- CIBULKA, L. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Bratislava: PraF UK, 2014. 407 s. ISBN: 978-80-7160-366-5.
- DIXON, R.: Constitutionla Amendment Rules: A Comparative Perspective. The Law School of the University of Chicago, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 349, 2011.
- DRGONEC, J.: Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky. Bratislava: EUROKÓDEX, 2010, 416 s., ISBN: 978-80-89447-25-1.
- FÁBRY, B.: Teoretické problémy tvorby práva. Bratislava: A-medi management, 2018. 244 s. ISBN: 978-80-89797-38-7.
- PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In: GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P.(ed.): Zákon v kontinentálnom právu, EUROLEX BOHEMIA, Praha, 2005. 135 s. ISBN: 80-86861-06-6.
- RATICA, J.: Súd a tvorba práva. Bratislava: Eurokódex, 2009, 160 s. ISBN: 9788089363230.
- SOBEK, T.: Právni rozum a morálny cit. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. 2016, 336 s. ISBN: 9788087439234.

### **Periodická literatúra**

- FREDMAN, S. From Dialogue to Deliberation: Human Rights Adjudication and Prisoners Rights to Vote. (2013) Public Law, 292.
- KYSELA, J. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. In: Jurisprudence. č. 1/2010, s. 25.
- MAVROIDIS PETROS, C.: Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place, 2000, 11 European Journal of International Law 4, s. 763–813.
- PRUSÁK, J.: Obsoletná/absolentná právna norma, verejnoprávna korporácia a verejnoprávna Inštitúcia. In: Justičná revue, 2006, č. 11, s. 58.

### **Právne predpisy, normatívne právne akty a rozhodovacia činnosť súdov – judikáty**

- Návrh generálneho advokáta Paola Mengozziho vo veci British Airways plc vs. EK, vec C-122/16 P.
- Návrhy generálneho advokáta Jääskinena vo Galp Energía España a i./Komisia C-603/13 P.
- PL. ÚS 14/00 uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 04.05.2000.
- PL. ÚS 12/05 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.11.2007.
- PL. ÚS 17/08 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20.05.2009.
- PL. ÚS 27/2015 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 25.11.2015.
- PL. ÚS 575/2016 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 06.12.2017
- PL. ÚS 5/2017 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 09.01.2019.
- PL. ÚS 21/2014 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.01.2019.
- PL. ÚS 21/2014 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.01.2019 – odlišné stanovisko Lajosa Mészárosa.
- Stanovisko CCJE k previerkam sudcov CCJE-BU(2014)4 zo 04.06.2014.
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov.
- Ústavný zákon č. 91/1991 Zb. o Ústavnom súde Českej a Slovenskej Federatívnej republiky.
- Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky.
- Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.
- Zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

### **Elektronické zdroje a elektronické dokumenty**

- <https://www.nrsr.sk/web/>
- <http://www.sudcovia.sk/en/>
- <https://www.slov-lex.sk/domov>
- <https://www.najpravo.sk/>
- <https://www.ustavnysud.sk/aktualne-informacie>
- <http://www.sudnarada.gov.sk/>

<https://cms.crzp.sk/Default.aspx?pageid=9>

<http://www.ejil.org/>

[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/sk/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/sk/)

<https://www.teraz.sk/>

<https://www.upjs.sk/>

<https://www.nsud.sk/>

**Kontaktné údaje:**

Meno a priezvisko so všetkými titulmi – Bc. Michal Tomin

e-mail – m.tomin9@gmail.com

Názov vysielajúcej organizácie – Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Adresa – ulica – Kollárová 545/10

PSČ Mesto – 917 01 Trnava

Štát – Slovenská republika

# ÚSTAVNÉ ZMENY ŠTRUKTÚRY ŠTÁTU VO SVETLE NÁLEZU PL. ÚS 21/2014

Ondrej Ružička

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstrakt:** Tento príspevok predstavuje zamyslenie sa nad rozhodnutím PL. ÚS 21/2014 a jeho potencionálnym vplyvom na možnosť zmeny štruktúr Slovenskej republiky na iné formy. Bude sa jednať o pokus popísať potencionálne obmedzenie delegovaného ústavodarcu v prípade takto užšie vymedzenej tematiky.

**Kľúčové slová:** neústavnosť ústavných zákonov, formy štátu, ústavodarná moc, horizontálna forma štátu

**Abstract:** This paper reflects on PL's decision. ÚS 21/2014 and its potential impact on the possibility of changing the structure of the Slovak Republic to other forms. It will be an attempt to describe the potential constraint of the delegated constitution in the case of such a narrower topic.

**Key words:** unconstitutional constitutional statutes, state forms, constitutional power, horizontal state form

*Come gather 'round people  
Wherever you roam  
And admit that the waters  
Around you have grown  
And accept it that soon  
You'll be drenched to the bone.  
If your time to you  
Is worth savin'  
Then you better start swimmin'  
Or you'll sink like a stone  
For the times they are a-changin'.  
Bob Dylan*

## 1 ...THEY ARE A-CHANGIN'

Úryvok z piesne Boba Dylana „*Times they are a-changin'*“, nie je náhodný. Rozhodnutie Ústavného súdu predstavuje zásadný zlom v slovenskom ústavnom práve. Podobne, pokiaľ chceme žiť musíme začať plávať, či na naše pomery reflektovať tento prelomový nálezu, inak sa môže stať, že spolu s ním sa dostaneme na pomyselné dno a utoníme pod jeho záťažou. Ako sa teda vysporiadať s ním ako môžeme plávať, či skôr ako bude môcť plávať ústavodarcu po tomto rozhodnutí? Na to sa pokúsime dať odpoveď aj keď zameranú len na jednu problematiku a to problematiku formy štátu.

Slovenské ústavné právo už dlhšiu dobu smerovalo k objaveniu materiálneho jadra ústavy a teda aj k procesu skúmania ústavnosti ústavných aktov. Bez snahy kvalifikovať toto objavujúce rozhodnutie ako dobré, alebo zlé, musíme ho vnímať ako prejav, či skôr úkaz doby. Tento trend započatý ešte pred druhou svetovou vojnou<sup>1</sup> naplno majúci svoje dôsledky až po druhej svetovej

<sup>1</sup> Klauzuly večnosti sa vyskytovali v ústavách už v 19. storočí napr. francúzske ústavné zákony z 14. augusta 1884 pozri originálne znenie " La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision. - " dostupné [online]: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil->

vojne. Moderné spútanie moci zákonmi (ústavou), nasledované snahou spútať zákony samotné. Vzhľadom na dynamický vývoj samostatného Slovenska nás tento trend sprvu obchádzal, no postupne si klenul cestu. Najprv do úvah vedy ústavného práva a neskôr aj do vyjadrovacieho aparátu ústavných sudcov, teda aj samotného Ústavného súdu.

Pre úplnosť si túto cestu v skratke pripomenieme. Zmienky o materiálnom jadre sa objavovali sprvu v odbornej literatúre. Jasným náznakom bolo nepochybne publikovanie monografií zaoberajúcich sa materiálnym jadrom. Napríklad v monografií Borisa Baloga **Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky**, či diela opačného charakteru, kritizujúce snahu nájsť materiálne jadro z pera Radoslava Prochádzku **Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii**. Popri prípade aktuálne vydanie učebnice **Štátovedy** od kolektívu autorov Cibulku, Gibu, Ľalíka a Trellovej, ktorá vykladá problematiku materiálneho jadra ako problematiku ustálenú v oblasti poznania právnej vedy. Samozrejme boli tu aj reflexie vo vzťahu k problematike ústavnosti, ústavných zákonov, najmä reflektujúce fenomény *ad hoc* ústavných zákonov, či iných negatívnych úkazov spojených s ústavodarným procesom. Po tejto stránke sa náznaky materiálneho jadra začali objavovať na prelome desaťročí v tej, ktorej podobe.

Odhliadnuc od právnej vedy, reálny dopad na právny systém má vo veľkej miere postoj ústavného súdu.<sup>2</sup> Teda v nadväznosti na úroveň právnej vedy, ale aj medzinárodné vplyvy (kauza Melčák z prostredia Českej republiky), sa koncept materiálneho jadra začal objavovať aj v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky. Najmä v rámci nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. **PL. ÚS 24/2014** 28. októbra 2014, kde v odlišnom stanovisku Ladislav Orosz vyjadril: „Rovnako musia byť podľa môjho názoru súčasťou interpretačného prístupu ústavného súdu k príslušnej časti čl. 93 ods. 3 ústavy aj ďalšie ústavné princípy, ktoré tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky schválenej v roku 1992, ktoré je ústavný súd povinný chrániť v prvom rade (čl. 124 ústavy), t. j. musí prostredníctvom a v rámci svojich právomocí zabráňovať takým jej zmenám, ktoré by viedli k zmene jej podstaty (identity). Ďalším tiež odlišným stanoviskom sa vyjadrili k problematike materiálneho jadra ústavy aj sudcovia Brňák a Ľalík: „V prípade čl. 154f ods. 2 ústavy ide podľa nášho názoru o doslova brutálny zásah národnej rady do základov ústavného zriadenia Slovenskej republiky, ktorým boli porušené princípy tvoriace implicitné materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky – princípy delby moci, nezávislosti súdnej moci a zákazu retroaktivity.“<sup>3</sup> a v tom istom náleze **PL. ÚS 7/2017** týkajúceho sa zrušenia amnestií, Ústavný súd operoval s pojmom implicitného materiálneho jadra ústavy: „v princípoch demokratického a právneho štátu, ktoré tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky a ako kľúčové (ústavné) konštitutívne hodnoty sú nedotknuteľné (m. m. PL. ÚS 16/95) a tvoria základné kritérium ústavného prieskumu akéhokoľvek rozhodnutia orgánu verejnej moci vrátane rozhodnutí prezidenta.“ Môžeme teda povedať, že pôda pre rozhodnutie **PL. 21/2014**. Je jasné, že dôsledkov ktoré spôsobí je veľa. Jeden z možných, bude nepochybne ovplyvnenie budúcich zmien štruktúr štátu, či už sa to týka formy vlády, prípadne aj štátneho režimu. Z tohto dôvodu je potrebné sa bližšie pozrieť na samotný nález ako taký, následne analyzovať možné dopady na danú problematiku. Musíme podotknúť, že náš pohľad je vyslovene hypotetický a snaží sa pozrieť na možné implikácie tohto rozhodnutia v rámci problematiky štátnych foriem.

## 2 SVETLO NÁLEZU PL. 21/2014

V úvode sme načrtli, že toto rozhodnutie má svoju genézu v zahraničných vplyvoch, tak aj vo vede ústavného práva. Môžeme teda bez obáv skonštatovať, že Ústavný súd vstúpil do "hry o Ústavu"<sup>4</sup> a zaradil sa, popri Národnej rade Slovenskej republiky a ľudu, ako jeden zo subjektov schopných ovplyvňovať charakter ústavodarnej moci, samozrejme s určitými obmedzeniami. Ako teda vidí Ústavný súd túto svoju kvalitatívne novú úlohu?

Prvým nepochybným zvýraznením nových pomerov je zdôraznenie obmedzenosti zákonodarcu (resp. zastupujúceho telesa) v našich podmienkach NR SR.<sup>5</sup> Najmä v zmysle odkazov

---

constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iiiie-republique.5108.html>

<sup>2</sup> CIBULKA, L. a kol.: Štátoveda, Wolters Kluwer, Bratislava, 2017, s. 119

<sup>3</sup> Odlišné stanovisko sudcov Milana Ľalíka a Petra Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2017

<sup>4</sup> V celej množine ústavných problematik

<sup>5</sup> Ústavný súd odkazujúc na dielo Sieyésa



na rozhodnutia súdu učinené v minulosti napr. **PL. ÚS 16/1995**, kde vyjadril požiadavku obmedzenia zákonodarcu: „*Aj zákonodarný orgán je bez akýchkoľvek pochybností viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 ústavy.*” Teda doposiaľ aplikované princípy obmedzenia rozšíril aj na delegovanú ústavodarnú činnosť NR SR.

Čo sa týka ďalšieho aspektu dôležitého pre náš náhľad, je aj spôsob akým Ústavný súd môže zasiahnuť do ústavodarného procesu. Snažil sa zohľadniť spôsoby, akými by mohlo byť možné chrániť Ústavu, resp. jej integritu skrz materiálne jadro. Inšpiroval sa cestou podobnou Ústavného súdu ČR. Zamyslel sa nad možnosťami ochrany. Prvou je cesta kontroly Ústavným súdom samým, ďalej parlamentom, konvalidujúcim účinkom referenda a následne použitím práva na odpor. Pokiaľ sa zamyslíme nad efektívnosťou týchto prostriedkov, mali by sme dospieť k prvej možnosti. NR SR je na rozdiel od Českého parlamentu jednokomorový orgán, to znamená, že neexistuje iná komora (Senát, Horná komora), ktorá by mohla efektívne vykonávať takúto funkciu. Daná úvaha by sa dala podporiť aj faktom, že pokiaľ sa na ústavnom zákone zhodne 90 poslancov, je možnosť revízie od ostatných 60 nepravdepodobná.

Inštitút referenda je značne nákladná záležitosť a doterajšia úprava tohto inštitútu taktiež neľahčuje jeho efektívnosť. Viac ako 25 ročné skúsenosti s referendum nehovoria v jeho prospech. Právo na odpor zas vyžaduje splnenie určitých špecifických podmienok, a už samotné slovo odpor naznačuje použitie násilia alebo minimálne silnejších donucovacích prostriedkov zo strany subjektov uplatňujúcich si právo na odpor. Ak zoberieme na zreteľ len podmienku znefunkčnenia ústavného systému (k naplneniu ktorej sú potrebné viaceré kumulatívne subpodmienky). Tieto faktory degradujú tento prostriedok obnovy na prostriedok *ultima ratio* s veľmi ťažkým spätným posúdením oprávnenosti jeho použitia, ale už aj jeho samotnou aktivizáciou.

Nález **PL. ÚS 21/2014** je teda dôkazom, že Ústavný súd sám seba vyhodnotil ako najefektívnejší nástroj nápravy prípadného porušovania princípov a zásad tvoriacich implicitné jadro Ústavy SR. Podstatnou charakteristikou takejto vyvodenej právomoci sú aj určité obmedzenia. Prvým dôležitým obmedzením je nepochybne ústavná intenzita možného porušenia, ako kvantitatívneho, tak aj kvalitatívneho charakteru. Akýkoľvek prostriedok nápravy musí byť užitý ako istá forma *ultima ratio*, resp. dôležitým je posúdenie užitia iných subsidiárnych riešení. Ďalšou podmienkou je iniciácia konania, to znamená, že súd môže konať len na návrh. Teda táto právomoc je viazaná na subjekt oprávnený začať konanie pred ústavným súdom. Podobne ako právomoc posudzovať ústavnosť ústavných zákonov resp. chrániť materiálne jadro, obmedzuje ostatné subjekty v rovine ústavodarnej moci, tak aj samotný Ústavný súd takto vyjadril určité kontúry svojho sebaobmedzenia.

Z nášho pohľadu sú v tomto náleze dôležité viaceré odkazy a náznaky ďalšieho posudzovania aktov ústavodarnej moci, týkajúce sa ich atribútov. Prvým dôležitým odkazom je nepochybne relevancia spoločenských podmienok. Konkrétne Ústavný súd popisuje existenciu určitého prechodného obdobia prerodu totalitarizmu do demokracie: „*V súčasnosti preto neexistujú relevantné spoločenské podmienky a príčiny pre zavedenie overovania sudcovskej spôsobilosti u sudcov.*” Druhým je zas opakujúce sa poukazovanie na inštitút referenda a to konkrétne vo viacerých štádiách: „*...referendum je prostriedkom, o akom na Slovensku treba uvažovať. Do úvahy tak prichádza buď prieskum ústavnosti ústavného zákona v referende...*”, „*V mnohých štátoch sa totiž demokratická legitimita novej ústavy, resp. zmeny ústavy zabezpečuje tak, že ich platnosť je po predchádzajúcom schválení v ústavodarnom orgáne podmienená potvrdením (ratifikáciou) v referende.*” Posledná referencia na referendum je vo forme *obiter dictum*: „*Obiter dictum ústavný súd uvádza, že vyslovené právne závery o možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu či doplnenie ústavy v rámci ústavodarného referenda.*” Tretím odkazom je charakter zmien teda posúdenie kvality zásahu, čo je vyjadrené v nasledujúcom: „*zákonná právna úprava nebude súdnej rade určovať, že niektorý z podkladov na rozhodnutie súdnej rady – vrátane podkladov poskytnutých súdnej rade 115 štátnymi orgánmi (orgánmi výkonnej moci), ktoré si od štátnych orgánov (resp. od orgánov výkonnej moci) vyžiadala – má rozhodujúci význam.*” Konkrétne je tu vyjadrený zásah do určitej rovnováhy v rámci delby moci, resp. ich kooperačného charakteru.

Implikácie vyplývajúce z týchto statí zhrnieme v nasledujúcich kapitolách.

### 3 KTORÉ ZMENY ŠTRUKTÚRY ŠTÁTU SÚ V SÚLADE S MATERIÁLNYM JADROM ÚSTAVY?

Ako sme uviedli v úvode, toto rozhodnutie nepochybne znamená novú etapu v ústavodarnom procese, ktorý bude prebiehať v prostredí slovenského práva. Práve otázka zmeny formy štátu, či už je to forma vlády alebo charakteru režimu moci v štáte, je zásadná pre fungovanie štátu a podstatne vplyva na ochranu hodnôt spoločnosti resp. hodnôt vyjadrených v Ústave.

V rámci štátovedných úvah, ako vo vedeckej tak aj v pedagogickej činnosti, operujeme s ideálnou typológiou abstrahujúcou od konkrétností toho ktorého systému.<sup>6</sup> Podobne je tomu aj v prípade formy Slovenskej republiky. Môžeme ju definovať ako demokratický, unitárny, právny štát s parlamentnou formou vlády. Samozrejme jedná sa o nevyčerpávajúcu deskripciu. Podobne aj ústavná úprava nepočíta so všetkými eventualitami a v zmysle latinského slovného spojenia *omnia mutantur*, môžeme usúdiť, že aj ideálny typ sa postupom času mení. Takmer s istotou môžeme povedať, že každý moderný štát prešiel takouto zmenou viac menej približujúcou sa alebo odďaľujúcou sa od ideálneho typu štruktúry štátu. Analogicky to tak je a aj bude so Slovenskou republikou. Najvýznamnejším činiteľom v oblasti zmien štruktúr štátu je Národná rada Slovenskej republiky, keďže disponuje odvodenou ústavodarnou mocou, ktorá je svojím charakterom najpohotovejším prostriedkom zmeny. No nie je jediným subjektom, aj iné, majúce kompetencie zverené ústavou, majú potenciál meniť jeho charakter. Sú nimi prezident, vláda, ale aj predstavitelia súdnej moci, najmä Ústavný súd.

Práve ten zohrával úlohu hľadania, resp. dotvárania nami uvedenej definície Slovenskej republiky.<sup>7</sup> Ako sme už spomenuli, ústavy nemusia vždy konkrétne pomenovať resp. vyjadriť informáciu o aspektoch štruktúry štátu. Podobne tak nečiní ani Ústava Slovenskej republiky. Síce stanovuje, že Slovensko je republikou<sup>8</sup>, ale formu vlády explicitne neustanovuje.

Ústavný súd sa počas svojej viac ako štvrtstoročnej existencie viackrát vyjadril k povahe formy vlády Slovenskej republiky, najmä v prípadoch výkladu jednotlivých ustanovení Ústavy, aj keď frekvencia užívania pojmu *expressis verbis* nie je častá,<sup>9</sup> objavuje sa v rozhodnutiach: **PL. ÚS 9/04-30**, **PL. ÚS 14/06**, **PL. ÚS 4/2012**. Ústavný systém Slovenskej republiky prešiel vývojom a boli zavedené inštitúty, ktoré neboli prítomné pri prijatí Ústavy a vzniku Slovenskej republiky. Stačí spomenúť novelu Ústavy č. 9/1999 Z.z., kde sa zaviedla priama voľba prezidenta, prípadne významná novela č. 90/2001 Z.z., ktorá zaviedla mnohé inštitúty dovtedy nenachádzajúce sa v ústavnom poriadku. Jednotlivé rozhodnutia pôsobili na dotváranie určitých limitov, v ktorých sa môže politická a ústavnoprávna prax pohybovať. V prípade nálezu **PL. ÚS 4/2012** išlo o reakciu na nečakané rozhodnutie prezidenta v rámci výkonu jeho vymenovacích právomocí. Čo je možné chápať v širšom kontexte aj ako daň za priamu voľbu prezidenta a celkový charakter inštitútu prezidenta v našich dejinách.<sup>10</sup> Ako uvádza Domin napriek výkladovej práci, Ústavnému súdu sa nepodarilo vymedziť formu vlády v limitoch, ktoré uvádza teória resp. ideálna forma vlády, resp. využiť ho v jeho výkladovej úplnosti.<sup>11</sup> Samozrejme v posledných rokoch sa otázka právomocí prezidenta stala zásadnou výkladovou otázkou.<sup>12</sup> Čo je evidentné pri rozhodnutiach týkajúcich sa menovacích právomocí prezidenta, najmä vo vzťahu k Ústavnému súdu (**III. ÚS 571/2014**; **PL. ÚS 45/2015**; **I. ÚS 575/2016**).

<sup>6</sup> CIBULKA, Ľ. a kol., Štátoveda, Wolters Kluwer, Bratislava, 2017, s. 47 a nasl.

<sup>7</sup> Nenárokuje si na definitívnu definíciu charakteru našej vlády

<sup>8</sup> Ústava Slovenskej republiky 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov

<sup>9</sup> DOMIN, M., Koncepcia parlamentnej formy vlády v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky, In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 27. – 29. 3. 2014, s. 171

<sup>10</sup> Stačí spomenúť napríklad prvú ČSR a významné postavenie prezidenta Masaryka, či reálna moc prezidentov počas socializmu. Alebo aj úvahy o prezidentskej forme vlády vo vojnových rokoch 1916/1917, pre rodiacu sa ČSR.

<sup>11</sup> DOMIN, ref.9, s. 173-174

<sup>12</sup> Teda súčasťou sporov

Pokiaľ zoberieme tieto systémové zmeny, ako napr. priama voľba prezidenta, vytvorenie Súdnej rady a aj samotný nález **PL. 21/2014** etc., môžeme konštatovať, že sú súčasťou určitej variácie vo vzťahu k ideálnemu modelu parlamentnej formy vlády. Preto sme toho názoru, že ústavodarca v prípadoch zmien štruktúry štátu bude môcť operovať v rámci ideálneho modelu parlamentnej formy vlády, poprípade hybridných foriem vlády inklinujúcich napr. k prezidentskej forme vlády.<sup>13</sup> Pokiaľ však zaujmeme aj vyslovene negatívny postoj<sup>14</sup> v rámci predikcií, ako by mohol potencionálne rozhodnúť Ústavný súd, môžeme usúdiť, že ústavodarca sa bude môcť pohybovať v dvoch módoch. Prvým módom bude ústavodarná moc vo vlastnom zmysle slova, druhým módom ústavná prax<sup>15</sup>, teda ústavná obyčaj. Môžeme predpokladať, že úpravy na ústavoprávnej rovine pohybujúce sa v rámci ideálneho modelu parlamentnej formy vlády, prípadne inklinujúce k hybridizácii systému budú možné. Samozrejme druhý modus sa môže stať aj formálnym v prípade, že vznikne spor vo výklade a Ústavný súd sa s touto praxou stotožní.

Čo sa týka prezidentskej formy vlády, ako sme už uviedli, náš systém má na to svojim spôsobom predpoklady. Či už je to fakt priamej voľby prezidenta, určitá fluktuácia jeho právomocí spojená s historickým postavením konkrétnych prezidentov. Prechod do čistej formy prezidentskej formy vlády, je podľa nás menej pravdepodobný, resp. je náchylný voči kontrolnej právomoci Ústavného súdu.<sup>16</sup>

Okrem republikánskych foriem vlád rozoznávame aj monarchie. V tomto prípade prichádza do úvahy len konštitučná monarchia.<sup>17</sup> Tu však argumenty proti prevažujú argumenty v prospech priechodnosti takejto zmeny. Argumenty v prospech môžeme zhrnúť do určitej sentimentalítity či romantickej predstavy monarchie predstavovanej Rakúsko-Uhorskou monarchiou, poprípade predvojnové úvahy o štátnom zriadení ČSR vo forme monarchie, prípadne vnímaním postavy prezidenta ako inštitútu nahradzujúceho monarchu.<sup>18</sup> No argumenty proti sú viaceré. Neexistencia historického samostatného Slovenska ako kráľovstva, poprípade inej formy monarchistického usporiadania. Problémom by mohol byť aj článok 12 Ústavy SR ustanovujúci rovnosť v dôstojnosti a právach, podporený aj platnosťou zákona **č. 61/1918 Sb. jímž se zrušují šlechtictví, řády a tituly**<sup>19</sup> a to vo vzťahu k ľuďom s predkami, ktorí požívali určité tituly za čias monarchie.

Na základe týchto úvah môžeme predpokladať, že ústavodarca bude mať možnosť sa pohybovať skôr v rámci republikánskych foriem vlád. Inklinujú viac k hybridizácii, ako ideálnym typom foriem.

#### **4 KONCEPT MILITANTNEJ DEMOKRACIE AKO SÚČASŤ MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAVY?**

Forma vlády sa môže zdať len ako otázka technická, nie až tak zásadná. Pokiaľ si ju položíme, tak sme odkázaní skôr na hypotetické scenáre. Ruka v ruke však spolu s formou štátu prichádza otázka štátneho režimu. Sami máme historickú pamäť na obdobie totality a následne hovoríme o období slobody a demokracie. Práve aspekt štátneho režimu, ktorý určuje kvalitatívny charakter fungovania foriem vlády uvedených vyššie, teda určitého technicko-inštrumentálneho aspektu štátu, je asi najviac náchylný na zmenu.<sup>20</sup> Či už je to hrozba nového totalitarizmu, alebo aj

<sup>13</sup> V jej ideálnej forme

<sup>14</sup> Teda vyloží zmenu formy vlády ako neústavnú (napr. vo forme novely, samostatného ústavného zákona)

<sup>15</sup> Príkladom je napr. proces menovania vlády, či prípady vymenovacích právomocí prezidenta. Treba podotknúť, že prax bude možná len v tých častiach ústavy, ktoré to svojou povahou umožňujú.

<sup>16</sup> Vychádzajúcej z nálezu PL. 21/2014

<sup>17</sup> Ako forma vlády založená na princípoch vlády práva, parlamentarizmu bližšie pozri napr. CIBULKA, L. a kol., Štátoveda, Wolters Kluwer, Bratislava, 2017, s. 50-51

<sup>18</sup> Bližšie RUŽIČKA, O., Nostalgia alebo NOSCE TE IPSO- proces prijatia Ústavnej listiny Československej republiky, In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov 12.4. – 14.4.2018, s.471-479

<sup>19</sup> Samozrejme úvahy o šľachte a jej fungovaní, statuse sú stále aktuálne pozri: GÁBRIŠ, T., Rytieri v republike Zrušenie šľachtických titulov v Československu, Wolters Kluwer, Bratislava, 2019

<sup>20</sup> Stačí si spomenúť na slová počiatkové Klemanta Gottwalda o naplnení starých mechov novým vínom, teda inštrumenty zostávajú navonok nezmenené, no obsah je zmenený režimom. Pozri [online] <<http://www.psp.cz/eknih/1948ns/stenprot/046schuz/s046005.htm>>

iné výzvy, ako problematika ekologických zmien, globalizácia, priemyselná revolúcia 4.0., s tým spojené ťažko predvídateľné situácie, na ktoré budú musieť štáty reflektovať.

Je viac ako pravdepodobné, že aj systém demokracie a slobody sa zmení. Zmena v chápaní, čo demokratický režim znamená a aký má dopad na fungovanie štátu, je tu prítomná už od vzniku moderného štátu. Rozličné podoby demokracie sú viditeľné vo svetovom merítku.<sup>21</sup>

Nedávny prípad konania o rozpustení politickej strany<sup>22</sup> a problém extrémizmu a boja proti nemu, môže slúžiť ako určitý náznak k smerovaniu ku konceptu militantnej demokracie, či demokracie ktorá sa bráni. Tento trend možno vnímať citeľnejšie od teroristických útokov na Svetové obchodné centrum 11.9. 2001.

Čo v sebe zahŕňa koncept militantnej brániacej sa demokracie? V skratke jedná sa o vytvorenie mechanizmov administratívno-právneho/trestnoprávneho postihu subjektov nepriateľských k štátnemu režimu demokracie na dnešné podmienky princípom právneho štátu a základných ľudských práv.<sup>23</sup> Práve takéto zásahy štátu môžu byť problematické vo vzťahu k predmetnému nálezu **PL. ÚS 21/2014**. Ako by teda mohol reagovať Ústavný súd ako subjekt špecificky zúčastnený ústavodarného procesu?

Na ilustráciu nepotrebuje čerpať zahraničné skúsenosti, stačí nazrieť do našej minulosti. Konkrétne do situácie prvej Československej republiky, ktorá sa stala aj v očiach otca pojmu militantná demokracia Karla Loewensteina, vzorovým príkladom úspešne sa brániacej demokracie.<sup>24</sup> Ako republika dosiahla toto uznanie? Bolo to vďaka sérii zákonodarných iniciatív započatých na začiatku 30. rokov a vyvrcholených v roku 1936. Prvým takýmto významným obranným prostriedkom bol zákon **č. 201/1933 o zastavovaní činnosti a o rozpustení politických stran**. Bola to reakcia na pôsobenie strán združujúcich občanov nemeckej národnosti, alebo radikálnych komunistických strán/hnutí. Na rozdiel od dnešného inštitútu rozpustenia politickej strany mala charakter administratívneho rozhodnutia so závažnými dôsledkami straty mandátu a to aj poslaneckého.<sup>25</sup> Aj napriek takýmto závažným sankciám bola možnosť nápravy rozhodnutím Nejvyššího správného soudu. Zaujímavé sú aj úvahy ústavnoprávneho výboru: „*Pro stát s demokraticko-republikánskou formou vládní jako konečně pro každý stát je kategorickým příkazem, že politické strany a politická hnutí budou jak svým programem, tak svou činností uznávají a chránití všechny předpoklady existence státu: jeho samostatnost, ustavní jednotnost, celistvost, jeho bezpečnost a že budou chránití ústavou zaručenou demokratickorepublikánskou formu. Jinými slovy: politické strany musí vyvíjeti svou činnost v rámci ústavy a platných zákonů a pokud chtějí pracovatí určených.*“<sup>26</sup> Čo nie je tak nepodobné novodobým úvahám o materiálnom jadre resp. obmedzenosti delegovaných nositeľov moci. Vyhrôcovaním medzinárodnej situácie a dianie v Nemecku zapríčinili predĺženie účinnosti tohto zákona, ale aj prijatie novej úpravy v podobe zákona **č. 131/1936 Sb. o obraně státu**. Jednalo sa o rozsiahlu úpravu. Loewenstein ju označil svojou povahou ako druhú ústavu.<sup>27</sup> Efektívnosť týchto úprav sa odrazila najmä na postupe fašistických alebo komunistických strán, ktoré museli voľiť taktiku demokratického boja a rešpektovania demokratických pravidiel. V zmysle druhého zákona tu bola zas pripravenosť vojenských a mocenských štruktúr na ozbrojený konflikt.<sup>28</sup>

Loewenstein zhrňuje túto snahu nielen Československa, ale aj veľkej väčšiny medzivojnovnej Európy, ako snahu bojovať s emotívnymi technikami fašizmu a komunizmu pomocou racionality vo forme spomínaných úprav: (preklad autora) „*Konštitučná vláda, svojím charakterom, môže apelovať len na ratio, nikdy nedokáže úspešne mobilizovať emócie; aj emotívne prostriedky sú len*

<sup>21</sup>Bližšie pozri napr., Dahl, R., Demokracie a její kritici, Victoria publishing, Praha 1995

<sup>22</sup>Kde nakoniec Najvyšší súd Slovenskej republiky nezrušil Ľudovú stranu naše Slovensko

<sup>23</sup>Podrobnejšie pozri, PUŠKÁROVÁ, E., Teoretické východiská konceptu militantnej demokracie, In: Právny obzor, 2016, č.4, s. 331-350

<sup>24</sup>LOEWENSTEIN, K., Militant democracy and fundamental rights, II, In: The American Political Science Review, Vol. 31, No. 4 (Aug., 1937), s. 641-644

<sup>25</sup>§ 16 ods. 1 zákona č. 201/1933 Sb., sankcie sa vzťahovali aj na niektoré iné politické práva a slobody

<sup>26</sup>Zpráva ústavněprávního výboru [online] <[http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2358\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2358_00.htm)>

<sup>27</sup>LOEWENSTEIN, K., pozn. 24, s. 643

<sup>28</sup>Ukážkovým je napr. boj pohraničných síl so sudetonemeckými freikorps bližšie: HRUŠKA, E. Boj o pohraničí: Sudetoněmecký Freikorps v roce 1938, Epocha, 2018

predohrou k racionalie. Emocionálnu minulosť ranného liberalizmu a demokracie nie je možné oživiť. Dnes ľudia nechcú zomierať za slobodu.”<sup>29</sup>

Pokiaľ rozmýšľame o existencii určitej krízovej ústavy, alebo druhej ústavy, tak samozrejme môžeme spomenúť ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, ktorý pri porovnaní stručnejšie upravuje určitý oklieštený modus fungovania štátneho aparátu. Avšak Československé obranné zákony mali iný charakter. Zásadným atribútom bol charakter dočasnosti a reagovali na stav, ktorý je kvalitatívne odlišný od napr. stavu vojny, vojnového stavu a pod. Nepriateľ tu nebol určitý štát, či aktér určený jasnými kontúrami, ale nepriateľ užívajúci práve systém demokracie s jej výhodami, smerujúci k zvrhnutiu tohto systému.

Práve v dnešnej dobe sa objavujú netradiční "nepriatelia" (ekologické výzvy, globalizácia etc.), ktorým budeme musieť čeliť. Na rozdiel od prvej republiky budeme možno musieť siahnúť po ústavnej úprave, kde bude môcť vstúpiť práve aj Ústavný súd. Ako by sa mohol vysporiadať s tým? Dočasnosť a charakter takýchto zásahov do základných práv a slobôd je v prípade obranných opatrení zásadným faktorom, ktorý poskytuje argumenty v ich promptné zrušenie. No pokiaľ si zoberieme určité materiálne vplyvy, či už historické kontinuálne vplyvy, ktoré ovplyvnili a ovplyvňujú podobu nášho štátu, môžeme za určitých podmienok prijať ideu takýchto úprav, dokonca aj na ústavnoprávnej rovine. Síce takáto ústavodarná činnosť na prvý pohľad nepredpokladaná ústavou sa predsa len nachádza v DNA nášho systému, resp. dalo by sa odvolať práve na skúsenosti 30. rokov 20. storočia, nielen československej štátnosti, ale aj iných štátov Európy, kde aj Slovenská republika je stavaná na princípoch a zásadách spoločných pre tento priestor. Ďalším argumentom sú nepochybne časti samotného nálezu **PL. ÚS 21/2014**. Ústavný súd akceptoval existenciu špecifických období v histórii Slovenskej republiky, ako napr. obdobie transformácie z totalitarizmu na demokraciu. Tieto vplývajú na podobu úpravy a nazeranie súdu na ňu. Predmetný problém rozoberaný v náleze je dôležitý z toho dôvodu, že pokiaľ užijeme argument *a contrario*, môžu nastať podmienky vyžadujúce si prijatie úpravy podobnej konceptu obrannej demokracie.<sup>30</sup> Tie sú však svojím charakterom obmedzujúce. Ústavný súd konštantne zdôrazňuje potrebu chránenia určitého štandardu, resp. sám zdôrazňuje na príklade otázok ľudských práv udržanie aspoň minimálneho štandardu. Kládne dôrazom na posilňovanie ochrany. Netýka sa to len oblasti ľudských práv, ale aj iných právom chránených záujmov a hodnôt. Práve koncepcia materiálneho jadra v sebe zahŕňa aj iné oblasti resp. princípy a zásady, ktoré nemajú nevyhnutný súvis s oblasťou ľudských práv a slobôd. Aký argument by sa dal použiť v prospech zásahov znižujúcich ochranu hodnôt vyjadrených v koncepte materiálneho jadra, ktoré by nemalo byť v zásade delegovanému ústavodarcovi k dispozícii? Prvým by mohla byť povaha dočasnosti. Súd by v tomto prípade musel skúmať opodstatnenosť, resp. splnenie určitých materiálnych podmienok. Účelom takéhoto ústavného zákona by bolo chrániť systém ako celok a teda prijatím opatrení schopných znížiť štandard, by v konečnom dôsledku viedlo k ich lepšej ochrane.<sup>31</sup> Neposledná podmienka akceptovateľnosti by bola možnosť súdneho prieskumu v prípade, že by došlo k obmedzeniu ochrany. Či už zo strany napr. Najvyššieho súdu a samozrejme Ústavného súdu. Ďalšou garanciou akceptácie takejto úpravy by mohla byť aj právomoc vyplývajúca z nálezu, ktorý je objektom našich úvah. V tom zmysle, že pokiaľ subjekty postihnuté<sup>32</sup> takýmito opatreniami, už majú možnosť sa obrátiť na Ústavný súd, poprípade by úprava mohla obsahovať oprávnenie v podobe aktívnej procesnej legitimity aj iným subjektom, samozrejme za predpokladu splnenia špecifických

<sup>29</sup> Originál „*Constitutional government, by its very nature, can appeal only to reason; it never could successfully mobilize emotionalism; even its emotional ingredients are only a prelude to reason. The emotional past of early liberalism and democracy cannot be revived. Nowadays, people do not want to die for liberty.*” LOEWENSTEIN, K., Militant democracy and Fundamental rights, I, In: The American Political Science Review, Vol. 31, No. 3 (Jun., 1937), s. 428

<sup>30</sup> V súčasných podmienkach je aj zákonná úprava skôr podrobená kritike a zrušujúcemu efektu skrz rozhodnutia Ústavného súdu napr. nález PL. ÚS 5/2017 týkajúci sa ustanovení Trestného zákona

<sup>31</sup> Vždy lepšie ako by mali hodnoty stratiť akúkoľvek ochranu z pozície štátneho aparátu.

<sup>32</sup> Zväčša politické strany, hnutia, poslanci parlamentu a pod.

podmienok.<sup>33</sup> V zmysle histórie západnej demokracie (do množiny, ktorej môžeme započítať aj Slovenskú republiku) a za predpokladu splnenia vyššie uvedených podmienok, sme názoru, že zmena charakteru demokracie na demokraciu obrannú (militantnú) má opodstatnenie. Ergo môže byť v súlade s materiálnym jadrom, resp. ideou ochrany konštitutívnych hodnôt spoločenského systému a teda aj nenásilnej kontinuity spoločnosti.

## 5 ZMENY ALEBO AKO PLÁVAŤ ĎALEJ?

Na koniec zostáva otázka, ako dosiahnuť zmenu? Jedno je isté Ústavný súd sa plne zapojil do „Hry o Ústavu“ a pokiaľ bude k tomu vyzvaný, tak sa do nej zapojí aj aktívne. Aktívne v podobe negatívneho ústavodarcu. Ako sa naučiť plávať v týchto zmenených vodách? Určitý kľúč nám poskytuje už samotné rozhodnutie. Prvým prvkom tohto kľúča je pôsobenie spoločenských podmienok ako materiálneho zdroja práva. Teda ústavná zmena, ktorú by sme mohli pokladať v dnešných podmienkach za neústavnú, sa môže vplyvom interných a externých faktorov stať ústavne konformnou.<sup>34</sup> Samozrejme takáto identifikácia zmeny je závislá na vnímaní týchto javov Ústavným súdom samotným. Druhým spôsobom je samozrejme inštitút referenda, iniciované zo strany občanov, alebo NR SR. Mohlo by sa jednať o potvrdzujúcu variantu, poprípade referendum, ktoré by samo prinášalo zmenu. Referendum je však exkludované voči určitým okruhom otázok, ktoré môžu byť podrobené prieskumu zo strany Ústavného súdu. Miernejšou metódou zmien môže byť ústavná prax, ktorá by mohla vytvoriť ústavnú obyčaj. Tu sa však dostávame k problému, že povaha takto vykonaných zmien je v kompetenciách výkladovej právomoci Ústavného súdu.<sup>35</sup> Ďalej charakter týchto zmien nie je až tak vplývajúci na inštitúcie, resp. na ich povedzme ústavnú architektúru. V prípade takýchto cielených zmien v ústavnej praxi sa môžeme pohybovať skôr smerom k hybridizácii stávajúceho systému a nie k jeho zásadnej zmene. Za úvahu stojí aj možnosť presadenia zmien v rámci normálneho zákonodarstva ako určitej formy testovania priechodnosti úpravy, s následnou možnosťou úpravy na ústavnej rovine.

Akýmkoľvek smerom sa forma Slovenskej republiky uberie, môžeme si byť istí, že pokiaľ k tomu bude Ústavný súd vyzvaný nepochybne sa k nej vyjadrí. Referendum má do budúcnosti potenciál stať sa ešte dôležitejším hráčom na ústavodarnéj rovine, čo v sebe prináša nepochybne aj veľkú dávku zodpovednosti. Sme názoru, že tento nálež a jeho konsekvencie by sme mali chápať skôr ako profylaktický prostriedok, no zároveň aj ako inhibičné účinky vo vzťahu k potencióálnemu vývoju, čo môže predstavovať problematický prvok.

Na záver slovami prezidenta Masaryka: „*Ani ten nejlepší parlament není k tomu, aby odhlasoval, co je pravda, právo a mravnost; o pravdě, o základních zásadách politiky, práva a mravnosti se nemůže hlasovat podle většiny. Demokracie sama lidí nevychová.*“<sup>36</sup> Analogicky ani ten nejlepší Ústavný súd *není k tomu*, je nutná kooperácia a zväženie, či určité zmeny presadiť alebo nie.

Práve výchova<sup>37</sup> študentov (ako potencióálnych budúcich ústavných sudcov), ako aj oboznamovanie verejnosti s problematikou, ktorú nám otvoril nálež PL. 21/2014, bude nepochybne dôležitou úlohou pre nás akademikov, učiteľov na vysokých školách. Nedovoľme, aby svetlo tohto nálezu bolo svetlo atómového výbuchu, ale svetlom Slnka odkrývajúceho nové horizonty pred nami.

### Použitá literatúra a pramene:

CIBULKA, Ľ., Štátoveda, Wolters Kluwer, Bratislava, 2017,

DAHL, R., Demokracie a její kritici, Victoria publishing, Praha 1995, ISBN 80-85605-81-3

DOMIN, M., Koncepcia parlamentnej formy vlády v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky, In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov

<sup>33</sup> Použijeme príklad zákona č. 201/1933 Sb., kde sankcia predstavovala aj stratu poslaneckého mandátu. Špecifickou podmienkou by mohla byť aktívna legitímácia v konaní o súlade právnych predpisov, poslancov pozbavených funkcie.

<sup>34</sup> V zmysle implicitného materiálneho jadra

<sup>35</sup> No môže sa pretaviť do formalizovaného prameňa

<sup>36</sup> ČAPEK, K., Hovory s T.G. Masarykem, 1925-1935, s. 199

<sup>37</sup> Zveľaďovanie *politike aréte* určitého umenia

organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 27. – 29. 3. 2014, ISBN 978-80-7160-371-9

GÁBRIŠ, T., Rytieri v republike Zrušenie šľachtických titulov v Československu, Wolters Kluwer, Bratislava, 2019, ISBN 978-80-8168-975-8

HRUŠKA, E. Boj o pohraničí: Sudetoněmecký Freikorps v roce 1938, Epocha, 2018

LOEWENSTEIN, K., Militant democracy and Fundamental rights, I, In: The American Political Science Review, Vol. 31, No. 3 (Jun., 1937)

LOEWENSTEIN, K., Militant democracy and fundamental rights, II, In: The American Political Science Review, Vol. 31, No. 4 (Aug., 1937)

PUŠKÁROVÁ, E., Teoretické východiská konceptu militantnej demokracie, In: Právny obzor, 2016, č.4, ISSN 0032-6984

RUŽIČKA, O., Nostalgia alebo NOSCE TE IPSO- proces prijatia Ústavnej listiny Československej republiky, In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov 12.4. – 14.4.2018, ISBN 978-80-7160-484-6

Ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu

Zákon č. 131/1936 Sb. o obraně štátu

Zákon č. 201/1933 o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran

Zákon č. 61/1918 Sb. jímž se zrušují šlechtictví, řády a tituly

Francúzske ústavné zákony z 14. augusta 1884, originálne znenie " La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision. - " dostupné [online]: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iii-republique.5108.html>>

Prejav Klementa Gottwalda [online]

<<http://www.psp.cz/eknih/1948ns/stenprot/046schuz/s046005.htm>>

Zpráva ustavněprávního výboru [online] <[http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2358\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2358_00.htm)>

Rozhodnutia ústavného súdu:

PL. ÚS 21/2014

PL. ÚS 9/04-30

PL. ÚS 14/06

PL. ÚS 4/2012

PL. ÚS 45/2015

I. ÚS 575/2016

III. ÚS 571/2014

#### **Kontaktné údaje:**

Mgr. Ondrej Ružička

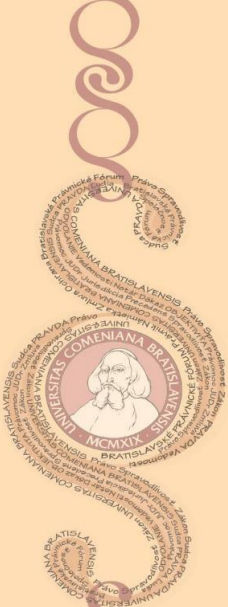
ondrej.ruzicka@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika



**BRATISLAVA LEGAL FORUM**  
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

**2019**

