

# O organizácii, riadení a rozhodovaní Ústavného súdu SR. Kritické poznámky k novému zákonu I.

M a z á k, J., J á n o š í k o v á, M.\*

MAZÁK, J., JÁNOŠIKOVÁ, M.: O organizácii, riadení a rozhodovaní Ústavného súdu. Kritické poznámky k novému zákonu I. Právny obzor, 102, 2019, č. 1, s. 44 – 55.

**The Organisation, Management and Decision-making of the Constitutional Court. The Critical Remarks on the New Act.** The authors analyse critically the second and third part of the new act on the Constitutional Court which becomes legally binding from the 1 March 2019. Their contribution starts with the consideration on the lack of respect towards the EU law despite the fact that the Constitutional Court is a court who is obliged to submit preliminary ruling questions. There are several specific problems with the interpretation and application of the new act. The most relevant are the decision making by a single judge and the unification of different legal opinions of chambers of three judges of the Constitutional Court. The rest of the interpretative difficulties concern the removal of President and Vice-President of the Constitutional Court.

*Key words:* New act on the Constitutional Court; EU law; decision-making by a single judge; unification of different legal opinions of chambers

## *Niekoľko slov na úvod*

Po 25 rokoch účinnosti 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 (ďalej len zrušený zákon o ústavnom súde) bola prijatá nová zákonná úprava týkajúca sa Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len ústavný súd), ktorú predstavuje zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len nový zákon o ústavnom súde). Táto nová právna úprava je účinná od 15. novembra 2018, okrem ustanovení § 1 až 13, 16 až 28, 32 až 248, 250 a 251, ktoré budú účinné až od 1. marca 2019.

Zrušený zákon o ústavnom súde „narástol“ za 25 rokov svojej účinnosti o 42 paragrafov na aktuálnych 123 paragrafov. Nový zákon o ústavnom súde má až dvakrát viac ustanovení. Podľa jeho dôvodovej správy má väčšia prehľadnosť a jednoznačnosť normatívneho textu prispieť k zefektívneniu práce ústavného súdu, čím sa posilní ochrana základných práv, čo je účelom tejto právnej úpravy.

Pri koncipovaní znenia nového zákona o ústavnom súde sa podľa nášho názoru zabudlo na to, že príliš podrobná právna úprava zvyšuje mieru rizika, že normatívny text nebude schopný postihnúť všetky situácie, ktoré sa v reálnom živote môžu vyskytnúť. Zákon obsahuje podrobnú úpravu viacerých otázok, ktoré sú viac-menej organizačného charakteru, avšak v konkrétnej úprave procesu pred ústavným súdom zostal nielen na polceste, ale vzbudzuje oprávnené pochybnosti o jeho výklade a používaní. Tieto rozpa-

\* Prof. JUDr. Ján Mazák, PhD., profesor Ústavu medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty UPJŠ; doc. JUDr. Martina Janošiková, PhD., riaditeľka Ústavu medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty UPJŠ.

ky sú umocnené aj tým, že dôvodová správa k novému zákonu o ústavnom súde práve v kritických častiach neobsahuje žiadne vysvetlenie alebo používa zavádzajúce argumenty, eventuálne len opakuje text zákona.

Cieľom tohto príspevku o novom zákone o ústavnom súde je pomenovať niektoré problémy, ktoré nastoľuje jeho druhá a tretia časť v spojení aj s ostatnými časťami, naznačiť ich riešenie alebo preklenutie výkladovými metódami, prípadne aj zmenou zákona. Napriek tomu, že by sa mohlo zdať, že v organizačných normách nového zákona o ústavnom súde nie sú zásadnejšie otázky, nie je to tak. Niektoré z nich, ktoré sa vzťahujú na rozhodovanie ústavného súdu, ukazujú na nepochopenie toho, že aj ústavný súd je viazaný čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ústava), ktorý zaručuje základné právo na súdnu a inú právnu ochranu, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len dohovor) ako aj čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len charta).

Nevyhneme sa tomu, aby sme v úvode našich úvah neuviedli niektoré súvislosti s právom Európskej únie, ktoré boli podcenené. Takéto opomenutia sa totiž objavujú v zákonodarnej praxi Národnej rady Slovenskej republiky častejšie, než by sa predpokladalo.<sup>1</sup> Osobitne je to nevhodné, ak k tomu dochádza pri úprave procesných postupov všeobecných súdov aj ústavného súdu.

### ***Právo Európskej únie na periférii záujmu zákonodarcu?***

Podľa § 2 ods. 1 a 2 písm. d) zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z., cieľom tvorby právnych predpisov je pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky (ďalej len právny poriadok) zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky. Vyváženosť právneho poriadku predpokladá zosúladenie všetkých jeho súčastí. Toto zosúladenie predpokladá súlad právneho predpisu, okrem iného, s právom Európskej únie.

Vo všeobecnej časti dôvodovej správy, v doložke zlučiteľnosti k novému zákonu o ústavnom súde je uvedené, že predmet návrhu zákona nie je upravený v primárnom práve Európskej únie, nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie, nie je upravený v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie. Pravdepodobne z tohto dôvodu sa v dôvodovej správe jednoznačne konštatuje, že návrh zákona je v súlade s právom Európskej únie. Tieto konštatovania by mohli vyvolať zdanie, že nový zákon o ústavnom súde nemá žiaden súvis s právom Európskej únie. No nie je to tak. Prepojenie s právom Európskej únie by sme mohli nájsť v troch bodoch.

Prvým bodom je čl. 19 ods. 1 druhá veta zmluvy o Európskej únii (ZEÚ), z ktorého vyplýva pre členské štáty povinnosť ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo

<sup>1</sup> Pozri napríklad MAZÁK, J. Nové občianskoprocenčné kódexy a právo Európskej únie: Nezabudli sme na základné princípy? In Bulletin slovenskej advokácie, 3/2016, s. 30-35.

Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany. Z toho vyplýva, že hlavne konanie o sťažnosti pre porušenie základných práv pred ústavným súdom musí byť na vnútroštátnej úrovni právne regulované tak, aby predstavovalo prostriedok nápravy zabezpečujúci účinnú právnu ochranu práv plynúcich z práva Únie.<sup>2</sup> Ak by mal zákon z tohto pohľadu nedostatky, znamenalo by to neplnenie si povinnosti plynúcej z členstva štátu v Európskej únii.

Druhým spojivom nového zákona o ústavnom súde s právom Európskej únie je čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii, ktorý zavádza zásadu lojálnej spolupráce členských štátov a Európskej únie. Podľa Súdneho dvora Európskej únie: „...úlohou členských štátov podľa zásady lojálnej spolupráce vyjadrenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku ZEU je najmä zabezpečiť, aby sa na ich území uplatňovalo a dodržiavalo právo Únie. Okrem toho podľa tohto istého ustanovenia prijímú členské štáty všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili splnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie. V tejto súvislosti vnútroštátnym súdom a Súdnu dvoru prináleží, aby zabezpečili plné uplatnenie práva Únie vo všetkých členských štátoch a súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci z uvedeného práva vyplývajú.“<sup>3</sup> Vychádzajúc z takto vnímanej zásady lojálnej spolupráce je zrejmé, že konanie pred ústavným súdom je potrebné zaradiť medzi prostriedky zabezpečujúce súdnu ochranu práv jednotlivcov plynúcich z práva Európskej únie.

Tretie prepojenie nového zákona o ústavnom súde s právom Európskej únie je dôsledkom čl. 47 charty, ktorý obsahuje právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces. Toto ustanovenie nás dovedie k rovnakému záveru ako už uvedená zásada lojality.

Ústavný súd teda jednoznačne prispieva k ochrane a realizácii práv plynúcich z práva Európskej únie. V tejto súvislosti pripomenieme, že pri plnení uvedenej úlohy môže ústavný súd využívať konanie o prejudiciálnej otázke pred Súdny dvorom Európskej únie (ďalej len Súdny dvor) podľa článku 267 zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktoré nastoľuje dialóg medzi Súdny dvorom a súdmi členských štátov, ktorého cieľom je zabezpečiť jednotný výklad práva Únie, ako aj jeho súdržnosť, plný účinok a autonómiu.<sup>4</sup>

Z pohľadu konania o prejudiciálnej otázke nerobí Súdny dvor rozdiel medzi ústavnými súdmi členských štátov a ostatnými súdmi členských štátov. Jednoznačne to konštatovala napríklad aj generálna advokátka Kokott v návrhoch vo veci C-239/07<sup>5</sup>, kde prejudiciálne otázky boli položené litovským ústavným súdom.

Ani sám ústavný súd nemá pochybnosti o tom, že by sa mohol ocitnúť v situácii, že by bol povinný predložiť Súdnu dvoru prejudiciálnu otázku. K tomuto záveru dospel dokonca v čase účinnosti zrušeného zákona o ústavnom súde, ktorý túto možnosť pro-

<sup>2</sup> Táto citlivá otázka bude preskúmaná v pokračovaní našich príspevkov na tému nového zákona o ústavnom súde.

<sup>3</sup> Stanovisko z 8. marca 2011, 1/09, EU:C:2011:123, bod 68; stanovisko z 18. decembra 2014, 2/13, EU:C:2014:2454, bod 175.

<sup>4</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 5. decembra 2017 vo veci C-42/17, M.A.S. a M.B., ECLI:EU:C:2017:936, bod 22.

<sup>5</sup> Návrhy generálnej advokátky Juliane Kokott z 12. júna 2008 vo veci C-239/07, Julius Sabatauskas a i., ECLI:EU:C:2008:344, bod 16.

cesne neupravoval.<sup>6</sup> Nový zákon o ústavnom súde síce obsahuje procesnú úpravu kladenia prejudiciálnych otázok ústavným súdom, ale nesystémovo používa termín „predbežná otázka“ napriek tomu, že v slovenskom právnom poriadku sa už „udomácnil“ pojem prejudiciálna otázka a prejudiciálne konanie. Dôkazom je napríklad § 162 ods. 1 písm. c) zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok alebo § 128 písm. b) zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok.

Kusosť právnej úpravy postupov ústavného súdu vo veciach, v ktorých sa vyskytuje právo Európskej únie, môže byť pokračujúcim dôvodom na to, že ústavný súd zatiaľ nepredložil žiadnu prejudiciálnu otázku, hoci na to boli splnené všetky predpoklady, a nezaradil sa tak k ústavným súdom Talianska<sup>7</sup>, Nemecka<sup>8</sup>, Španielska<sup>9</sup>, Rumunska<sup>10</sup> alebo k francúzskej ústavnej rade<sup>11</sup>, ktoré už túto formu dialógu so Súdnyim dvorom využili.

Efektívna procesná úprava by zaiste prispela k tomu, aby plénum alebo senáty ústavného súdu viac a zodpovednejšie uvažovali nad položením prejudiciálnej otázky. Jej podstatou by malo byť, po prvé, prihlásenie k tomu, že ústavný súd je súdom, ktorý je oprávnený a aj povinný predložiť prejudiciálnu otázku, po druhé, úprava spolupráce s účastníkmi konania a zúčastnenými osobami pred predložením prejudiciálnej otázky a, napokon, vhodné by bolo zadefinovať, kedy ústavný súd nemá povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku, aj keď by boli na to splnené všetky predpoklady. Je pravda, že tieto procesné otázky sú riešenie v judikatúre Súdneho dvora, ale v tomto stále ranom vývoji nášho ústavného súdu takéto úpravy by mali nielen motivujúci charakter, ale aj by boli ponukou na riešenie neľahkých konaní, v ktorých by sa nachádzal prvok práva Únie.

### ***Môže prezident odvolať predsedu a podpredsedu ústavného súdu?***

Už v roku 2003 sa prvýkrát objavila otázka, či prezident republiky môže odvolať predsedu ústavného súdu. Táto otázka sa položila v súvislosti s rozhodovaním vo veci II. ÚS 5/03, v ktorej senát ústavného súdu, hoci len v odôvodnení, uložil prezidentovi republiky povinnosť nevymenovať predsedu Najvyššieho súdu až do rozhodnutia vo veci, ktorou bola neústavnosť rozhodnutia Súdnej rady Slovenskej republiky o zvolení kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu.<sup>12</sup>

Problém s odvolaním vedúcich funkcionárov ústavného súdu sa znovu objavil v roku 2013, počas volebných kampaní v prezidentských voľbách<sup>13</sup> a prehĺbil sa aj počas sporu

<sup>6</sup> Uznesenie ústavného súdu IV. ÚS 206/08.

<sup>7</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 5. decembra 2017 vo veci C-42/17, M.A.S. a M.B., ECLI:EU:C:2017:936.

<sup>8</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo 16. júna 2015 vo veci C-62/14, Gauweiler a i., ECLI:EU:C:2015:400.

<sup>9</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2013 vo veci C-399/11, Melloni, ECLI:EU:C:2013:107.

<sup>10</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2018 vo veci C-673/16, Coman a i., ECLI:EU:C:2018:385.

<sup>11</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 30. mája 2013 vo veci C-168/13 PPU, F., ECLI:EU:C:2013:358.

<sup>12</sup> Uznesenie sp.zn. II. ÚS 5/03 z 15. januára 2003 o prijatí sťažnosti na ďalšie konanie obsahovalo túto časť: Odklad vykonateľnosti znamená, že do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej prezident Slovenskej republiky nemôže vymenovať kandidáta navrhovaného Súdnou radou Slovenskej republiky za predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

<sup>13</sup> Pozri tlačovú informáciu ústavného súdu č. 85/2013 z 11. októbra 2013: Kandidát na prezidenta Slovenskej republiky a člen Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky Radoslav Procházka

úradujúceho prezidenta Andreja Kisku s národnou radou o spôsobilosti kandidátov navrhnutých na sudcov ústavného súdu.<sup>14</sup>

Z tohto historického aj aktuálneho vývoja by sa zdalo samozrejmé, že nový zákon o ústavnom súde bude obsahovať aj jednoznačné ustanovenia o možnosti odvolať vedenie ústavného súdu. Taká úprava absentuje a tá, ktorá bola prijatá, má mätúci charakter.

Podľa § 3 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde predsedu ústavného súdu a podpredsedu ústavného súdu vymenúva zo sudcov ústavného súdu prezident Slovenskej republiky (ďalej len prezident). Z tohto ustanovenia by sa zdalo, že prezident môže týchto čelných predstaviteľov ústavného súdu len vymenovať bez možnosti ich odvolať.

Táto norma však nereflektuje to, že podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy prezident vymenúva a odvoláva predsedu a podpredsedu ústavného súdu.

Je síce pravda, že v čl. 135 ústavy je uvedené, že predsedu a podpredsedu vymenúva prezident zo sudcov ústavného súdu bez toho, aby sa uviedlo aj druhé oprávnenie hlavy štátu, t. j. právo odvolať týchto dvoch funkcionárov, avšak tento článok nemožno vykladať bez spojitosti s kompetenciami prezidenta, tak ako sú ustanovené v čl. 102 ods. 1 ústavy.

Bolo by preto vhodnejšie, ak by sa § 3 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde doplnil v súlade s čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy. Pre jeho používanie v ústavnej praxi hlavy štátu to nie je síce rozhodujúce, avšak ide o korektné vyjadrenie zákonnej normy, ktorá by nemala opakovať len tie články ústavy, ktoré majú organizačný charakter, ale aj tie, ktoré sú kompetenčné.

Navyše by sa takýmto spôsobom odstránila určitá nejednoznačnosť výkladu ústavy v tejto otázke,<sup>15</sup> ktorá, podľa nášho názoru,<sup>16</sup> bola správne vyriešená v prospech existencie právomoci prezidenta republiky odvolať vedenie ústavného súdu.

### ***Prekvapujúce oprávnenia a výsadné postavenie predsedu ústavného súdu***

Nie je zistiteľné, z akých dôvodov<sup>17</sup> došlo novým zákonom o ústavnom súde k výraznému oslabeniu postavenia podpredsedu ústavného súdu.

Podľa § 5 nového zákona o ústavnom súde podpredseda ústavného súdu zastupuje predsedu ústavného súdu, ak predseda ústavného súdu poverí podpredsedu ústavného

---

podľa agentúry TASR počas diskusie prezidentských kandidátov na Paneurópskej vysokej škole k problematike riešenia problémov v slovenskej justícii vyhlásil okrem iného aj toto: „Jednou z mojich priorít za prvých sto dní v úrade prezidenta je výmena vedenia Ústavného súdu Slovenskej republiky. Pretože to je v priamej kompetencii prezidenta.“

<sup>14</sup> TÓDOVÁ, M. Šéfke Ústavného súdu Macejkovej hrozí, že ju Kiska odvolá. <https://dennikn.sk/387272/macejkovej-hrozi-ze-ju-kiska-odvola-funkcie-spisy-dobrikovi-zostali-bez-sudcov/?ref=list>.

<sup>15</sup> Nie tak dávno bol publikovaný názor, ktorý zásadne odmieta kompetenciu prezidenta republiky odvolať predsedu a podpredsedu ústavného súdu. Pozri: ĽALÍK, T. Právomoc prezidenta odvolávať predsedu a podpredsedu ústavného súdu, *Justičná revue*, 66, 2014, č. 8-9, s. 1067 – 1087. Naproti tomu pozri jednoznačný názor o existencii takej právomoci In BALOG, B. Ad: Právomoc prezidenta odvolávať predsedu a podpredsedu ústavného súdu, *Justičná revue*, 67, 2015, č. 2, s. 219-224.

<sup>16</sup> Balog, B. citované dielo v poznámke 11, s. 223-224.

<sup>17</sup> Dôvodová správa obsahuje len parafrázované znenie zákonného ustanovenia.

súdu zastupovaním alebo nemôže svoju funkciu vykonávať; o zastupovaní v takom prípade rozhodne na návrh podpredsedu ústavného súdu plénum ústavného súdu. Podľa § 4 ods. 4 nového zákona o ústavnom súde predseda ústavného súdu môže písomne poveriť plnením úloh podpredsedu ústavného súdu v určenom rozsahu aj niektorého zo sudcov ústavného súdu.

V čl. 135 ods. 1 ústavy sa však uvádza: Na čele ústavného súdu je predseda, ktorého zastupuje podpredseda. Z toho vyplýva, že podpredseda zastupuje predsedu ex lege a nepotrebuje na to žiadne poverenie. V žiadnom prípade nemôže poverovať podpredsedu ústavného súdu plénum. V súlade s čl. 140 ústavy<sup>18</sup> by sa dalo uvažovať len o tom, že by predseda ústavného súdu podrobnejšie vymedzil obsah oprávnení podpredsedu, nemôže ho však zo zastupovania vylúčiť podľa § 4 ods. 4 nového zákona o ústavnom súde.

Na lepšie pochopenie celého problému sa žiada uviesť, že v súlade s čl. 135 ústavy je podpredseda ústavného súdu *alter ego* predsedu ústavného súdu;<sup>19</sup> nejde o obyčajného zástupcu, napríklad na úrovni exekutívnej moci. Účel takej úpravy je jasný. Ak predseda ústavného súdu nemôže vykonávať svoje administratívne a procesné povinnosti, potom ho musí, podľa nášho názoru, v plnom rozsahu, zastúpiť na základe ústavného splnomocnenia podpredseda ústavného súdu. Inak by bola ohrozená funkčnosť a výkon právomoci ústavného súdu.

Z tohto dôvodu je oprávnenie predsedu ústavného súdu podľa § 4 ods. 4 nového zákona o ústavnom súde zjavným porušením ústavy; ak je prítomný podpredseda ústavného súdu, niet ústavného základu na to, aby iný sudca plnil, bez ohľadu na rozsah, úlohy predsedu ústavného súdu. V takejto situácii by mohol taký sudca, úplne protizmyselne, ukladať úlohy a povinnosti aj podpredsedovi ústavného súdu, ba mohol by predsedáť plénu, hoci by bol prítomný podpredseda.

Dovŕšením takeého ústavne sporného ustanovenia je § 4 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde, podľa ktorého, ak nie je prítomný predseda ústavného súdu ani podpredseda ústavného súdu alebo ak nie je nikto vymenovaný do funkcie predsedu ústavného súdu ani do funkcie podpredsedu ústavného súdu, neodkladné úlohy predsedu ústavného súdu vykoná ten zo služobne najstarších sudcov ústavného súdu, ktorý je vekom najstarší, ak nebol poverený sudca ústavného súdu podľa odseku 4.

Z tejto normy nie je vôbec zrejmé, čo sú neodkladné úlohy predsedu ústavného súdu a z akých dôvodov nový zákon o ústavnom súde obmedzuje zástupcu predsedu ústavného súdu len na neodkladné úkony. Takéto obmedzenie by mohlo viesť k administratívnejmu a procesnému znefunkčneniu ústavného súdu.

Záver z tohto nesúrodého zákonného textu? Vráťme sa k ústave a pochopme, že riadiace funkcie predsedu a podpredsedu ústavného súdu nie sú podobné exekutívnym ale-

<sup>18</sup> V článku 140 ústavy sa uvádza: Podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

<sup>19</sup> Nedá sa preto pochopiť ani to, že podľa § 5 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde podpredseda ústavného súdu dočasne vykonáva právomoci predsedu ústavného súdu, ak predseda ústavného súdu nie je vymenovaný. Zmysel by dávalo ustanovenie, podľa ktorého podpredseda ústavného súdu vykonáva právomoci predsedu ústavného súdu až do jeho vymenovania.

bo zákonodarným oprávneniam. Obe funkcie sú komplementárne a predovšetkým bezvýhradne slúžia na to, aby ústavný súd plnil svoj účel a ochrannú funkciu.

Nový zákon o ústavnom súde stavia predsedu ústavného súdu, oproti ostatným sudcom, do oveľa výhodnejšej situácie, pokiaľ ide o jeho disciplinárne stíhanie.

Podľa § 27 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde návrh na začatie disciplinárneho konania proti predsedovi ústavného súdu môžu podať najmenej tri pätiny poslancov národnej rady.<sup>20</sup> Návrh musí byť odôvodnený a obsahovať zoznam podpisov poslancov, ktorí ho podávajú. Disciplinárne konanie sa začína dňom doručenia návrhu ústavnému súdu.

Najprv je potrebné pripomenúť, že predseda ústavného súdu je sudcom ústavného súdu; až po vymenovaní za sudcu mohol byť vymenovaný za predsedu. Z toho vyplýva, že predseda ústavného súdu, ktorý pri hlasovaní má jeden hlas, je len rovný medzi rovnými. Používanie výrazu *primus inter pares* je len vyjadrením toho, že ide o sudcu, ktorý okrem procesného postavenia má aj administratívne práva a povinnosti.

Z tohto rovného postavenia s inými sudcami nemožno vyvodit' také zvýhodnenie predsedu ústavného súdu, ktoré spočíva v tom, že na jeho disciplinárne stíhanie je potrebná ústavná väčšina v národnej rade. Určenie takého navrhovateľa znamená totiž nielen zvýhodnenie, ktoré znamená diskrimináciu ostatných sudkýň a sudcov ústavného súdu (čl. 12 ods. 2 ústavy), ale v skutočnosti znamená, z hľadiska ústavnej praxe a rozloženia politických síl v národnej rade, disciplinárnu imunitu.

Z tohto dôvodu by bolo oveľa súladnejšie zverit' oprávnenie na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania proti predsedovi ústavného súdu tomu, kto ho vymenoval. Prezidentovi republiky. Uvážiť by sa dalo aj začatie disciplinárneho konania na základe rozhodnutia pléna ústavného súdu, na ktorom by sa predseda nemohol zúčastniť a hlasovať, pričom plénum by zvolal a viedol podpredseda.

### ***Rozhodovanie ústavného súdu: Zabudlo sa na sudcu spravodajcu ako samosudcu?***

Podľa § 23a zrušeného zákona o ústavnom súde, ak sudca z obsahu podania zistí, že nejde o návrh na začatie konania, podanie odloží. O odložení podania písomne vyrozumie toho, kto sa s podaním obrátil na ústavný súd. Citované ustanovenie sa používalo a používa dosť často. Z tohto dôvodu bolo potrebné, aby sa pred jeho doslovným opakovaním vykonal prieskum, či jeho dôsledkom nemôže byť aj porušenie základného práva na súdnu

<sup>20</sup> Dôvodová správa k tomuto ustanoveniu uvádza len zmätočné odôvodnenie: „*Nad rámec doterajšej platnej právnej úpravy sa navrhuje výslovne upraviť možnosti iniciovania disciplinárneho konania aj proti predsedovi ústavného súdu. Rešpektujúc ústavou garantované nezávislé postavenie ústavného súdu a zároveň vychádzajúc z ústavného princípu del'by moci v spojení so systémom vzájomných brzd a protiváh sa navrhuje, aby podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania proti predsedovi ústavného súdu mohla iniciovať trojpätinová väčšina všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, pričom disciplinárne konanie proti predsedovi ústavného súdu by bolo začaté dňom doručenia návrhu ústavnému súdu.*“ Ako vidno, dôvodová správa stotožnila ústavný súd s jeho predsedom. Ústavný súd je však súdom, pretože má sudcov, a nie predsedov.

ochranu poskytovanú ústavným súdom, ak sudca spravodajca podanie odloží, hoci, ak by sa posudzovalo prísne podľa obsahu, tak by obstálo ako návrh na začatie konania. Taký prieskum sa nevykonával a tak nový zákon o ústavnom súde poskytuje sudcovi spravodajcovi naďalej neobmedzenú možnosť odkladať podania, doručené na ústavný súd.

Podľa § 6 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde ústavný súd rozhoduje v pléne a v senátoch.<sup>21</sup> Ujasníme si, že rozhodovanie ústavného súdu je, zjednodušene povedané, postup, ktorého výsledkom je to, ako ústavný súd naloží s podaním (návrhom) osoby, ktorá sa obrátila na neho so žiadosťou o ochranu ústavnosti (základných práv a slobôd).

Podľa § 53 nového zákona o ústavnom súde, ak sudca spravodajca z obsahu podania zistí, že nejde o návrh na začatie konania, podanie odloží.<sup>22</sup> O odložení podania písomne vyrozumie toho, kto sa podaním obrátil na ústavný súd. Podľa citovanej dôvodovej správy je to jediný prípad, keď podanie na ústavný súd vybaví sudca spravodajca sám.

Z ustanovenia § 53 nového zákona o ústavnom súde teda vyplýva, že ústavný súd rozhoduje aj sudcom spravodajcom.<sup>23</sup> Odloženie podania je totiž nesporne rozhodnutím ústavného súdu. Niet možnosti ho kvalifikovať inak. A ak sa v dôvodovej správe tvrdí, že ide o jediný prípad, tak treba uviesť, že znenie § 53 nového zákona o ústavnom súde oprávňuje sudcu spravodajcu odložiť akékoľvek podanie, t. j. aj také, ktorým sa začína konanie o súlade právnych predpisov, o ústavnej sťažnosti, o návrhu vo volebných veciach a tak by sme mohli pokračovať.

Z uvedeného je evidentná medzerovitosť § 6 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde. V tomto ustanovení by bolo vhodné výslovne upraviť rozhodovanie sudcom spravodajcom; inak jeho oprávnenie odložiť podanie vytvára dojem, že nejde o rozhodovanie ústavného súdu, čo nemá žiadne logické vysvetlenie.

Takéto silné a rýdzo subjektívne<sup>24</sup> oprávnenie sudcu spravodajcu vyvoláva zásadné otázky, ktoré majú úzky súvis s prístupom ku súdnej ochrane poskytovanej ústavným súdom.

Zásadnou námietkou proti takému oprávneniu sudcu spravodajcu by mohlo byť, že takáto kompetencia nemá žiadnu priamu oporu v ústave. Na jej vznik by však teoreticky mohol postačovať čl. 140 ústavy, ktorý zveruje podrobnosti o konaní zákona. Ani zákon však nemôže porušovať limity, ustanovené ústavou v čl. 46 ods. 1, prípadne čl. 47 charty alebo čl. 6 ods. 1 dohovoru.

<sup>21</sup> Dôvodová správa k tomuto ustanoveniu je veľmi kusá: navrhovaná právna úprava v súlade s čl. 131 ústavy vymedzuje organizačné formy rozhodovacej činnosti ústavného súdu. To znamená, že ústavný súd môže rozhodovať v pléne alebo v senáte. Vec na rozhodnutie pléna alebo senátu pripravuje a na ich zasadnutí o veci referuje sudca spravodajca, ktorému bola vec pridelená podľa § 46 náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov schválených plénom ústavného súdu tak, aby bola vylúčená možnosť ovplyvňovania pridelenia veci.

<sup>22</sup> Dôvodová správa k tomu ustanoveniu nevyvetľuje, prečo taký postup sudcu spravodajcu nie je rozhodovaním ústavného súdu: Toto ustanovenie upravuje **jediný prípad**, keď podanie na ústavný súd vybavuje sudca spravodajca sám. Ide o prípad, keď už z obsahu podania zistí, že nejde o návrh na začatie konania pred ústavným súdom. V takom prípade podanie odloží a o odložení podania písomne vyrozumie toho, kto podanie na ústavný súd podal. Týka sa to aj podaní, ktoré nemajú náležitosti ustanovené zákonom.

<sup>23</sup> Nepriamo to potvrdzuje aj Ján Drgonec, ktorý odloženie podania sudcom spravodajcom zaradil do kapitoly Rozhodovanie a rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky. Pozri DRGONEC, J. *Ústavné procesné právo*. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 71.

<sup>24</sup> Také rozhodnutie nie je napadnuteľné.



Z textu § 53 nového zákona o ústavnom súde nevyplýva žiadna možnosť brániť sa, procesne alebo sťažnosťou, podanou napríklad predsedovi senátu alebo predsedovi súdu, proti rozhodnutiu sudcu spravodajcu. V právnom štáte to vyvoláva pochybnosti. V danom prípade by sa teda navrhovateľ mohol obrátiť len na Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len ESLP) so sťažnosťou, ktorej podstata by spočívala v tvrdení, že odložením podania došlo k odopretiu prístupu k súdnej ochrane poskytovanej ústavným súdom.

Nemožnosť procesnej obrany proti rozhodnutiu o odložení je v rozpore predovšetkým s čl. 46 ods. 1 ústavy. V prípade pochybností by sa malo umožniť, aby rozhodol senát alebo plénum, prípadne by sa mali vymedziť, aspoň rámcovo, nedostatky návrhu, ktoré by viedli k odloženiu, ako aj návrhy, pri ktorých by odloženie neprichádzalo do úvahy, napríklad v konaní o súlade právnych predpisov, o výklade ústavy a ústavného zákona atď. Odloženie by malo obsahovať odôvodnenie, hoci podľa textu zákona vlastne stačí, ak sudca spravodajca odkáže len na znenie § 53 nového zákona o ústavnom súde.

Neobstojí námietka, podľa ktorej osoba, ktorej podanie bolo odložené, môže podať návrh alebo urobiť podanie, ktoré nebudú trpieť nedostatkom procesných náležitostí. Takýto procesný „recept“ naráža na lehoty, najmä v konaniach o sťažnostiach fyzických a právnických osôb (pozri § 124 nového zákona o ústavnom súde).

Oprávnenie sudcu spravodajcu rozhodnúť o odložení podania (návrhu) by preto malo byť významne obmedzené, rámcovo určené a podrobené kontrole rozhodovacích formácií ústavného súdu (pléna a senátov). Inak nie je možné sa vyhnúť svojvoľnému posudzovaniu návrhov v konaní pred ústavným súdom a dôsledkom, ktoré z toho vyplývajú pri jeho konfrontácii so štandardami ochrany základného práva na spravodlivý proces určenými ústavou, dohovorom a, prípadne, chartou.

Po metodiku nie je potrebné ísť ďaleko. Podľa čl. 29 ods. 3 rokovacieho poriadku Všeobecného súdu<sup>25</sup>, ktorý je súčasťou súdneho systému Európskej únie, veci pridelené trojčlennej komore môže prejednať a rozhodnúť o nich sudca spravodajca konajúci ako samosudca, ak je to účelné so zreteľom na jednoduchosť právnej alebo skutkovej otázky, obmedzenú dôležitosť veci a neexistenciu iných osobitných okolností a ak boli postúpené za podmienok stanovených v tomto rokovacom poriadku.

Nemienime sa venovať týmto podmienkam, sú podrobné a zabezpečujú to, že samosudca nerozhodne sám vo veci, ktorá si vyžaduje posúdenie širšou formáciou Všeobecného súdu. Kontrola rozhodovania samosudcom je však zabezpečená tak, že rozhodnutie o postúpení veci samosudcovi prijíma po vypočutí hlavných účastníkov konania trojčlenná komora, pred ktorou konanie prebieha. Ak členský štát alebo inštitúcia Únie, ktoré sú účastníkmi konania, namietajú prejednanie veci a rozhodnutie o nej samosudcom, vec naďalej prejednáva a rozhoduje o nej komora, ktorej členom je sudca spravodajca. Samosudca má tiež možnosť vrátiť vec komore, ak zistí, že už nie sú splnené podmienky jej postúpenia jemu.

Z takej metodiky sa dá vyvodit' aj zúženie priestoru pre nezákonné odloženie podania sudcom spravodajcom. Napríklad odloženie veci by sa malo predkladať senátu na apro-

<sup>25</sup> Rokovací poriadok všeobecného súdu zo 4. marca 2015 (Ú. v. EÚ L 105, 2015, s. 1.).

bovanie takého rozhodnutia sudcu spravodajcu; mali by sa uviesť podania, pri ktorých taký spôsob vybavenia neprichádza do úvahy a, napokon, mal by sa upraviť aj procesný prostriedok obrany alebo ochrany jednotlivca, ktorému podanie bolo nezákonne odložené, napríklad úpravou sťažnosti, prípadne prerušením plynutia procesných lehôt, aby nové podanie nebolo podané zjavne oneskorene.

### ***Zjednocovanie právnych názorov senátov dostalo nový rozmer a prehlbilo pochybnosti o takom inštitúte***

Už za účinnosti zrušeného zákona o ústavnom súde sme namietali jeho § 6,<sup>26</sup> ktorý veľmi stručne upravoval problém zjednotenia právnych názorov senátov ústavného súdu. Ani iní autori neboli stotožnení s takou možnosťou z dôvodov, ktoré spočívali najmä v povahe konania pred ústavným súdom, v sľube sudcu ústavného súdu a v existencii aj iných metód ako dosiahnuť koherentné rozhodovanie senátov ústavného súdu.<sup>27</sup>

Napriek kritike takého spôsobu zjednocovania rozhodovacej činnosti ústavného súdu je v novom zákone o ústavnom súde nielen potvrdená táto metóda zosúlad'ovania judikatúry senátov, ale aj rozšírená o ďalší oprávnený subjekt, ktorý môže iniciovať zjednotenie právnych názorov.

Podľa § 13 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde predseda ústavného súdu predloží plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie právnych názorov, ak sa zistí, že senát ústavného súdu sa svojím rozhodnutím odchýlil od právneho názoru vyjadreného už v skoršom rozhodnutí niektorého zo senátov ústavného súdu. Plénum ústavného súdu rozhodne o zjednotení právnych názorov uznesením. Týmto uznesením sú senáty ústavného súdu viazané pri rozhodovaní ďalších obdobných vecí.

Nie je dosť zrozumiteľné, prečo zákonodarca použil vyjadrenie: *...ak sa zistí...* Zistenie by malo byť vecou predsedu ústavného súdu a len tento poznatok by ho mal oprávňovať na podanie návrhu na zjednotenie právnych názorov. Inak nie je jasný prameň takého poznatku. Mohol by to byť podnet od účastníka konania? Alebo od všeobecného súdu, prípadne od zúčastnenej osoby? Iného senátu ústavného súdu? Malo by sa toto zisťovanie vykonávať pravidelne? Alebo pôjde o náhodné „zistí sa“?

Vzhľadom na to, že § 13 nového zákona o ústavnom súde používa výraz „rozhodnutie“, je viac-menej samozrejmé, že návrh na zjednotenie právnych názorov sa vzťahuje aj na uznesenia senátov, bez ohľadu, či sa nimi rozhodovalo o prípustnosti alebo o zjavnej neopodstatnenosti návrhu na začatie konania (ústavnej sťažnosti). Sledovanie uznesení senátov je však, so zreteľom na zvyšujúci sa počet podaní na ústavný súd, úloha, ktorej sa predseda ústavného súdu nemôže zhostiť s dôslednosťou potrebnou na to, aby

<sup>26</sup> MAZÁK, J. Zjednocovanie právnych názorov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky – pokračovanie príbehu. *Justičná revue*, 61, 2009, č. 8-9, s. 1 038-1 047; KLUČKA, J., MAZÁK, J. Novela zákona o ústavnom súde. *Ústavnosť a politika*, ročník 2, č. 3, 2000, s. 3-6; MAZÁK, J. Preddavok na trovy konania, rozširovanie právomoci a zjednocovanie právnych názorov senátov Ústavného súdu Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 65, 2013, č. 1, s. 82-87.

<sup>27</sup> KVASNIČKOVÁ, J. Ustanovenie § 6 zákona o Ústavnom súde Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 54, 2002, č. 4, s. 393-407; DRGONEC, J. *Ústavné procesné právo*. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 76-77.

sa nezjednocovali len „vzorky“ rozhodovacej činnosti senátov a bez diskriminácie iných prípadov, ktoré by vykazovali odchýlky od stabilizovanej judikatúry iných senátov.

Domnievame sa preto, že bolo oveľa vhodnejšie ponechať iniciatívu na zjednotenie právnych názorov na senáty; tie sú bližšie každodennej rozhodovacej činnosti a oveľa jednoduchšie dokážu identifikovať odchýlenie od už vysloveného právneho názoru iného senátu.

Podľa normy v § 13 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde uznesením pléna o zjednotení právnych názorov sú senáty ústavného súdu viazané pri rozhodovaní ďalších obdobných vecí. Podľa odseku 1 citovaného paragrafu senát ústavného súdu je v ďalšom konaní viazaný uznesením pléna ústavného súdu.

Táto viazanosť, ktorá nie je obsahom žiadnej ústavnej normy, naráža na nezávislé postavenie sudcu ústavného súdu a obsah jeho sľubu, ktorého zložením sa ujíma funkcie. Uvedomenie si takého rozporu by mohlo viesť k tomu, že senát by rozhodol podľa právneho názoru, ktorý neuspel v konaní o zjednotení. Takýto svojvoľný postup a rozhodovanie senátu však nie je sankcionovateľné. To platí najmä v prípade, ak senát rozhodol len väčšinou svojich členov, pričom nie je poznateľné (ak sa nepoužije odlišné stanovisko), ktorý člen senátu hlasoval za prevažujúci právny názor a ktorý použil prehlasovaný právny názor.

Ešte jedna nedôslednosť zákonodarcu. Ak už pracujeme s fenoménom zjednocovania právnych názorov senátov, potom otvorenou otázkou zostalo zjednotenie právnych názorov pléna ústavného súdu. Nedá sa vylúčiť, že plénum v obdobnej veci dôjde k inému právnenému názoru, než aký vyjadrilo v skoršom rozhodnutí. Nazdávame sa, že k zjednoteniu by mohlo dôjsť, ak by zákon obsahoval takú možnosť a podmienil by ho napríklad tým, že za prevládajúci právny názor bude hlasovať najmenej 9 až 11 členov pléna.

Takéto zjednocovanie nie je upravené a tak najdôležitejšia formácia ústavného súdu môže rozhodovať bez ohľadu na vlastnú prejudikáciu, pričom na jej prelomenie postačuje 7 hlasov za, bez ohľadu na odôvodnenie odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe.

V priebehu prác na tomto príspevku ústavný súd poskytol ozaj nedobry príklad, ako je možné inštitúit zjednocovania právnych názorov senátov použiť na účelové výklady, ba až zmenu textu ústavy, resp. zrušenie jej platného textu rozhodnutím ústavného súdu.

Podľa uznesenia pléna ústavného súdu č. k. PLz. ÚS 2/2018-18 z 19. septembra 2018, ktorým sa rozhodlo o zjednotení právnych názorov senátov ústavného súdu:

*„Člena Súdnej rady Slovenskej republiky n i e j e m o ž n é odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.“*

Táto právna veta, ktorou sa mali zjednotiť odlišné právne názory dvoch senátov Ústavného súdu (IV. ÚS 46/2011 a I.ÚS 215/2015) bola prijatá väčšinou pléna ústavného súdu. K tomuto výsledku bolo pripojené odlišné stanovisko sudkyne a sudcu ústavného súdu,<sup>28</sup> z ktorého stačí zacytovať túto časť:

*„...väčšina pléna ústavného súdu vo svojej podstate priznala ústavnému súdu právomoc derogovať v ústave explicitne vyjadrenú vôľu ústavodarcu, čo je nezlučiteľné so základnými princípmi demokratického a právneho štátu.“*

<sup>28</sup> Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza a sudkyne Marianny Mochnáčovej k uzneseniu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PLz. ÚS 2/2018-18 z 19. septembra 2018.

Toto veľmi silné a presvedčivé odlišné stanovisko nadväzuje na to, že prezident republiky podľa článku 102 ods. 1 písm. t) ústavy vymenúva a odvoláva troch členov súdnej rady. Výrok citovaného uznesenia však zrušil jeho kompetenciu odvolávať členov súdnej rady. Rovnako zrušil aj oprávnenie národnej rady a vlády odvolať nimi zvoleného, resp. vymenovaného člena súdnej rady. Takéto uznesenie je nelegitímne, čo je však nepraktický argument na to, aby sa dalo proti jeho účinkom procesne brániť. Paradoxne, členovia súdnej rady zvolení sudcami sú odvolateľní.

## Záver

Výhrady, ktoré sme vzniesli proti II. a III. časti nového zákona o ústavnom súde, sa môžu stať živnou pôdou pre zásadnejšie problémy s jeho výkladom a používaním.

Z týchto kritických úvah považujeme za potrebné podčiarknuť, že najviac ťažkostí vidíme v dvoch otázkach. Rozhodovanie sudcom spravodajcom ako samosudcom pri odkladaní podaní a zjednocovanie právnych názorov senátov ústavného súdu. Neúplnosť právnej úpravy môže vyústiť do porušovania základného práva na súdnu ochranu poskytovanú ústavným súdom, ktorého následky bude potrebné odstraňovať na medzinárodných súdnych orgánoch (ESLP a Súdny dvor EÚ). Súčasne je tu aj riziko rozbiehajúcej praxe jednotlivých sudcov spravodajcov.

Zjednocovanie právnych názorov senátov zas prináša problém rozkolísania judikatúry, ku ktorému, podľa aktuálneho znenia nového zákona o ústavnom súde a príkladu s uznesením PLz. ÚS 2/2018 môže dôjsť aj s odstupom niekoľkých rokov. Táto skutočnosť neposilňuje dôveru k rozhodovacej činnosti ústavného súdu.

Nevidíme iný spôsob nápravy, než sa vrátiť k novému zákonu o ústavnom súde a novelou odstrániť problémy, o ktorých sa nazdávame, že sú riešiteľné len zákonodarnou cestou. Pokus preklenúť tieto ťažkosti len použitím výkladových pravidiel nemôže priniesť to, čo je nevyhnutné pre súd takého rangu, akým je ústavný súd: právnu istotu, predvídateľnosť a stabilitu rozhodovacej činnosti.

## Literatúra

BALOG, B. Ad: Právomoc prezidenta odvolávať predsedu a podpredsedu ústavného súdu. *Justičná revue*, 67, 2015, č. 2, s. 219-224

DRGONEC, J. *Ústavné procesné právo*. Bratislava : C. H. Beck, 2017

KLUČKA, J., MAZÁK, J. Novela zákona o ústavnom súde. *Ústavnosť a politika*, ročník 2, č. 3, 2000, s. 3-6  
 KVASNIČKOVÁ, J. Ustanovenie § 6 zákona o Ústavnom súde Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 54, 2002, č. 4, s. 393-407

ĽALÍK, T. Právomoc prezidenta odvolávať predsedu a podpredsedu ústavného súdu. *Justičná revue*, 66, 2014, č. 8-9, s. 1 067-1 087

MAZÁK, J. Nové občianskoprocenčné kódexy a právo Európskej únie: Nezabudli sme na základné princípy? *Bulletin slovenskej advokácie*, 3/2016, s. 30-35

MAZÁK, J. Zjednocovanie právnych názorov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky – pokračovanie príbehu. *Justičná revue*, 61, 2009, č. 8-9, s. 1 038-1 047.

MAZÁK, J. Preddávok na trovy konania, rozširovanie právomoci a zjednocovanie právnych názorov senátov Ústavného súdu Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 65, 2013, č. 1, s. 82-87.