

## Spôsob kreovania a pôsobnosť Ústavného súdu SR

### Navrhované opatrenie:

Navrhujeme zmeny týkajúce sa spôsobu kreovania a pôsobnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky: priebežná cyklická obmena sudcov ústavného súdu, voľba kandidátov na ústavných sudcov kvalifikovanou väčšinou poslancov, sprecizovanie nárokov na uchádzača o post ústavného sudcu a prehodnotenie súčasného rozsahu pôsobnosti ústavného súdu.

### Odôvodnenie:

K najvýznamnejším udalostiam roku 2019 nepochybne patrili opakované voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu. Od januára do septembra, takmer osem mesiacov, päť kôl volieb, deväť hlasovaní bolo potrebných na to, aby parlament zvolil potrebných 18 kandidátov. Vo februári 2019 zostali na ústavnom súde z 13 sudcov len štyria, v apríli k nim prezident vymenoval ďalších troch, aby aspoň formálne sfunkčnil najvyššieho ochrancu ústavnosti. Až v októbri, teda po ôsmich mesiacoch od uvoľnenia pozícií, bol ústavný súd znovu plne obsadený. Tým sa však problém ústavného súdu neskončil. Na súde bolo v tom čase už viac ako tisíc nepridelených vecí, neskončených bolo až asi 1500. Parlament svojou nečinnosťou spôsobil, že ústavný súd nemohol účinne chrániť právny štát a ľudské práva.

Už v roku 2017 VIA IURIS spolu s ďalšou odbornou verejnosťou predložila návrhy na zmenu výberu ústavných sudcov. Návrhy boli výsledkom odbornej konferencie, ktorú VIA IURIS zorganizovala v novembri 2017, a týkali sa zmeny spôsobu výberu ústavných sudcov, sprísnenia požiadaviek na kandidátov na ústavných sudcov a skvalitnenia procesu posudzovania a vypočutia kandidátov na ústavných sudcov.

Niektoré z uvedených návrhov sa stali súčasťou novej právnej úpravy prijatej zákonom č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Verejnosť má v súčasnosti k dispozícii podrobné informácie o kandidátoch minimálne 45 dní pred voľbou, ústavnoprávny výbor vykonáva podrobné verejné vypočutie kandidátov, z ktorého sa vysiela priamy prenos a môže sa ho zúčastniť aj zástupca prezidenta.

Proces opakovaných volieb kandidátov v roku 2019 však ukázal potrebu ďalších zmien, aby mohol byť ústavný súd rešpektovanou inštitúciou, ktorá nie je len nástrojom na realizáciu politických predstáv väčšinových politických strán. Výsledné riešenie by malo byť komplexné a malo by byť výsledkom konsenzu medzi politikmi a odbornou verejnosťou. Reforma ústavného súdu by mala zahŕňať hľadanie riešení pre viaceré oblasti:

1. **Kandidáti na ústavných sudcov by mali byť v národnej rade volení kvalifikovanou väčšinou.** V ideálnom prípade by to mala byť ústavná väčšina 90-tich poslancov. Model kvalifikovanej väčšiny vytvára priestor a núti poslancov dohodnúť sa o kandidátoch

naprieč celým politickým spektrom. Aj Benátska komisia jednoznačne odporúča, aby sa sudcovia ústavného súdu volili nie jednoduchou, ale kvalifikovanou väčšinou. Zhoda medzi koalíciou a aspoň časťou opozície zabezpečí kandidátom aj významne vyššiu mieru legitimacy. Takáto úprava si vyžaduje aj starostlivo pripravený anti-blokačný mechanizmus. Jednou z možností je, že pri opakovanom hlasovaní v rámci jednej voľby sa kvórum potrebné pre zvolenie kandidáta zníži. Znamenalo by to, že kým pri prvom hlasovaní by bola potrebná ústavná väčšina (teda 90 poslancov), v opakovanom hlasovaní v rámci rovnakej voľby by bola potrebná len väčšina zo všetkých poslancov (teda minimálne 76). V tejto súvislosti treba uviesť, že všetkých deväť ústavných sudcov, vymenovaných v roku 2019, bolo zvolených počtom hlasov pohybujúcich sa v rozmedzí od 76 do 113. Medzi kandidátmi, ktorí boli zvolení v parlamente, avšak neboli vymenovaní prezidentkou, bolo päť kandidátov, ktorí boli zvolení menej než 76 poslancami (od 69 do 75). Aj ostatná voľba teda ukázala, že kvalifikovaná väčšina aspoň v počte 76 poslancov je dosiahnuteľná. Naopak, pre zvýšenie legitimacy ústavných sudcov nie je zodpovedné zotrvať na súčasnej právnej úprave a voliť kandidátov na ústavných sudcov len jednoduchou väčšinou poslancov (t.j. nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov).

2. Aby sa zabránilo vzniku patovej situácie, kedy by bol Ústavný súd znovu dlhšie nedostatočne obsadený, bude vhodné **zakotviť časový rámec, v rámci ktorého predseda národnej rady musí vyhlásiť voľby kandidátov na ústavných sudcov**. Znamenalo by to, že predseda národnej rady musí pri očakávanom ukončení mandátu ústavného sudcu vyhlásiť voľby v dostatočnom časovom predstihu tak, aby existovala časová rezerva aj na opakované voľby. Zákon by mohol ukladať predsedovi, aby voľby vyhlásil v čase minimálne 3 mesiacov pred uplynutím funkčného obdobia aktuálneho sudcu ústavného súdu.
3. Zároveň navrhujeme, aby **národná rada hlasovala o kandidátoch na ústavných sudcov vždy verejne**. Verejná voľba je transparentná vo vzťahu k voličom aj k ústavným sudcom, legitímna, znemožňuje prípadné „zákulisné“ dohody a nežiadúcu skrytú agendu. Neobstojí ani argument, že v prípade verejnej voľby nie je ústavný sudca nestranný vo vzťahu k poslancom, ktorí ho volili. Základnou požiadavkou na kandidáta je totiž jeho nezávislosť a nestrannosť a do procesu voľby a menovania ústavných sudcov okrem poslancov zasahujú aj navrhovatelia či prezident. Navyše, funkčné obdobie ústavných sudcov je 12 rokov, teda trikrát dlhšie ako u poslancov.
4. **Navrhujeme, aby sa od kandidátov na sudcov ústavného súdu vyžadovali rovnaké požiadavky ako sa vyžadujú od sudcov európskych súdnych inštitúcií**. V zmysle čl. 21 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa od sudcov Európskeho

súdu pre ľudské práva (ESĽP) vyžaduje, aby mali „*vysoký morálny charakter*“ a majú „*spĺňať podmienky na výkon vysokých súdnych funkcií alebo byť uznávanými právnikmi*“. Podľa čl. 134 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky môže byť za sudcu ústavného súdu vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do národnej rady, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolání. Okrem formálnych požiadaviek (štátne občianstvo, vek) sa teda vyžaduje len vysokoškolské vzdelanie v odbore právo a aspoň 15-ročná prax. Ústava však nekladie žiadne požiadavky na charakter a morálne vlastnosti kandidáta na sudcu. Nie je dôvod, aby sa na sudcu ústavného súdu kládli nižšie nároky ako na sudcu ESĽP, naopak, tieto požiadavky by mali byť rovnaké. Vyššie požiadavky sa v Slovenskej republike vyžadujú už aj od sudcov všeobecných súdov, ktorí musia preukázať morálny štandard a integritu pre náležitý a zodpovedný výkon tejto funkcie.<sup>1</sup>

5. **Navrhujeme zavedenie priebežnej obmeny ústavných sudcov.** Nedávna významná obmena sudcov ústavného súdu, keď sa vymenilo až 9 z 13 sudcov, ukázala jedno z veľkých rizík, ktoré vyplývajú zo súčasnej právnej úpravy. Keďže národná rada nebola schopná splniť si svoju povinnosť a včas zvoliť dostatočný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu, bol ústavný súd dva mesiace paralyzovaný úplne a ďalších šesť mesiacov mohol pracovať len v obmedzenom režime. Preto navrhujeme zavedenie pravidelných 4-ročných cyklov, v rámci ktorých by parlament volil vždy tretinu sudcov. Priebežná cyklická obmena zabráni znefunkčneniu ústavného súdu pri ďalšej výmene podstatnej väčšiny ústavných sudcov, obmedzí politický vplyv jednej vládnucej koalície na zloženie ústavného súdu a zároveň sa tak zabezpečí zachovanie inštitucionálnej „pamäti“ súdu. Cyklickú obmenu sudcov uplatňuje napr. Francúzsko, ktoré mení každé tri roky tretinu členov svojej Ústavnej rady.

Systém priebežnej cyklickej obmeny musí byť zabezpečený aj proti prípadom, keď dôjde k predčasnému ukončeniu mandátu niektorého z ústavných sudcov. Takúto situáciu možno riešiť nástupom náhradníka na uprázdnenú pozíciu na dobu pôvodného mandátu. Náhradníkov by mohol menovať prezident z tých kandidátov, ktorí boli pri posledných voľbách zvolení v parlamente, avšak prezident ich nevymenoval. Náhradníkov je možné aj voliť resp. priamo menovať s riadnymi sudcami, ako to je napr. v Rakúsku.

Inú možnosť predstavuje voľba nového sudcu na uprázdnené miesto. Takýto sudca by vykonával mandát len do času riadnych volieb, pričom by sa mohol uchádzať o mandát aj v riadnych voľbách za predpokladu, že by ako zastupujúci sudca pôsobil vo funkcii menej ako 18 mesiacov.

---

<sup>1</sup> Ust. § 5 ods. 1 zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach

6. **Navrhujeme tiež, aby sa prehodnotil rozsah pôsobnosti ústavného súdu.** Ústavný súd rozhoduje široký okruh vecí zadaných v čl. 125 – čl. 129a ústavy. Podľa dostupných štatistických údajov je nápad vecí na ústavný súd v posledných rokoch v priemere viac ako 2000 vecí ročne, pričom v prvom polroku 2019 ich bolo vyše 1000. Podstatnú časť agendy pritom predstavujú sťažnosti fyzických a právnických osôb, v rámci ktorých významnú časť predstavujú sťažnosti na zbytočné prietahy v konaniach.<sup>2</sup> Ďalšiu pomerne bohato zastúpenú agendu predstavujú volebné veci, a to najmä voľby do orgánov obcí, ktoré po každých voľbách vykreujú niekoľko desiatok podaní na ústavný súd. Priemerná dĺžka konania na ústavnom súde v roku 2017 bola 11,42 mesiaca, v roku 2018 dokonca klesla na 8,08 mesiaca.<sup>3</sup> Skutočná dĺžka konania v mnohých závažných veciach je však podstatne dlhšia. Napr. skúmanie ústavnosti novely zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá trvalo tri roky (od januára 2008 do januára 2011), skúmanie jednej z noviel zákona o sudcoch a prísediacich trvalo takmer štyri roky (od januára 2012 do novembra 2015), o novele ústavy týkajúcej sa bezpečnostných previerok sudcov rozhodoval súd dokonca viac ako štyri roky (od septembra 2014 do januára 2019). Navrhujeme preto, aby sa za účasti odborníkov na ústavné právo prehodnotil a prípadne zúžil rozsah pôsobnosti ústavného súdu o tie veci, ktoré nevyhnutne nemusia byť ústavným súdom preskúmané ako prvou inštanciou a ústavný súd pri nich vykonáva skutkové dokazovanie. Zásadné veci týkajúce sa fungovania ústavných orgánov či až charakteru štátu totiž musí ústavný súd ako najvyšší garant ústavnosti rozhodnúť v primeranej, nie niekoľkoročnej lehote. Zúženie pôsobnosti by mohlo prispieť k rýchlejšiemu a efektívnejšiemu výkonu spravodlivosti v kľúčových veciach.

---

<sup>2</sup> Ústavný súd SR nemá dostupné prehľadne spracované štatistické údaje, tie sa dajú získať len z dokumentov Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky (<https://www.ustavnysud.sk/ochrana-ustavnosti>), prípadne z jednotlivých aktualít dostupných na <https://www.ustavnysud.sk/aktualne-informacie>.

<sup>3</sup> [https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/60920379/TI\\_41\\_18/70225283-f834-4491-9a09-549c60a19d56](https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/60920379/TI_41_18/70225283-f834-4491-9a09-549c60a19d56)